



TRÁMITE LEGISLATIVO ESPECIAL

TRÁMITE LEGISLATIVO ESPECIAL

Trámite legislativo especial / Juan Carlos Lancheros Gámez ... [et al.] --
Bogotá : Fundación Derecho Justo, Fundación Konrad Adenauer, 2012.
224 p. : il. ; 24 cm. -- (Serie Hoja de ruta)
Incluye bibliografía.
ISBN 978-958-57456-2-9
1. Derecho constitucional - Colombia - Guías 2. Interpretación del
derecho - Colombia - Guías 3. Procedimiento administrativo - Colombia
- Guías 4. Proyectos de ley - Colombia - Guías I. Lancheros Gámez, Juan
Carlos II. Serie.
342.861 cd 21 ed.
A1367868

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Fundación Konrad Adenauer - KAS - Colombia
www.kas.de/kolumbien
Calle 90 No. 19C - 74 Piso 2
(+57) 1 743 09 47 Bogotá
Hubert Gehring
Representante para Colombia

© Fundación Derecho Justo
www.derechojusto.org
info@derechojusto.org
(+57 1) 621 63 31 Bogotá
Juan Carlos Lancheros Gámez
Director

**SERIE HOJA DE RUTA
TRÁMITE LEGISLATIVO ESPECIAL**

ISBN: 978-858-57456-2-9
Primera edición octubre de 2012
Bogotá D.C., Colombia

Autores: Juan Carlos Lancheros Gámez
María José Mantilla Calderón
Fabio Pulido Ortiz
Rocío Rincón Montaño
Ingrid Suárez Osma

Coordinación editorial:
María Constanza González García
Margarita Cuervo

Corrección de estilo:
Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Teléfonos: 224 1823 / 430 19 62
www.opcionesgraficas.com

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, y la distribución
sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso en Colombia

Presentación

Desde el inicio de su labor en Colombia, la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ha estado comprometida con el fortalecimiento de la democracia en este país. Por esto, a través de distintos proyectos y líneas de trabajo con expertos y organizaciones interesadas en el tema, hemos acompañado y apoyado diversos procesos democráticos en el país. De hecho, el fortalecimiento de la democracia no solo ha sido una meta nacional de la KAS, pues a través de nuestro programa regional de Estado de Derecho para América Latina —que a partir de 2012 traslada su sede a Colombia— también promovemos la modernización y consolidación de las instituciones y corporaciones públicas para lograr así Estados sólidos, fundamentados en el principio de división de poderes.

Por todas estas razones, para nosotros es fundamental impulsar iniciativas que desde la sociedad civil proporcionen herramientas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Y de manera especial estamos interesados en el mejoramiento del proceso legislativo en Colombia, así como en la especialización de funcionarios públicos a través de iniciativas de capacitación, con el fin último de que congresistas y funcionarios puedan desarrollar cada vez una labor más especializada y eficaz en ejercicio de sus funciones.

Dentro de los esfuerzos más recientes que la KAS ha hecho en este sentido, en el año 2009 lanzamos la publicación *Manuales Legislativos*, desarrollada en conjunto con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Esta guía, que compila la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el proceso legislativo, nos llevó a impulsar posteriormente la serie *Hoja de Ruta*, que con el liderazgo y la experticia de la Fundación Derecho Justo, inició en 2010 con la publicación *Trámite Legislativo Ordinario*.

En esta oportunidad, y con el fin de avanzar en la línea de trabajo ya establecida, hemos querido complementar el trabajo previo con un nuevo manual de la misma serie, titulado *Trámite Legislativo Especial*. Como ha sucedido en ocasiones anteriores, y podríamos decir que con mayor pertinencia ante la coyuntura en la que se encuentra la rama legislativa en Colombia actualmente, presentamos esta publicación a los Honorables Congresistas, los miembros de sus UTL y demás funcionarios del Congreso, como un material de consulta sencillo pero muy útil. Esperamos que en él, tanto legisladores en ejercicio de sus funciones públicas, como ciudadanos en ejercicio de su rol de veedores, encuentren información concreta y eficaz acerca del proceso legislativo.

Por último, queremos agradecer al equipo de la Fundación Derecho Justo, en especial a su director, Juan Carlos Lancheros, por su liderazgo, dedicación y esfuerzo en éste y varios proyectos que desde la KAS hemos querido aportar para la democracia colombiana.

Prof. Dr. Stefan Jost
Representante
Fundación Konrad Adenauer

Agradecimientos

Todos los autores desean reconocer el fundamental apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, que hizo posible la especial diagramación de este trabajo, así como su publicación. Al profesor doctor Stefan Jost, al doctor Hubert Gehring y a su inmejorable equipo, nuestros más sinceros agradecimientos.

Asimismo, nuestros sentimientos de gratitud a Margarita Cuervo, Juan Carlos Vargas y a todo el equipo de Derecho Justo, por su apoyo incondicional durante el proceso de elaboración del libro *Trámite Legislativo Especial* y por su importante gestión para poder alcanzar este logro. Su acompañamiento permanente ha hecho posible que esta nueva publicación de la colección *Serie Hoja de Ruta* sea hoy una realidad. En especial a María Constanza por evitar que salieran a la luz tantos yerros nuestros. Se requiere de un carisma especial para darse cuenta de aquello que nuestros ojos ya no pueden ver.

Por supuesto, infinita gratitud a Dios: Aquel por quien todas las cosas son.

Juan Carlos Lancheros Gámez
Bogotá D.C., agosto de 2012

Autores

Juan Carlos Lancheros Gámez. Director de la Fundación Derecho Justo y del Centro de Investigaciones en Derecho y Justicia (CIDJ). Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster (DEA) de la Universidad de Alicante (España), especialista en Argumentación Jurídica en dicha universidad y en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid (España). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana. Director académico y coautor de las publicaciones: *Manuales Legislativos. Síntesis Jurisprudenciales; Serie Hoja de Ruta. Trámite Legislativo Ordinario y Veinte años de la Constitución colombiana. Logros, retrocesos y agenda pendiente.*

María José Mantilla Calderón. Investigadora del Centro de Investigaciones en Derecho y Justicia (CIDJ). Abogada de la Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta. Especialista en Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos en la Universidad Complutense de Madrid (España). Analista constitucional. Coautora de las publicaciones: *Manuales Legislativos. Síntesis Jurisprudenciales; Serie Hoja de Ruta. Trámite Legislativo Ordinario y Veinte años de la Constitución colombiana. Logros, retrocesos y agenda pendiente.*

Fabio Pulido Ortiz. Investigador del Centro de Investigaciones en Derecho y Justicia (CIDJ) y del Centro de Posgrados de la Universidad de Palermo (Argentina). Abogado de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derecho (Diploma de honor Summa Cum Laude) de la Universidad de Palermo. Actualmente es becario doctoral en Derecho de la misma institución. Coautor de las publicaciones: *Manuales Legislativos. Síntesis Jurisprudenciales; Serie Hoja de Ruta. Trámite Legislativo Ordinario y Veinte años de la Constitución colombiana. Logros, retrocesos y agenda pendiente.*

Ingrid Suárez Osma. Investigadora del Centro de Investigaciones en Derecho y Justicia (CIDJ). Abogada de la Universidad de La Sabana, con énfasis en Derecho de la Administración Pública y Derecho Económico de la Empresa. Actualmente cursa la maestría en Derecho Constitucional en la misma universidad. Coautora del libro *Serie Hoja de Ruta. Trámite Legislativo Ordinario*.

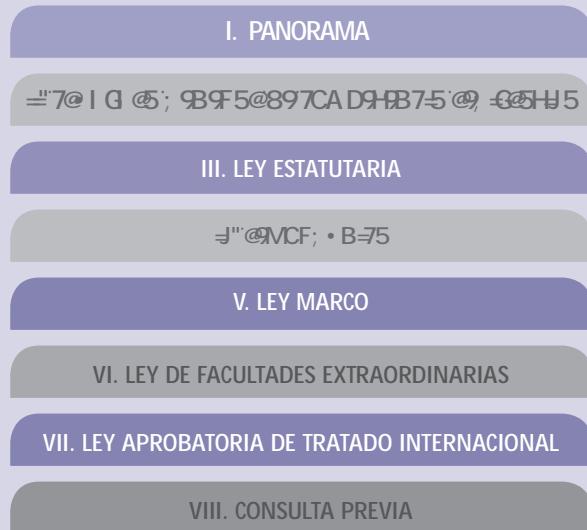
Rocío Rincón Montaño. Investigadora del Centro de Investigaciones en Derecho y Justicia (CIDJ). Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Cursó diplomados en Control Social a la Gestión Pública en la Universidad Nacional de Colombia; en Conciliación en la Universidad Católica de Colombia y en Responsabilidad Social Empresarial en la Cámara de Comercio de Bogotá. Coautora del libro *Serie Hoja de Ruta. Trámite Legislativo Ordinario*.

ESTRUCTURA DEL MANUAL

La Serie Hoja de Ruta busca ser una herramienta útil para la toma de decisiones y contribuir a una mejor comprensión de las instituciones que hacen posible el Estado de Derecho en Colombia.

Indicadores de capítulos

En la parte lateral derecha encontrará el indicador de sección que da una referencia rápida de su ubicación a lo largo de libro.



Guías de intertítulo

A través de la guía de secciones se ubicará con facilidad a qué intertítulo pertenece cada párrafo. La letra de la sección continúa a lo largo de todo el texto hasta que llega a otro intertítulo.

INTERTÍTULO

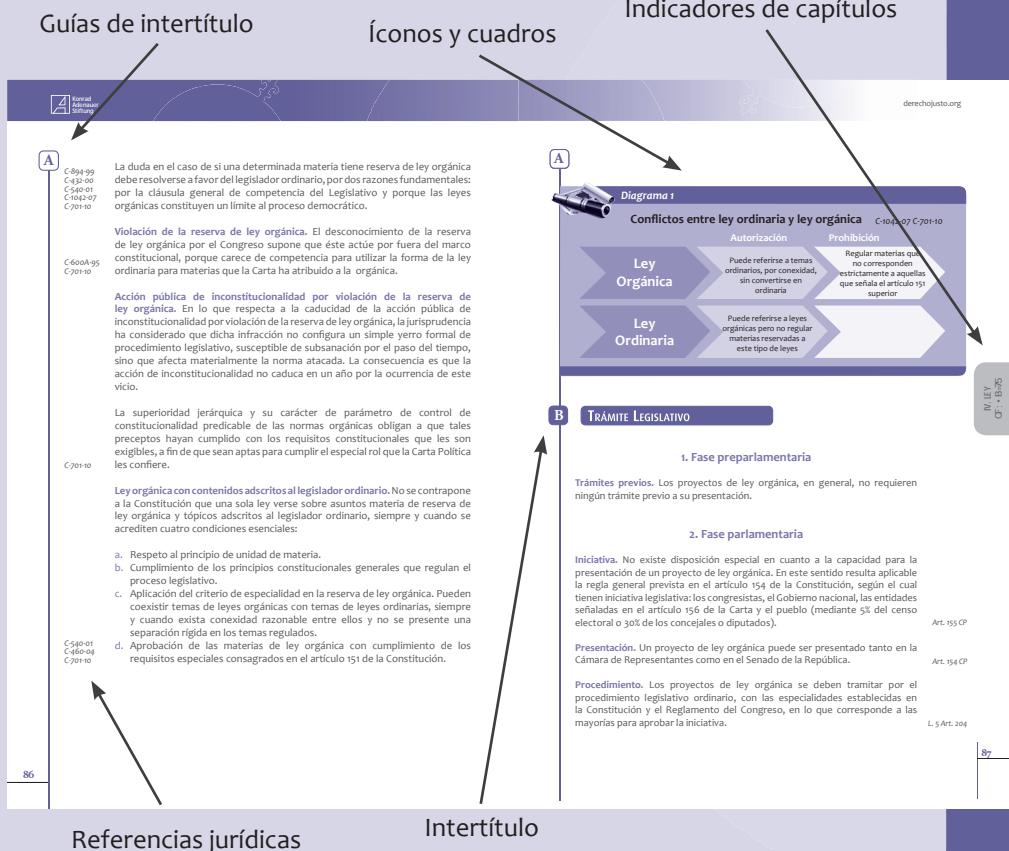
INDICADOR INTERTÍTULO

A GENERALIDADES

A

Referencias jurídicas

Al costado del texto central encontrará las referencias jurídicas que soportan lo expresado en el párrafo correspondiente.



Abreviaturas y convenciones

Art.:	Artículo
Arts.:	Artículos
AL.:	Acto Legislativo
D.:	Decreto
L.:	Ley
CP.	Constitución Política
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
Cámaras/Corporación(es):	Senado de la República y Cámara de Representantes
Constitución/Carta Político:	Constitución Política de Colombia
Manual:	Hoja de Ruta Trámite Legislativo Especial
Reglamento:	Reglamento del Congreso

Cuadros pedagógicos

En el recorrido que cada lector haga dentro de las páginas de este libro podrá encontrar información adicional que se ha escogido teniendo en cuenta temas de interés relacionados con el trámite legislativo.

La finalidad es brindar al lector un contenido que sea de fácil lectura y que logre complementar los temas expuestos a lo largo de la obra.

Como metodología pedagógica se resalta la información en cuadros. Lo anterior, con el fin de lograr que desde el primer vistazo al libro el lector pueda tener acceso a temas destacados en el trámite legislativo y luego profundizarlos con la lectura de las demás páginas.

La información presentada en los cuadros está estrechamente relacionada con los parámetros constitucionales y legales que rigen el procedimiento legislativo especial y en algunos casos, con doctrina relevante especializada en la materia.

En este libro se presentan seis tipos de cuadros, cada uno de ellos se identifica con un símbolo. A continuación hacemos referencia al contenido que podrá encontrar el lector en cada uno de ellos.



Definición

Es la presentación de palabras claves que fueron seleccionadas con el fin de mostrar al lector el significado de cada una. Los conceptos se realizaron tomando como base fuentes legales y jurisprudenciales.



Definición

ARANCEL DE ADUANAS:

El arancel de aduanas es una especie de prestación pecuniaria exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. [...] reúne a cabalidad los caracteres distintivos de los impuestos y de ahí que en la literatura especializada se lo conozca con el nombre de impuesto de aduanas. C-510-92



Reflexión

Destaca algunas preguntas que los autores plantean sobre distintos asuntos, para favorecer el entendimiento de cada tipo especial de ley.



Reflexión

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD IMPIDE QUE SANCIONES SEAN ESTABLECIDAS MEDIANTE LEYES MARCO

Las leyes marco involucran tanto al Congreso como al Presidente de la República ya que este último entra a reglamentar dentro de los parámetros previamente fijados por el Legislativo. De allí que el contenido de la ley deba ser lo suficientemente general y abstracto para no dejar sin objeto la reglamentación del Ejecutivo.



Datos

Contiene apuntes constitucionales, legales, doctrinales y solución de cuestionamientos desarrollados jurisprudencialmente sobre temas de relevancia jurídica.



Datos

AFFECTACIÓN DIRECTA

El detonante de la obligación constitucional e internacional de realizar la consulta previa con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en casos de medidas legislativas, incluidos los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, es que la afectación generada para dichos pueblos y comunidades por tales medidas legislativas sea directa. C-317-12

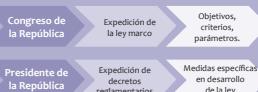


Diagrama

Son gráficas que se presentan como herramienta pedagógica para que el lector tenga mayor entendimiento del tema que se está exponiendo.



Diagrama 1



Información

Muestra referencias jurisprudenciales y legales que forman un complemento importante al estudio de cada tipo especial de ley.



Información

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

La fijación del ámbito de competencia legislativa del Presidente de la República en la ley de facultades extraordinarias debe cumplir con el principio de congruencia, que exige una relación muy estrecha entre los motivos que llevaron al Congreso a delegar su competencia legislativa y el contenido mismo de la ley habilitante. C-503-01



Análisis

Incorpora el estudio de algunas sentencias de la Corte Constitucional que se han ocupado de asuntos relacionados con el desarrollo del trámite legislativo de la ley especial. El lector podrá encontrar en cada cuadro el problema jurídico que se planteó la Corte y la respuesta que dio al mismo. El equipo de Derecho Justo resalta la regla jurisprudencial de cada caso estudiado.



Análisis

APROBACIÓN DE LEY ORGÁNICA

EL CASO: ¿Puede el Congreso de la República aprobar una norma de una ley orgánica con la mayoría absoluta de los miembros activos de una y otra cámara, sin violar el artículo 151 de la Constitución Política que establece el quórum decisivo para la aprobación de leyes orgánicas?

LA RESPUESTA: Sí, porque la mención de los miembros en la determinación del quórum obliga a no tomar como base de la votación a los simples "asistentes". Dado que la norma ordena contabilizar la mayoría respecto de los votos de los integrantes de la corporación, debe necesariamente tratarse de miembros activos, esto es en ejercicio de sus funciones.

C-025-93 C-1340-00 Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	31
A. Fase prearlamentaria	32
Introducción	32
El proyecto de ley	32
Exposición de motivos	32
B. Fase parlamentaria	32
Introducción	32
Etapas	33
1. Etapa preliminar	33
Escenario	33
Iniciativa legislativa	33
Presentación del proyecto	33
Radicación del proyecto	33
Publicación	34
Reparto del proyecto	34
2. Etapa predeliberativa	34
Escenario	34
i) Trámite en Comisión	34
Comisión Constitucional Permanente	34
Recepción del proyecto	34
Nombramiento de ponente	34
Nombramientos de ponentes en proyectos de bancadas	34
Plazo para rendir ponencia	35
Redacción de la ponencia	35
Presentación de la ponencia	35
Publicación de la ponencia	35
Incorporación del proyecto de ley en el orden del día	35
Anuncio previo	36
ii) Trámite en la Plenaria	36
Nombramiento de ponente	36
Plazo para rendir ponencia para segundo debate	36
Redacción de la ponencia para segundo debate	36
3. Etapa deliberativa	36
Escenario	36
i) Deliberación en Comisión	37
Inicio del debate	37
Discusión de la proposición con la que termina la ponencia y votación de la proposición	37
Discusión del proyecto y de su articulado	37
Enmiendas	37
ii) Deliberación en Plenaria	38

4. Etapa decisoria	38
Escenario	38
i) Trámite en Comisión	38
Quórum decisorio	38
Procedencia de la votación	38
Lectura del texto sometido a votación	38
Votación	39
Igualdad entre el número de votos y de congresistas presentes	39
Mayorías	39
Cierre de la votación	39
Revisión del proyecto aprobado y nueva ordenación	39
ii) Trámite en Plenaria	40
C. Fase posparlamentaria	40
Introducción	40
Sanción y promulgación	40
Objeciones presidenciales	40
Devolución del proyecto y trámite final	40
III. Ley estatutaria	43
A. Competencia legislativa	43
Reserva de ley	43
B. Principio de legalidad	44
Estado de Derecho	44
Significado de la palabra ley	44
C. Marco general de competencia	46
Tipos de competencia	46
III. Ley estatutaria	53
A. Generalidades	53
1. Concepto y fundamento	53
2. Jerarquía de las leyes estatutarias	54
Bloque de constitucionalidad	54
Reserva de ley estatutaria	57
B. Trámite legislativo	58
1. Fase preparlamentaria	58
i) Trámites previos	58
2. Fase parlamentaria	58
i) Presentación y sede de inicio del trámite	58

ii) Etapa decisoria	59
Mayorías	59
Término	59
3. Fase posparlamentaria	60
i) Reforma y derogación	60
ii) Control constitucional	60
Revisión previa de constitucionalidad	60
Demandas de inconstitucionalidad contra leyes estatutarias	60
iii) Sanción presidencial	61
C. Particularidades	61
1. Derechos fundamentales	61
Régimen disciplinario	69
Actividades de inteligencia y contrainteligencia	69
2. Mecanismos de protección de derechos fundamentales	69
Acciones populares	70
Hábeas corpus	70
3. Administración de justicia	70
Códigos de procedimiento	71
Fiscal General de la Nación	71
Justicia y paz	71
Desjudicialización	71
Acción de repetición y Justicia Penal Militar	72
Arancel judicial	72
4. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	73
Actual régimen de los procesos electorales y la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos	74
Participación de grupos y movimientos políticos minoritarios	76
5. Mecanismos de participación ciudadana	77
Veedurías ciudadanas	77
6. Estados de excepción	77
D. Leyes estatutarias aprobadas en Colombia	80
J"@"mcf[, b]W'	83
A. Generalidades	83
Funciones de las leyes orgánicas	84
Leyes orgánicas son parámetros de constitucionalidad	84
Límites	85
Reserva de ley orgánica	85
Violación de la reserva de ley orgánica	86
Acción pública de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley orgánica	86
Ley orgánica con contenidos adscritos al legislador ordinario	86

B. Trámite legislativo	87
1. Fase preparlamentaria	87
Trámites previos	87
2. Fase parlamentaria	87
Iniciativa	87
Presentación	87
Procedimiento	87
i) Etapa decisoria	88
Mayorías	88
3. Fase posparlamentaria	89
i) Reforma y derogación de la ley orgánica	89
C. Particularidades	89
1. Materias que regula la ley orgánica	89
i) Reglamento del Congreso	91
Funciones electorales	91
Código de ética	91
Elección de mesas directivas	91
ii) Ordenamiento territorial	91
Objetivo	91
Ordenamiento territorial	92
Distribución de competencias de las entidades territoriales	92
Principios que regulan la distribución de competencias	92
Regulación de entidades territoriales	93
Regiones	93
Departamentos	93
Distritos	93
Regulación para los distritos	93
Fusión de distritos	93
Áreas metropolitanas	94
Excepción en la regulación del régimen municipal	94
iii) Ley Orgánica de Presupuesto	95
Reserva de Ley Orgánica de Presupuesto	96
Interpretación de conceptos contenidos en leyes orgánicas	97
Asuntos relacionados con recursos	97
iv) Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	98
Plan Nacional de Desarrollo	98
D. Leyes orgánicas aprobadas en Colombia	100

V. Ley marco	103
A. Generalidades	103
B. Trámite legislativo	103
Materias de ley marco en leyes ordinarias no generan vicio	104
Trámites previos	104
C. Particularidades	104
Justificación	104
Excepción a la cláusula general de competencia	105
Iniciativa gubernamental	105
Fases de la regulación	105
1. Primer momento	106
Límite del Congreso de la República	106
El Congreso de la República no pierde competencia	106
2. Segundo momento	106
Límite de la potestad de reglamentación del Gobierno	106
Naturaleza de la competencia del Presidente derivada de una ley marco	107
Naturaleza de los decretos expedidos en desarrollo de una ley marco	107
3. Reserva de ley marco	107
Imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias para la regulación de materias propias de ley marco	108
Facultades extraordinarias para definir infracciones cambiarias	108
Interpretación restrictiva de las materias reserva de ley marco	109
Materias objeto de reserva de ley marco	110
i) Régimen cambiario	111
ii) Aranceles de aduanas	112
Interpretación restrictiva	113
Límite de la ley marco y sus decretos	113
Política comercial arancelaria	113
Creación de exclusiones arancelarias	113
Exclusión arancelaria en estados de excepción	113
Zonas francas	114
Infracciones cambiarias	114
iii) Actividades financiera, bursátil y aseguradora	114
Respeto de competencias	114
Liquidación de entidades financieras	115
Financiación de vivienda a largo plazo	115
Artículo 49 transitorio	115
Actividad aseguradora	115
Constitución de reservas técnicas	116

iv) Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales	116
Límites constitucionales	117
Límites respecto de empleados públicos	117
Ley 4 de 1992	117
Concepto de prestaciones	118
Funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría	119
Régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República	119
Participación de los entes territoriales	120
VI. Ley de facultades extraordinarias	123
A. Generalidades	123
Concepto y fundamento normativo	123
Prohibición	123
Finalidad	123
Resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias	123
B. Trámite legislativo	124
1. Fase preparlamentaria	124
Elaboración del proyecto de ley	124
2. Fase parlamentaria	124
i) Etapa deliberativa	124
ii) Etapa decisoria	125
3. Fase posparlamentaria	126
Sanción	126
i) Control constitucional de las leyes de facultades extraordinarias y los decretos-ley	126
ii) Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley habilitante	126
a) Efectos de la inexequibilidad cuando no se han expedido los decretos-ley	127
b) Efectos de la inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley	127
iii) Remisión por la ley habilitante a una ley declarada inexequible	127
iv) Parámetro de constitucionalidad para el control de un decreto-ley	127
C. Particularidades	129
1. Requisitos para la expedición de leyes de facultades extraordinarias	129
i) Necesidad o conveniencia pública	129
ii) Precisión respecto de la materia objeto de delegación, que no puede recaer sobre ninguna de las excluidas expresamente por el Constituyente	131
Precisión	131
Materias excluidas de delegación legislativa	132

a) Prohibición de expedir códigos	133
Carácter de código de un cuerpo normativo	134
Alcance de la prohibición	134
Posibilidad excepcional de reformar códigos	134
Trabajos de sistematización y compilación considerados como código – <i>overruling</i> en la Corte Constitucional	134
b) Prohibición de expedir leyes estatutarias	142
c) Prohibición de expedir leyes orgánicas	145
d) Prohibición de expedir leyes marco	145
e) Prohibición de decretar impuestos	149
Razón de la prohibición: el principio de legalidad tributaria	149
iii) Temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias, que no puede exceder de seis meses	151
a) Finalidad del límite temporal	152
b) Competencia legislativa del Congreso de la República en vigencia del término por el cual fueron concedidas las facultades extraordinarias: derogatoria tácita de la ley habilitante	152
c) Extinción de las facultades extraordinarias cuando éstas han sido ejercidas por el Presidente de la República	153
d) Ejercicio de las facultades extraordinarias en el mismo día en que se promulga la ley habilitante	153
iv) Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros tanto del Senado de la República, como de la Cámara de Representantes	153
Razón de la exigencia de una mayoría absoluta	154
v) Solicitud expresa del Gobierno nacional: iniciativa exclusiva gubernamental	154
2. Facultades extraordinarias otorgadas directamente por la Constitución	155
El artículo 341 de la Constitución	155
Facultades extraordinarias mediante actos legislativos	155
 VII. Ley aprobatoria de tratado internacional	159
 A. Generalidades	159
 B. Trámite legislativo	159
1. Fase preparlamentaria	159
i) Trámites previos	159
a) Plenos poderes	160
Representación internacional	160
Confirmación posterior	161
Negociación	161
b) Consulta previa respecto de los tratados internacionales que afecten directamente a comunidades indígenas y tribales	161
2. Fase parlamentaria	161
i) Presentación	162
ii) Debates	162

Aprobación de tratados internacionales sobre derechos humanos	162
Participación de la sociedad civil	162
iii) Etapa decisoria	163
Anuncio previo	163
Mayorías	164
3. Fase posparlamentaria	164
i) Control constitucional	164
Plazo para remitir la ley aprobatoria de tratado internacional a la Corte Constitucional	165
C. Particularidades	165
Reservas	165
Aplazamiento de la vigencia de los tratados internacionales	165
Aprobación de recomendaciones de organismos internacionales	166
Aplicación de disposiciones adoptadas por organismos internacionales a los que no pertenece Colombia	166
VIII. Consulta previa	169
A. Generalidades	169
B. Consulta previa	171
Derecho fundamental	171
Inexequibilidad por omisión de consulta previa	171
Amparo constitucional	171
Beneficiarios	171
Medidas legislativas	171
Afectación directa	171
Casos de afectación directa estudiados por la Corte Constitucional	172
Criterios adicionales para identificar la afectación directa	173
Búsqueda del consentimiento	174
Falta de acuerdo	174
1. Consulta de medidas legislativas	175
i) Tratados internacionales	176
Tratados bilaterales	176
Tratados multilaterales	176
Tratado de libre comercio	177
Modalidades de participación indígena	177
Disposiciones que desarrollan el contenido de los tratados	177
ii) Proyectos de ley	178
Consulta previa durante el trámite legislativo	178
Proyectos de ley de iniciativa gubernamental	179
Socialización del proyecto	179
Plan Nacional de Desarrollo	179
Representantes de los grupos étnicos en el Consejo Nacional de Planeación	180

Obligatoriedad del consentimiento en los planes de desarrollo	181
Estatuto de desarrollo rural	181
Creación de zonas mineras	181
Circunscripción especial de minorías étnicas	181
Normas sobre seguridad social	184
2. Procedimiento	185
Regulación	185
i) Preconsulta	186
Objetivo	186
ii) Oportunidad	186
Participación	186
Antes de la radicación del proyecto de ley	187
iii) Términos y plazo	187
C. Normas demandadas por falta de consulta previa	188
Índice de referencias	195

PRESENTACIÓN

La colección *Serie Hoja de Ruta* ha sido concebida para permitir a los ciudadanos, a través de un lenguaje sencillo y de manera didáctica, acercarse al proceso de creación de las leyes en Colombia. Este acercamiento permite a la población participar más activamente en la formulación de las normas y hacer efectivo el principio democrático.

La primera publicación de *Serie Hoja de Ruta* fue el libro *Trámite Legislativo Ordinario*, lanzado el año pasado, el cual ofrece una explicación detallada de los pasos que deben seguirse para que un proyecto se convierta en ley de la República, desde su etapa prepartamentaria hasta la fase posparlamentaria.

El presente libro se dedica al análisis de los procedimientos legislativos para la elaboración de leyes especiales del Congreso de Colombia. Teniendo en cuenta que se trata de la segunda publicación de la serie, se intentó, en lo posible, emplear la misma estructura implementada en el primer libro, a través del uso de herramientas pedagógicas. Por ello, en cada uno de los capítulos, el lector encontrará cuadros de análisis de sentencias de la Corte Constitucional, reflexiones en torno a la ley objeto de estudio, diagramas y definiciones que le permitirán una mejor comprensión de los textos tratados.

El libro *Serie Hoja de Ruta: Trámite Legislativo Especial* tiene un capítulo introductorio denominado “Cláusula general de competencia legislativa”, en el que se presentan el alcance y los límites del poder legislativo, seguido de cada uno de los tipos de leyes especiales consagrados en la Carta Política, a saber: estatutaria, orgánica, marco, de facultades extraordinarias y ley aprobatoria de tratados internacionales. Adicionalmente, y si bien no se trata de un tipo especial de ley, el lector encontrará un capítulo destinado al análisis de aquellas normas que por su contenido pueden afectar a comunidades étnicas.

Cada capítulo de las leyes especiales se ha estructurado para que los ciudadanos encuentren, en primer lugar, los aspectos generales de la ley objeto de estudio, y posteriormente, conozcan las particularidades o características especiales que dentro del trámite legislativo están presentes al momento de su elaboración. Los autores procuraron en cada uno de los temas, como ocurrió en la primera publicación, brindar la información de la manera más completa y detallada posible y a la luz de la jurisprudencia constitucional.

Esperamos que esta nueva publicación de la *Serie Hoja de Ruta* contribuya a un mayor aprendizaje del proceso de creación de las leyes y motive a que cada vez más ciudadanos se involucren y se sintonicen con las actividades que realiza su Congreso.

METODOLOGÍA

La metodología implementada para la elaboración del Manual se diseñó con el fin de lograr una descripción sistemática y objetiva de las normas constitucionales y legales que le sirven de fundamento al procedimiento legislativo especial. Así mismo, contiene una reconstrucción de las reglas jurisprudenciales elaboradas por la Corte Constitucional que han ayudado a superar algunos vacíos o inconsistencias del procedimiento legislativo en Colombia. La fecha de corte de la jurisprudencia constitucional es diciembre de 2011.

El Manual apuesta por una metodología que privilegia lo descriptivo y lo analítico por encima de lo crítico y valorativo. Así se omiten deliberadamente citas doctrinales para que sean la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional las que describan la práctica del trámite. De este modo, el Manual no pretende hacer presentaciones ideológicas acerca de cómo nos gustaría que fuera el procedimiento, sino de cómo es o debe ser, de acuerdo con las fuentes de Derecho enunciadas.

Los autores hemos hecho un esfuerzo por acompañar prácticamente cada párrafo de la obra con las referencias o parámetros normativos o jurisprudenciales que sustentan las afirmaciones realizadas, con excepción del primer capítulo que sirve de introducción. Dado que algunas de éstas pueden llegar a ser llamativas o, incluso, polémicas, buscamos ofrecer todos los elementos para tener un debate constructivo, abierto, transparente y sincero acerca de las conclusiones aquí consignadas.

Esperamos que el Manual fortalezca los procesos de democracia deliberativa que se surten dentro y fuera del Congreso de la República y facilite la labor de todas aquellas personas e instituciones que intervienen en el trámite legislativo.

Edición digital

La edición digital del Manual estará disponible en la página web de la Fundación Derecho Justo para todas aquellas personas que quieran acceder a ella a partir del primer semestre de 2013. Así mismo, podrán acceder a actualizaciones y recursos adicionales en: www.derechojusto.org

TRÁMITE LEGISLATIVO ESPECIAL

I. PANORAMA

III. LEY ESTATUTARIA

• B-75

V. I FY MARCO

VI LEY DE FACILIDADES EXTRAORDINARIAS

VII LEY APPROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL

VIII CONSULTA PREVIA

I. PANORAMA

.....89@H•A+P@, =G@HJ C'CF8=B5F=€

Fase preparlamentaria, fase parlamentaria,
fase postparlamentaria

G@hYg]g

Propósito. Ofrecer una visión global del procedimiento legislativo ordinario que sirva como introducción general al trámite, desde el momento que inicia su redacción hasta su publicación en el Diario Oficial.

Generalidades. En el trámite de un proyecto de ley ordinaria pueden distinguirse tres grandes fases. La fase preparlamentaria que comprende todo aquello que debe ocurrir antes de la radicación del proyecto en el Congreso; la fase parlamentaria que se concentra en el paso del proyecto por el Congreso y la fase postparlamentaria que se ocupa de éste una vez es aprobado por el Congreso hasta su publicación en el Diario Oficial.

I. PANORAMA

=“7@ I G &
GENERAL

III. LEY
ESTATUTARIA

IV. LEY
CF. • B-75

V. LEY
MARCO

VI. LEY DE
FACULTADES

VII. LEY
APROBATORIA

VIII. CONSULTA
PREVIA

A FASE PREPARLAMENTARIA

Introducción. Esta fase la conforman las cargas y requisitos necesarios para la formulación del proyecto de ley antes de su presentación en el Congreso de la República.

El proyecto de ley. Las reglas de corrección formal para la redacción de los proyectos de ley son escasas. Se exige que el texto contenga las siguientes partes:

- Título
- Encabezamiento
- Parte dispositiva
- Exposición de motivos

Exposición de motivos. Incorpora la justificación del proyecto de ley. Como tal, no tiene ninguna formalidad salvo que el proyecto pretenda ordenar gastos u otorgar beneficios tributarios. En este evento, debe hacerse explícita la compatibilidad de la iniciativa con el marco fiscal de mediano plazo. De igual manera, deben detallarse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los nuevos costos.

Así mismo, resulta muy conveniente incluir una relación de las actuaciones que derivaron en el contenido del proyecto si éste, por ejemplo, afecta directamente comunidades indígenas.

B FASE PARLAMENTARIA

Introducción. Una vez se presenta el proyecto de ley ante el Congreso de la República inicia su fase parlamentaria en la Corporación en donde haya sido radicado. De manera general, está previsto en la Constitución Política que un proyecto sea discutido y aprobado en cuatro ocasiones, dos en el Senado de la República y dos en la Cámara de Representantes. En cada una de estas Corporaciones el proyecto debe debatirse y votarse tanto en la Comisión Constitucional Permanente (primer debate), como en la Plenaria (segundo debate), siendo necesario respetar un plazo mínimo entre debate y debate.

Plazo entre debates

Corporación de origen*

Comisión
Debate 1

8
DÍAS

Plenaria
Debate 2

15
DÍAS

4 debates – 2 en cada Corporación

Corporación de cierre

Comisión
Debate 1

8
DÍAS

Plenaria
Debate 2

*Aquella en la que se radicó el proyecto

B

Etapas. Con el fin de explicar el trámite legislativo que surte un proyecto de ley ordinaria en el Congreso de la República, se ha optado por dividir la fase parlamentaria del trámite en etapas distribuidas en diferentes escenarios y momentos del mismo. De manera genérica se puede advertir la existencia de cuatro (4) etapas. Éstas son: A. Preliminar, B. Predeliberativa, C. Deliberativa y D. Decisoria.

A continuación se mostrará la forma como se articula cada etapa durante el tránsito de un proyecto de ley ordinaria en el Congreso de la República, dejando en claro que la etapa A se repite con algunas variaciones en dos ocasiones: cuando el proyecto inicia su trámite en el Senado de la República o en la Cámara de Representantes y cuando hace tránsito a la otra Corporación. Las etapas B, C y D se repiten en los cuatro debates que debe superar el proyecto de ley en su trámite ordinario.

1. Etapa preliminar

Escenario. Se desarrolla principalmente en la Presidencia y en la Secretaría General de la Corporación en donde se radicó el proyecto.

Iniciativa legislativa. Pueden presentar iniciativas legislativas los congresistas, el Gobierno Nacional a través de los ministros, un grupo equivalente a 30% de diputados o de concejales, un número plural de ciudadanos equivalente a 5% del censo electoral y un conjunto de entidades en las materias de su competencia.

Con el Acto Legislativo 1 de 2003 (Reforma Política) y la Ley 974 de 2005 (Régimen de Bancadas), puede ocurrir que el proyecto de ley sea presentado como un proyecto de bancadas. En este caso, debe ser suscrito por todos los congresistas que conforman el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

Presentación del proyecto. Los titulares de la iniciativa legislativa pueden presentar el proyecto de ley ante la Secretaría General o en el Pleno de cualquiera de las dos Corporaciones. Si el proyecto versa sobre tributos o presupuesto de rentas y gastos debe necesariamente iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y si trata de relaciones internacionales, en el Senado de la República.

Radicación del proyecto. Recibido el proyecto y sus dos copias en el orden y con el contenido mencionado en la etapa anterior, el Secretario General debe radicarlo, clasificarlo y asignarle un número que será el consecutivo de su registro y año.

B

Publicación. Recibido y radicado el proyecto de ley el Secretario General debe proceder a su publicación en la Gaceta del Congreso. Sin la correspondiente publicación, el proyecto quedará viciado de forma permanente.

Reparto del proyecto. El Presidente de la Corporación es quien asigna el trámite de los proyectos a las Comisiones correspondientes, de acuerdo con las reglas de reparto por competencias contenidas en la Ley 3 de 1992. Este paso es clave, porque si el proyecto se reparte mal puede dar lugar a su inconstitucionalidad. Por ejemplo, un proyecto que regule el núcleo esencial de un derecho fundamental debe tramitarse en la Comisión Primera, a pesar de que trate temas de competencia ordinaria de otras Comisiones.

2. Etapa predeliberativa

Escenario. Transcurre luego de la etapa preliminar en las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada Cámara antes del primer debate y en las Plenarias de cada Corporación antes del segundo. Se pone de presente que debe primero agotarse el trámite en la Corporación en donde se haya radicado el proyecto para proceder con la siguiente.

i) Trámite en Comisión

Comisión Constitucional Permanente. Es solo en las Comisiones designadas con este nombre en donde se debaten y votan los proyectos de ley. El Reglamento del Congreso las diferencia de las Comisiones Legales previstas en la Ley 5 de 1992 y de las Comisiones Accidentales que pueden crearse para la atención de asuntos específicos. En el trámite legislativo también tiene especial relevancia la Comisión Accidental de Conciliación.

Recepción del proyecto. Una vez el proyecto de ley llega a la Comisión Constitucional Permanente, su texto es revisado por el Secretario de la Comisión, quien debe radicarlo y clasificarlo por materia, autor y clase de la iniciativa.

Nombramiento de ponente. La Mesa Directiva de la Comisión debe designar a un ponente para el proyecto. Si hay más de uno, la ponencia es colectiva y la Mesa Directiva de la Comisión debe garantizar la representación de las diferentes bancadas.

Nombramiento de ponentes en proyectos de bancada. Si el proyecto de ley es un proyecto de bancada, la decisión de quién ha de ser el ponente corresponde a la bancada representada en la Comisión y el Presidente respectivo formalizará la decisión.

B

Plazo para rendir ponencia. El Presidente de la Comisión fija el plazo dentro del cual el ponente o grupo de ponentes deben rendir su informe, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y la carga de trabajo de la Comisión. Es común acudir al plazo de quince (15) días como término máximo para la elaboración de la ponencia. Dicho plazo puede ser prorrogado.

Redacción de la ponencia. Recibida la designación como ponente, el congresista y su unidad de trabajo legislativo deben proceder al estudio de la iniciativa. Efectuado el análisis respectivo, el ponente debe redactar un informe en el que señale de manera sucinta la importancia y el alcance del proyecto.

El informe debe terminar con una proposición sobre la pertinencia o no de la discusión y aprobación del proyecto. En el primer caso, si el ponente lo estima, puede introducir cambios al texto original, a través de un pliego de modificaciones indicando las razones de su determinación. En este evento debe incorporarlos en el texto que se somete a consideración de la Comisión para su discusión y votación. En el segundo, simplemente sugiere su archivo.

Presentación de la ponencia. Dentro del plazo fijado por el Presidente, el ponente debe presentar el informe de ponencia por escrito en original y dos copias ante el Secretario de la Comisión Permanente.

La ponencia debe redactarse de tal manera que conserve el siguiente orden:

- a. Análisis del proyecto.
- b. Proposición del ponente acerca de dar o no debate al proyecto.
- c. Texto propuesto para el debate.

Publicación de la ponencia. Una vez presentada, el Secretario General de la Comisión debe ordenar la publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso, dentro de los tres (3) días siguientes.

No obstante, el Presidente de la Comisión puede autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico para distribuirlo entre sus integrantes. Esto no exime su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

La publicación previa del informe, sea de forma ordinaria (Gaceta del Congreso) o extraordinaria (medio mecánico), es requisito esencial para iniciar el primer debate.

Incorporación del proyecto de ley en el orden del día. Presentada la ponencia, la Mesa Directiva puede incorporar el proyecto en el orden del día para discusión y votación. Las bancadas tienen derecho a que en dicho orden se incorpore al menos un proyecto de su interés.

B

En la elaboración del orden del día debe tenerse en cuenta que los proyectos se analizan en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias. Las excepciones a esta regla, que son varias, contemplan la prelación de proyectos que tengan trámite de urgencia o preferencia, como los de iniciativa popular y los aprobatorios de tratados de derechos humanos o leyes estatutarias. Lo mismo ocurre si son proyectos que provienen de la otra Cámara.

El orden del día debe ser aprobado por la Comisión. Su contenido puede ser modificado a propuesta de alguno de sus integrantes.

Anuncio previo. Para que un proyecto pueda votarse es necesario que en la sesión inmediatamente anterior se haya anunciado. Resulta interesante observar cómo en la práctica se anuncia no sólo la votación, sino la deliberación o discusión del proyecto.

ii) Trámite en la Plenaria

Aunque el desarrollo de esta etapa es similar en Comisiones y Plenarias, existen ciertamente algunas diferencias. Se resaltan las más importantes.

Nombramiento de ponente. Para el trámite en Plenaria (segundo debate) el ponente o grupo de ponentes han debido ser designados por la Presidencia de la Comisión luego de aprobar el articulado. No obstante, la Mesa Directiva de la Plenaria también puede designarlos.

Plazo para rendir ponencia para segundo debate. La Mesa Directiva establece el plazo dentro del cual el ponente o grupo de ponentes debe rendir su informe. El término oscila entre cinco (5) y quince (15) días.

Redacción de la ponencia para segundo debate. El ponente o grupo de ponentes designados para elaborar la ponencia de segundo debate debe revisar el proyecto aprobado y ordenar las modificaciones introducidas durante el primer debate, de tal manera que dé cuenta de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo, cuando ello hubiera ocurrido. Esta regla tiene algunos matices, que se verán en el acápite correspondiente.

3. Etapa deliberativa

Escenario. Ocurre luego de la etapa predeliberativa en las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada Cámara y en las Plenarias de cada Corporación. Se pone de presente que debe primero agotarse el trámite en la Corporación en donde se haya radicado el proyecto (Comisión y Plenaria) para continuar en la siguiente Cámara.

B

i) Deliberación en Comisión

Inicio del debate. El debate inicia al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Así, constituye debate el sometimiento a discusión del proyecto y, en sentido amplio, ello ocurre a partir del momento en el que se pone a consideración el punto en el orden del día en el que se identifica el proyecto a debatir, siempre que exista quórum para deliberar.

Es posible distinguir en el debate dos momentos. El primero es el debate sobre la proposición con que termina la ponencia y el segundo, el debate del proyecto y su articulado.

Discusión de la proposición con la que termina la ponencia y votación de la proposición. Lo primero que se discute es la proposición con la que termina la ponencia.

En esta primera parte, el ponente hace una presentación global del proyecto y de los asuntos fundamentales del mismo para que, en general, la Comisión discuta sobre la conveniencia o no de la iniciativa. Finalizada esta discusión se vota la proposición con que termina el informe de ponencia y se da inicio a la discusión del articulado.

Si la proposición con que termina el informe es negativa, debe necesariamente votarse y en caso de aprobarse, se considerará negado el proyecto dando por concluido su trámite.

Si hay varios informes de ponencia y uno es negativo, debe votarse éste en primer lugar. Si es rechazado, se votan los demás en orden de radicación en la Secretaría.

Discusión del proyecto y de su articulado. Una vez que es aprobada favorablemente la proposición que recomienda dar debate al proyecto, éste puede discutirse de varias formas. La flexibilidad es amplia y estará en función de la complejidad de la iniciativa o de la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas representadas en la Comisión.

Abierta la discusión, los congresistas presentes pueden intervenir y el ponente lo debe hacer para aclarar los temas debatidos. Adicionalmente, el Presidente de la Comisión puede conceder el uso de la palabra cuando sea solicitada por los demás miembros del Congreso de la República que estén presentes en el debate, así como a los ministros y a los representantes de los órganos de otras ramas de poder público con iniciativa legislativa, en las materias que les correspondan.

Enmiendas. La posibilidad de modificar el texto que se discute se materializa a través de las enmiendas, las cuales deben tramitarse como proposiciones.

B

Como se verá oportunamente, su trámite está sujeto a reglas que no siempre se asimilan y armonizan con facilidad y pueden hacer que la discusión del proyecto sea muy compleja. Basta saber aquí que, con las salvedades que más adelante se anotarán, es de la esencia del debate que todo congresista pueda presentar enmiendas a los proyectos de ley sometidos a discusión y que éstas puedan ser debatidas y puestas a consideración de la respectiva Comisión.

ii) Deliberación en Plenaria

No se observan variaciones sustanciales. A diferencia de lo que ocurre en Comisiones, en las Plenarias es más restringida la participación de funcionarios distintos a los ministros, viceministros y representantes de las entidades con iniciativa legislativa.

4. Etapa Decisoria

Escenario. Se desarrolla tanto en las Comisiones Permanentes (primer debate) como en las Plenarias (segundo debate) de la Corporación, luego de que en cada una de ellas se agote la discusión del proyecto y de su articulado.

i) Trámite en Comisión

Quórum decisorio. Cumplidos los requisitos de las etapas anteriores, el presupuesto de la votación es la existencia de quórum decisorio, es decir, de la presencia de un número mínimo de congresistas correspondiente a la mitad más uno de los integrantes de la Comisión. Cuando quiera que se desintegre este quórum, la Comisión queda inhabilitada para votar el proyecto.

Procedencia de la votación. La forma como se debate el proyecto condiciona su votación. Así, una vez se cierra la discusión del inciso, del artículo, del grupo de artículos o del proyecto en general, según sea el caso, se procede a la votación de los discutidos, sean los textos originalmente presentados en la ponencia o las proposiciones de enmienda a los mismos, según las reglas que oportunamente se explicarán. Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de facilitar la presentación de esta etapa, nos referiremos en adelante a la votación del proyecto.

Lectura del texto sometido a votación. Cuando se va a votar el texto original o el pliego de modificaciones que consta en el informe de ponencia se suele omitir su lectura si no se han planteado enmiendas al articulado durante el transcurso del debate. En estos casos, no siempre es necesario leer lo que se

B

ha de votar. La razón de esta práctica es que la ponencia se ha publicado y se ha cumplido el requisito de publicidad del texto. De hecho, la lectura en articulados bastante extensos puede privar el debate de claridad y agilidad. Sin perjuicio de lo anterior, por razones de conveniencia puede procederse a leer su contenido.

En lo que tiene que ver con las proposiciones, todas ellas deben discutirse antes de votarse y, en todo caso, una vez cerrada la discusión, leerse nuevamente la proposición que se votará.

Votación. Por disposición constitucional, las votaciones de los congresistas deben ser nominales y públicas, excepto en los casos que regula la ley.

La votación solo es posible cuando el Presidente, con la presencia del Secretario de la Comisión, pregunta a los congresistas presentes, siguiendo la fórmula sacramental contenida en la ley, si aprueban o no los artículos propuestos en la ponencia o las modificaciones presentadas por medio de enmiendas.

Para proceder a la votación es posible el uso de cualquier método electrónico que acredite el sentido del voto. Una vez iniciada, la votación no puede interrumpirse, salvo que alguno de los congresistas plantee una cuestión sobre la forma en que se está votando.

Igualdad entre el número de votos y de congresistas presentes. Finalizada la votación, el número de votos debe corresponder al número de congresistas presentes de la respectiva Comisión que tengan derecho a votar. De este modo, está prohibido que iniciada la votación los congresistas salgan del recinto en donde ella se desarrolla, hasta el momento en que termine.

Mayorías. Para que un proyecto de ley ordinaria sea aprobado en la Comisión se requiere que sea votado por más de la mitad de los congresistas presentes en el recinto, siempre que haya quórum decisorio.

Cierre de la votación. Terminada la votación del articulado y aprobado éste, el Presidente debe ordenar que el Secretario dé lectura al título del proyecto y preguntar a los integrantes de la Comisión si lo aprueban, siguiendo la fórmula sacramental contenida en la ley. También preguntar si quieren los senadores (o representantes) que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República.

Revisión del proyecto aprobado y nueva ordenación. Aprobado el proyecto, debe pasar de nuevo al ponente o a otro miembro de la Comisión por disposición de la Presidencia para que el texto sea revisado, las modificaciones sean ordenadas y se redacte el informe para el segundo debate.

Este informe debe ser suscrito por el autor de la ponencia y autorizado con las firmas del Presidente y el Secretario de la Comisión.

B

ii) Trámite en Plenaria

El trámite en la Plenaria es sustancialmente igual al de la Comisión. La diferencia radica en que al finalizar la votación y en caso de haber sido aprobado favorablemente el proyecto, corresponde a la otra Cámara nombrar a los congresistas que deben elaborar el informe de ponencia para el siguiente debate.

C

FASE POSPARLAMENTARIA

Introducción. La fase posparlamentaria está conformada por una etapa de estudio del proyecto en la que el Presidente de la República, de no presentar objeciones a la iniciativa aprobada por el Congreso, debe sancionarla y promulgarla para convertirla en ley de la República.

Sanción y promulgación. Una vez el proyecto de ley es aprobado en los cuatro debates exigidos constitucionalmente, el Presidente del Congreso lo debe remitir al Presidente de la República para que él proceda a firmarlo. La firma del proyecto aprobado por el Presidente constituye su sanción. Una vez el proyecto ha sido sancionado se convierte en ley de la República y solo basta su publicación en el Diario Oficial. Esta publicación se conoce con el nombre de promulgación y es la que garantiza la publicidad del texto.

En caso de que el Presidente de la República no sancione la ley dentro de los plazos establecidos en la Constitución, el Presidente del Congreso asume la competencia para hacerlo.

Objeciones presidenciales. El Presidente de la República puede abstenerse de sancionar y promulgar un proyecto de ley aprobado por el Congreso si, a su juicio, resulta ser inconveniente o inconstitucional. En estos casos, debe acudir a la figura de la objeción presidencial que puede ser total, si se refiere a todo el articulado, o parcial, si solamente se refiere a parte de este.

En caso de que las Cámaras estén en receso, el Gobierno nacional debe publicar el proyecto objetado dentro de los plazos establecidos para su sanción.

Devolución del proyecto y trámite final. Las objeciones pueden ser aceptadas o no por el Congreso de la República. Si la objeción es rechazada y se trata de una objeción por inconveniencia, el Presidente de la República tiene la obligación de sancionar el proyecto. Si la objeción es por inconstitucionalidad y el Congreso la rechaza, el proyecto es remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre la misma.

La Corte puede encontrar fundadas o infundadas las objeciones. La decisión final de la Corte obliga al Gobierno nacional. En este sentido, si la Corte avala la constitucionalidad del proyecto al analizar las objeciones, el Presidente de la República debe proceder a su sanción.

Fase Preliminar		Fase Parlamentaria				Fase posparlamentaria		
	Trámites previos	Presentación (plazo)	Solicitud/Iniciativa	Sede de inicio del trámite	Mayorías	Plazo de trámite (aprobación)	Revisión previa y automática de la Corte Constitucional	Particularidades
Estatutaria	Debe consultarse brevemente tratándose de leyes que afecten a comunidades étnicas	Ninguno. Pero el Acto Legislativo 2 de 2004 le impuso al Congreso el deber de expedir una ley estatutaria que regulara la igualdad electoral de los candidatos a la Presidencia de la República (Art. 152, lit. f CP) antes del 1 de marzo de 2005	No tiene restricción en cuanto a la iniciativa, por lo que están habilitados quienes tienen esta capacidad de acuerdo a la Constitución Política (Art. 154, 155 y 156 CP)	Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado o Cámara (Art. 154 CP)	Absoluta (Art. 153 CP)	Una Legislatura (Art. 155 CP)	Si (Art. 153 CP)	I) Solo pueden ocuparse de las materias consignadas en el artículo 152 de la Constitución Política: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección b) Administración de justicia c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y fundaciones electorales d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley ii) No podrán expedirse en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la Repùblica (Art. 150 num. 10 CP)
Orgánica	Ninguno	Ninguno	(Art. 154, 155 y 156 CP)	i) Ley Orgánica del Reglamento del Congreso; ii) Comisión Primera de Ordenamiento Territorial; iii) Ley Orgánica del Presupuesto Nacional; Comisión Cuarta iv) Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo; Comisión Primera o Tercera	Absoluta (Art. 151 CP)	Dos legislaturas	No	I) Solo pueden ocuparse de las materias consignadas en el artículo 151 de la Constitución, tales como: a) Los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras b) Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo c) Las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales ii) No se pueden expedir en desarrollo de facultades extraordinarias (Art. 150 num. 10 CP) Deben contener regulaciones generales, de tal forma que no invada la competencia del Presidente de la República o de otras autoridades, como el Banco de la República. Verso sobre los asuntos relacionados en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución. No se pueden expedir en ejercicio de facultades extraordinarias (Art. 150 num. 10 CP)
Marco	Ninguno	Ninguno	El Gobierno nacional con respecto a: a) Organización del crédito público b) Regulación del comercio exterior y establecimiento del régimen de cambio internacional c) Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (Art. 154 CP)	Simple (Ley 5 de 1992 Art. 113)	Dos legislaturas	No		

Fase Preliminar		Fase Parlamentaria				Fase posparlamentaria	
Trámites previos	Presentación (plazo)	Solicitud/Iniciativa	Sede de inicio del trámite	Mayorías	Plazo de trámite (aprobación)	Particularidades	
Aprobatoria de tratados internacionales	i) Negociación del Tratado por parte del Gobierno ii) Consulta previa si el contenido del tratado bilateral o multilateral afecta directamente a comunidades étnicas. Si es bilateral, la consulta suele realizarse antes en diversas rondas, a lo largo de las cuales se discuten capítulos específicos de los acuerdos. Si es un tratado multilateral, la consulta debe llevarse a cabo después de la negociación y suscripción del acuerdo y antes de que el Presidente de la República remita el tratado su proyecto de ley aprobatoria al Senado	Initiativa Nacional (Art. 142 Ley 5)	Gobierno Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado (Art. 154 CP)	Simple (Ley 5 de 1992 art. 118)	Dos legislaturas	Revisión automática y posterior (Art. 241, num. 10 CP)	El Congreso dará trámite preferencial a las leyes aprobadas de los tratados sobre derechos humanos (Art. 164 CP)
Afectación directa a comunidades étnicas	Consulta previa	Ninguno	(Art. 154, 155 y 156 CP)	Senado o Cámara (Art. 154 CP)	Simple (Ley 5 de 1992 art. 118)	Dos legislaturas	No
Facultades extraordinarias	Estudio de la necesidad y conveniencia pública de las facultades	Ninguno	Solicitud del Gobierno (Art. 150, num. 10 CP)	Senado o Cámara (Art. 154 CP)	Absoluta (Art. 150 num. 10 CP)	Dos legislaturas	No
Plan Nacional de desarrollo	Debe contar con el concepto del Consejo Nacional de Planeación (Art. 341 CP)	Dentro de los 6 meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (Art. 341 CP)	Gobierno Nacional (Art. 154 CP)	Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado o Cámara (Art. 154 CP)	Simple (Ley 5 de 1992 art. 118)	El plan nacional de inversiones públicas deberá aprobarse en un término de 3 meses; de lo contrario el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (Art. 341 CP)	No
Presupuesto General de la Nación	Dentro de los 10 primeros días de cada legislatura (Art. 346 CP)	Gobierno (Art. 346 CP)	El primer debate se da en sesiones conjuntas de las comisiones económicas del Senado y Cámara	Simple (Ley 5 de 1992 art. 118)	Deberá discutirse y expedirse durante los 3 primeros meses de cada legislatura (Art. 349 CP)	No	Debe sujetarse al respectivo Plan Nacional de Desarrollo (Art. 346 CP) y a la ley orgánica del presupuesto (Art. 349 y 352 CP)

ESTRUCTURA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

A

COMPETENCIA LEGISLATIVA

La Constitución Política establece la reserva de ley como una forma de identificar el ámbito de competencia general del Legislativo, lo cual significa que ciertos temas deben ser regulados a través de una ley expedida por el Congreso. Este asunto no deja de ser problemático, en la medida en que la misma Carta permite la expedición de normas con fuerza material de ley por otras autoridades, como ocurre con el Presidente.

Art. 150 CP



Definición

RESERVA DE LEY:

Técnica legislativa por medio de la cual se determina que la regulación de una materia debe hacerse por una disposición que tenga el rango y el valor de ley.

Reserva de ley. Se entiende como una exigencia constitucional que establece que:

- a. Materialmente, ciertos asuntos sólo pueden ser regulados por disposiciones con fuerza material de ley (reserva relativa de ley), cumpliendo con el principio de legalidad.
- b. Formalmente, ciertas regulaciones deben provenir directamente del Congreso de la República, atendiendo a las reglas del trámite legislativo (reserva absoluta de ley), cumpliendo con el principio de legalidad en su estricta relación con el principio democrático deliberativo. Atender dichas reglas propende por la legitimidad en la adopción de las decisiones normativas.

C-710-01

I. PANORAMA

II. 7@ I G @; ENERAL
GENERAL

III. LEY
ESTATUTARIA

IV. LEY
CF. • B-75

V. LEY
MARCO

VI. LEY DE
FACULTADES

VII. LEY
APROBATORIA

VIII. CONSULTA
PREVIA

ASierra
Porto,
1998

C-340-06

En virtud de lo anterior, puede advertirse que la reserva de ley se inserta dentro de nuestro ordenamiento constitucional como un complemento del principio de legalidad, en sus propósitos de establecer la posición de la ley en el Estado de Derecho y determinar el alcance de la labor legislativa.

Ahora bien, como un desarrollo de los principios democrático y de separación de poderes, la Constitución contempla una genuina reserva legislativa absoluta en materias relacionadas con la expedición de códigos, la creación de impuestos, las leyes de facultades extraordinarias, las leyes estatutarias, las leyes marco y las leyes orgánicas¹.

B

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

C-710-01

Estado de Derecho. Como lo ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de legalidad ocupa una posición central en la configuración del Estado de Derecho, en su calidad de principio rector del uso de las facultades para legislar.

Significado de la palabra ley. Atendiendo al principio de legalidad, la Corte ha encontrado necesario responder: ¿cuál es el significado de la palabra ley que se encuentra en el texto constitucional?

Así, ha manifestado que la palabra “ley” puede entenderse en tres sentidos:

- a. Norma que proviene del Congreso de la República, a través de un procedimiento específico, el legislativo. Ejemplo de ello son los artículos 150 numeral 10, 150 numeral 19, 151 y 152 de la Constitución (ley en sentido formal) que regulan los principales tipos de ley.
- b. Norma con rango de ley, es decir, que sin provenir del Congreso de la República, tiene fuerza material de ley. Por ello no incluye a las disposiciones administrativas ni otras disposiciones que no tienen esa entidad. Ejemplo de éstas son las que expide el Presidente: i) mediante el ejercicio de facultades extraordinarias; ii) mediante los decretos legislativos de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (ley en sentido material); o iii) por facultades que directamente le otorga la Constitución.
- c. Ordenamiento jurídico, es decir, todo el derecho vigente. En efecto, puede entenderse en sentido amplio para incluir, además de las normas con fuerza de ley, los reglamentos, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales e incluso la jurisprudencia de las altas cortes.

C-131-93
C-710-01

De esta manera, se tiene que la Constitución establece que ciertas materias consideradas relevantes deben ser reguladas mediante una norma con rango

¹ Para conocer con mayor detalle cada una de estas reservas especiales de ley, véanse los respectivos capítulos.

B

de ley, impidiendo entonces que esos asuntos sean deslegalizados para ser regulados por una disposición de inferior rango, como es el caso de los reglamentos.

Sierra Porto,
1998



Definición

ACEPCIONES DE “LEY”

LEY EN SENTIDO MATERIAL

El concepto material de ley trae consigo la idea de que la Constitución le otorga un contenido específico, o estructura, que la diferencia de las demás normas del ordenamiento, así que solo es admisible decir que hay ley cuando la norma responde a estas exigencias, no importa quién la expida ni bajo cuál procedimiento, sino que su contenido sea de ley y que se le reconozca rango y fuerza de ley.

El fundamento del concepto material puede encontrarse en dos aspectos:

- La ley debe tener un contenido universal o general. Se entendería entonces una prohibición de expedir leyes a la medida, concretas o singulares.
- La ley solo debe regular ciertas materias; es decir, las más importantes del Estado o las que la Constitución le autoriza.

De Otto, 2008

LEY EN SENTIDO FORMAL

Es ley todo lo aprobado por el Congreso de la República, mediante el procedimiento legislativo, sin importar cuál sea su contenido.

Así, lo que le da carácter de ley a una manifestación de la voluntad del Estado es que cumpla con los requisitos formales de ley.

Aquí importa el órgano que profiere la disposición y el nombre con que ésta es publicada.

En un Estado organizado desde una Constitución con fuerza normativa, la ley en sentido formal determina su supremacía respecto de las restantes fuentes de Derecho, por ser la expresión de la voluntad popular, como consecuencia de la consagración constitucional del principio democrático.



Reflexión

Si la Constitución Política no utiliza la palabra “ley” de manera unívoca, entonces, ¿cuál es el significado que dicha expresión adquiere en el artículo 29? ¿Le es dable al intérprete deducir automáticamente que la prescripción del artículo constitucional se refiere sólo a las normas expedidas exclusivamente por el Congreso de la República?

La respuesta al interrogante planteado parte por reconocer la necesidad de complementar la proposición jurídica prevista en el artículo 29 de la Constitución, con la cláusula de reserva de ley establecida en el artículo 150 numeral 10 ibidem. El uso de la palabra “ley” en el artículo 29, en primer lugar, no puede entenderse exclusivamente como las normas proferidas por el legislador ordinario. C-1316-00 C-710-01

B



Análisis

SENTENCIA C-710-01

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República hacer una remisión a un decreto reglamentario en el que se estableció el procedimiento a seguir para imponer las sanciones previstas en una disposición con rango legal, sin vulnerar el principio de legalidad?

LA RESPUESTA: sí, porque el uso de la remisión en sí misma no constituiría la inexequibilidad. Solo si del estudio del contenido del texto al que se remite se establece una vulneración al aspecto material del debido proceso, existirían razones para la declaratoria de inconstitucionalidad por desconocer los límites prescritos para el legislador.

C

MARCO GENERAL DE COMPETENCIA

Art. 150
num. 1 CP

Tipos de competencia. La competencia del Congreso de la República en materia legislativa puede ser de distintos tipos. Una competencia expresa (exclusiva o no), una prohibitiva y una residual. Esto significa que si bien le es dado al Legislativo hacer leyes, no puede legislar sobre todo. Así, puede expedir normas sobre aquello que expresamente la Constitución le ordena que debe o puede hacerlo y residualmente, sobre todo lo que no esté atribuido a otra autoridad.

El marco general de competencia busca determinar el margen de acción del Congreso de la República para expedir leyes. En tanto la Carta está llena de normas jurídicas abiertas y ambiguas formalmente, el ámbito no siempre es claro y ha dado lugar a pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que ha definido el marco dentro del cual el Legislativo puede actuar legítimamente.

A modo de ejemplo y para ilustrar este punto, se proponen algunos asuntos definidos por la Corte Constitucional desde el ámbito formal sobre aquellas normas que el Congreso no puede expedir, dejando en claro que este marco se delimita con mayor precisión en cada sentencia. El material completo está contenido en las casi 8.000 sentencias de constitucionalidad expedidas por esta corte desde su creación hasta la fecha. Una reconstrucción más amplia puede verse en Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009.

C

Tributos	Lo que no puede hacer el Congreso de la República
	Cuando se trata de crear impuestos territoriales, no puede fijar minuciosamente cada uno de los elementos del tributo, pues con ello invade la competencia de las entidades territoriales; basta con indicar los elementos esenciales de éste.
	<i>C-205-95 C-227-02 C-538-02 C-155-03 C-692-03 C-1043-03 C-1115-03</i>
	Facultar al Presidente de la República para regular contribuciones parafiscales sin prever un sistema y método para la definición de los costos y beneficios, así como la forma de reparto. <i>C-376-95</i>
	Establecer tasas sin previamente haber determinado los elementos esenciales de éstas. <i>C-1254-01</i>
	Delegar al Gobierno nacional y/o a una organización de cooperación, la determinación de asuntos como paraísos fiscales, guías de precios de transferencia y elementos esenciales de tributos. No obstante, sí puede remitirse a reglamentos de tales organizaciones. <i>C-690-03 C-715-03 C-945-03 C-1005-03</i>
	Crear exenciones tributarias para establecimientos públicos, ni relativas al pago de cuotas moderadoras y copagos dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, pues es iniciativa del Gobierno nacional. <i>C-205-95 C-1707-00</i>

C

	Lo que no puede hacer el Congreso de la República
Presupuesto y planeación	<p>Crear una erogación a cargo del erario dentro de la Ley de Presupuesto cuando no existe una ley previa que la autorice. <i>C-562-98</i></p> <p>Declarar como gasto público social partidas presupuestales no determinadas así en la Ley Orgánica de Presupuesto. <i>C-317-98</i></p> <p>Crear a favor de personas (naturales o jurídicas) rentas nacionales de destinación específica, salvo que medien razones imperativas y necesarias. <i>C-317-98</i></p> <p>Incluir dentro de la Ley Anual del Presupuesto una regulación de los juicios fiscales. <i>C-402-97</i></p>
Gasto público	<p>Lo que no puede hacer el Congreso de la República</p> <p>Establecer gastos públicos con cargo al presupuesto nacional cuando éstos hayan sido atribuidos a una entidad territorial. <i>C-324-97 C-466-97</i></p> <p>Imponer al Gobierno nacional que establezca porcentajes para la cofinanciación de proyectos en la Ley Anual de Presupuesto.</p> <p><i>C-324-97 C-325-97 C-466-97 C-593-97 C-201-98 C-486-02 C-1047-04 C-1113-04</i></p> <p>Autorizar al Gobierno para celebrar contratos o acuerdos para la ejecución de las disposiciones en una ley, siempre y cuando no se trate de los presupuestos contenidos en el artículo 150 numeral 9 de la Constitución. <i>C-740-98 C-1250-01</i></p> <p>Autorizar al Gobierno nacional, mediante ley ordinaria, para modificar el presupuesto. <i>C-483-02</i></p> <p>Regular la contratación del Estado con entidades sin ánimo de lucro, pues ello es una competencia del Gobierno nacional. <i>Art. 355 CP</i></p>
Estructura de la administración nacional	<p>Lo que no puede hacer el Congreso de la República</p> <p>Crear asociaciones, como colegios profesionales, con la calidad de orden nacional, en las que además de particulares participen funcionarios públicos, como ministros, sin iniciativa gubernamental. <i>C-482-02</i></p> <p>Trasladar atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Gobierno nacional o a un ministerio en particular. <i>C-675-98</i></p> <p>Determinar las funciones específicas de un empleo o dependencia de la administración central, pues ello le compete al Gobierno, pudiendo el Legislativo establecer solo las funciones básicas. <i>C-675-98</i></p>

C

Estructura de la administración nacional	Determinar los porcentajes del capital de las sociedades de economía mixta. <i>C-953-99</i> Facultar al Ejecutivo para que establezca la nomenclatura y jerarquía de los ministerios, pues esto es de competencia exclusiva del Legislativo. <i>C-727-00</i> Autorizar la creación de establecimientos públicos, puesto que esta competencia sólo está prevista para las empresas industriales y comerciales del Estado y para las sociedades de economía mixta. <i>C-727-00</i>
---	--

Autonomía de las entidades territoriales	Lo que no puede hacer el Congreso de la República Conceder exenciones ni tratamientos especiales respecto de tributos de propiedad de las entidades territoriales. <i>C-177-96</i> Definir los recursos propios de las entidades territoriales que deben destinarse al servicio nacional de salud y a los fondos territoriales de pensiones públicas. Sin embargo, puede realizar los controles pertinentes. <i>C-219-97</i> Ordenar la destinación de porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación que perciben las entidades territoriales a gastos administrativos, pues estos tienen como única finalidad la inversión social. <i>C-520-94</i> Condicionar a previa autorización de la Oficina de Planeación Departamental, la destinación de recursos a programas de desarrollo por parte del municipio. <i>C-1146-01</i> Determinar la distribución de las partidas presupuestales de los departamentos, salvo que se trate de ajustes totalmente necesarios para mantener la estabilidad económica de la Nación. <i>C-958-99 C-540-01 C-579-01</i> Limitar infundadamente las facultades de división del territorio de los distritos. <i>C-538-05</i>
---	--

Órganos de control	Lo que no puede hacer el Congreso de la República Asignar a las contralorías territoriales funciones que no correspondan a las propias de estos órganos (control fiscal). <i>C-922-00</i>
---------------------------	---

C

Autoridades administrativas independientes	Lo que no puede hacer el Congreso de la República
	Asignar al Gobierno nacional la función de reglamentar la forma como los establecimientos de créditos oficiales refinanciarán deudas. <i>C-021-94</i>
	Establecer tasas de interés y funciones compartidas entre el Gobierno nacional y el Banco de la República sobre crédito agropecuario. <i>C-489-94</i>
	Ordenar al Gobierno la implementación de línea de crédito subsidiado. <i>C-489-94</i>
	Señalar detalladamente las funciones cambiarias, monetarias y crediticias del Banco de la República. Por ejemplo, no puede establecer las tasas máximas de interés remuneratorio. <i>C-208-00</i>
Entes universitarios	Establecer una orientación específica de la política monetaria, lo que incluye la prohibición de ordenar al Banco de la República que anualmente disminuya la inflación. <i>C-481-99</i>
	Autorizar al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que apruebe los estatutos de las corporaciones autónomas regionales. <i>C-462-08</i>
Rama ejecutiva y judicial	Lo que no puede hacer el Congreso de la República
	Imponer el deber de concretar y acordar con el Gobierno nacional los criterios y procedimientos para la distribución de las transferencias, de tal forma que el Ejecutivo controle el presupuesto de las universidades. <i>C-926-05</i>
	Lo que no puede hacer el Congreso de la República
	Crear una comisión de seguimiento de las políticas judiciales contra el secuestro, porque ello implica un control político del Congreso de la República frente a la rama judicial y no tiene competencia para ello. <i>C-069-94</i>
	Incluir al Vicepresidente de la República dentro de la junta directiva de una corporación autónoma regional. <i>C-594-95</i>
	Disponer la adjudicación de un bien público a título de usufructo de manera detallada y precisa, pues solo puede autorizar al Gobierno nacional para tal fin. <i>C-923-00</i>

C

Rama ejecutiva y judicial	Otorgarle al pleno del Consejo de Estado competencia judicial en los procesos de pérdida de la investidura porque ello corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo. <i>C-247-95</i>
Otros entes con autonomía	Lo que no puede hacer el Congreso de la República Limitar la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación. <i>C-524-03</i> Determinar el método para la constitución de las veedurías indígenas y asegurar que la organización de éstas responda a los intereses de la comunidad. <i>C-292-03</i>

III. LEY ESTATUTARIA

A

GENERALIDADES

1. Concepto y fundamento

De conformidad con el artículo 152 de la Constitución Política, mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República debe regular:

- a. Los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.
- b. La administración de justicia.
- c. La organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales.
- d. Las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana.
- e. Los estados de excepción.
- f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Debe tenerse en cuenta que esto último, es decir, la igualdad electoral de los candidatos a la Presidencia, fue adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004, mediante el cual se estableció la posibilidad de la reelección presidencial en Colombia.

Las leyes estatutarias se refieren a temas sensibles para el sistema democrático y para los derechos fundamentales. En las discusiones al interior de la Asamblea Nacional Constituyente se afirmaba que las leyes estatutarias debían proporcionar *la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a los derechos fundamentales de manera que se librara a la*

A

C-141-10

Constitución de regulaciones detalladas¹. En consonancia, la Corte Constitucional ha mencionado que mediante las leyes estatutarias se regulan temas esenciales para la estructura y funcionamiento del Estado Social de Derecho.

La importancia de las leyes estatutarias radica en:

- a. Su especial jerarquía.
- b. Los criterios de distinción.

2. Jerarquía de las leyes estatutarias

Bloque de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha reconocido que las leyes estatutarias hacen parte del bloque constitucional y, en ese sentido, tienen jerarquía superior porque sirven de parámetro de constitucionalidad para la expedición de otras leyes.

El concepto de bloque constitucional se refiere al conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto constitucional². Es decir, de conformidad con esta idea, la Constitución está conformada por el texto constitucional y, además, por un conjunto de principios y reglas que sin aparecer formalmente en aquel deben ser tenidos en cuenta como referencia al momento de efectuar el control constitucional.

La Corte Constitucional ha distinguido entre: i) bloque constitucional *stricto sensu* y ii) bloque constitucional *lato sensu*.



Información

TIPOS DE BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El bloque constitucional *stricto sensu* está conformado por aquellas normas que, en virtud de una cláusula expresa de remisión de la Carta Política, hacen parte de la misma.

El bloque constitucional *lato sensu* está conformado por disposiciones que tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias, aunque a veces no gocen de rango constitucional. C-582-99

- 1 Véase Jacobo Pérez Escobar, *Derecho Constitucional Colombiano*, Temis, Bogotá, 2010; y Diego Younes Moreno, *Derecho Constitucional Colombiano*, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- 2 Olano García, Hernán Alejandro, *El bloque de constitucionalidad en Colombia*, Estudios Constitucionales [en línea] 2005, 3. Recuperado el 22 de enero de 2012 desde: <http://redalyc.uamex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=82003112>.

A

Información

TIPOS DE BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

En este sentido, hacen parte del bloque constitucional *stricto sensu*:

- Los convenios internacionales del trabajo *Art. 53 CP*
- Los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Congreso de la República *Art. 93 CP*
- Los derechos inherentes o cláusula de los derechos innombrados *Art. 94 CP*
- Los tratados que definen los límites territoriales. *Art. 101 CP*
- El Derecho Internacional Humanitario *Art. 214 CP*

En este orden de ideas, la función del bloque *lato sensu* es *servir de referente necesario* para el control constitucional de las leyes.

A. Rameli, 2004

En palabras de la Corte Constitucional, el bloque *lato sensu* permite *identificar todas aquellas normas de diversa jerarquía que son referente para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. C-191-98*

De esta manera, la Corte Constitucional ha definido que *integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato*:

- El preámbulo
- El articulado de la Constitución
- Algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos *Art. 93 CP*
- Las leyes orgánicas
- Algunas leyes estatutarias

C-148-05

Hecha la anterior distinción, debe tenerse en cuenta que las leyes estatutarias no hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, pero en sentido amplio sí pueden pertenecer en algunos casos. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha afirmado que la ley estatutaria de los estados de excepción debe incorporarse en el bloque de constitucionalidad, en tanto que sirve para decidir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los decretos legislativos que se dicten al amparo de los estados de excepción y además establece límites o prohibiciones absolutas para la restricción, limitación o suspensión de derechos, durante la anormalidad, en pauta de control de las leyes que tratan sobre el uso de la fuerza en el escenario de la normalidad.

A

C-224-09

Ejemplo de lo anterior se encuentra en la sentencia C-224-2009 en la que la Corte estudió la constitucionalidad de un decreto legislativo expedido en desarrollo de un estado de emergencia social y económica causado por las “pirámides”. En esta oportunidad, como parámetro de constitucionalidad del decreto legislativo se utilizó la ley estatutaria de los estados de excepción, puntualmente el artículo 44, relativo al ejercicio del poder punitivo.

En la sentencia C-141-2010, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de una ley que convocaba a referendo. En esa ocasión estableció que la ley estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana debía ser considerada como referente normativo para la constitucionalidad de las iniciativas legislativas populares.

C-191-98

La Corte Constitucional ha sintetizado las características que deben tener las normas que forman parte del bloque constitucional *lato sensu*:

- a. Ser parámetro para efectuar el control de constitucionalidad del derecho interno;
- b. Tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos son normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria);
- c. Y formar parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional.

C-756-08
C-942-09

La distinción de una ley estatutaria de una ordinaria no depende de la denominación adoptada por el legislador, de allí que este criterio nominativo no sea determinante, sino que deben tenerse en cuenta otros criterios desarrollados por la Corte Constitucional.



Información

LA LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA NO HACE PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

En la sentencia C-708-1999 se planteaba si era posible demandar una norma por violar la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia).

La Corte Constitucional, luego de recordar el concepto de bloque constitucional *lato sensu*, estableció que dicha ley no hace parte de éste, argumentando que *no todo el contenido de una ley estatutaria es apto para ostentar esa condición, solo es viable a través de un mandato expreso del Constituyente de 1991 que apunte hacia esa dirección y en la Carta Política no se observa canon alguno que las reconozca como reglas de valor constitucional, sobre las cuales deba realizarse el control constitucional.*

A

Dejando a un lado el criterio nominativo, pueden identificarse tres criterios a partir de los cuales se pueden distinguir a las leyes estatutarias de las demás, a saber: i) orgánico, ii) material y iii) procedural. A continuación se explicarán detalladamente cada uno de ellos.



Información

CRITERIOS DE DISTINCIÓN

De acuerdo con los criterios de distinción, las leyes estatutarias se diferencian por:

- **Criterio orgánico**, que indica que sólo el Congreso de la República puede expedir normas estatutarias. Se trata de una facultad indelegable que no puede ejercer el Presidente de la República, ni siquiera en estados de excepción.
- **Criterio material**, según el cual se limita a las materias establecidas en el artículo 152 de la Constitución Política.
- **Criterio procedural**, el cual señala que el trámite de las leyes debe contar con una mayoría absoluta, aprobarse en una sola legislatura y requiere de un control previo de constitucionalidad. C-247-95

objeto, y por otra, la generalidad de esas materias llevaría a que la mayoría de las leyes se deban tramitar como estatutarias.

Ahora bien, dentro de una ley estatutaria se pueden incluir normas que no correspondan a su objeto con el fin de llevar a cabo un estatuto integral que guarde una relación de conexidad directa y estrecha con la efectividad del mecanismo creado para proteger determinados derechos fundamentales. Pero en el caso de no darse esa conexidad directa, no se puede afirmar que devenga una inconstitucionalidad de la norma, ya que ésta fue aprobada con el cumplimiento de requisitos aún más exigentes.

B**TRÁMITE LEGISLATIVO**

C-490-11

En atención a la importancia de los temas que son objeto de ley estatutaria, la Constitución Política colombiana estableció un trámite legislativo más completo, detallado y cuidadoso, para lograr una mayor estabilidad de las regulaciones resultantes, aspiraciones que deberían alcanzarse como producto de la exigencia de:

- a. Mayorías calificadas.
- b. Trámite concentrado dentro de una sola legislatura.
- c. Control previo y automático de la exequibilidad del proyecto así aprobado, por parte de la Corte Constitucional.

C-141-10

Debe tenerse en cuenta que, en todo caso, los principios generales y las reglas del trámite legislativo ordinario deben aplicarse al de las leyes estatutarias, siempre y cuando sean compatibles con éste.

C-141-10

En tal sentido, la Corte Constitucional ha considerado que las leyes con un trámite legislativo reforzado, como es el caso de la estatutaria, se caracterizan por tener una vocación de permanencia en el tiempo.

Este procedimiento especial y calificado pretende asegurar que temas esenciales para la vida social tengan un amplio debate en el Congreso de la República y el control constitucional previo busca evitar que entren en vigencia sin la plena garantía de su sujeción a la Constitución Política.

1. Fase preparlamentaria**i) Trámites previos**

En los trámites de las leyes estatutarias debe verificarse el cumplimiento del requisito de consulta previa respecto de las normas que afecten directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes. La Corte Constitucional específicamente ha establecido que el desconocimiento del deber de consulta previa genera inconstitucionalidad.

2. Fase parlamentaria**i) Presentación y sede de inicio del trámite**

Las leyes estatutarias no tienen iniciativa privativa, es decir, cualquiera de los sujetos habilitados constitucionalmente puede presentar un proyecto de ley estatutaria. Dicho proyecto puede ser radicado en la Cámara de Representantes

B

o en el Senado de la República, lo importante es que inicie su trámite en la Comisión Primera Constitucional Permanente, pues es su competencia tramitar las normas estatutarias de acuerdo con la Ley 3 de 1992.

Una vez radicados en el Congreso, los proyectos de leyes estatutarias, al igual que todo proyecto de ley, deben publicarse en la Gaceta del Congreso, para luego darle curso en la comisión respectiva.

ii) Etapa decisoria

Mayorías. El artículo 153 de la Constitución establece que *la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias* debe hacerse mediante mayoría absoluta, es decir, mediante el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las cámaras. La Corte Constitucional ha enfatizado en torno a que el quórum para tomar las decisiones por mayoría absoluta de los miembros que conforman cada una de las comisiones y plenarias del Congreso debe aparecer claramente determinado, de manera que debe dejarse constancia del número de senadores o representantes que así lo decidieron³.

C-179-94

Veamos un ejemplo tomando como referencia el número de miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes:

$$35 \div 2 = 17 + 1 = 18$$

Término. De conformidad con el artículo 153 de la Constitución, el trámite de las leyes estatutarias debe efectuarse dentro de una sola legislatura. Ahora bien, el artículo 138 constitucional define que el Congreso se debe reunir en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, los cuales constituyen una legislatura. Es así como este artículo establece que una legislatura se conforma por dos períodos ordinarios de sesiones, el primero de los cuales inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, mientras que el segundo comienza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio.

Nada obsta para que los proyectos de ley estatutaria sean tramitados en sesiones extraordinarias, siempre que ellas ocurran entre el 17 de diciembre y el 15 de marzo. En cada sesión los proyectos de leyes estatutarias tendrán prelación en el orden del día.

Ley 5.
Art. 79-6

³ Al respecto se puede ver Serie Hoja de Ruta, Manual de Trámite Legislativo Ordinario.

B

3. Fase posparlamentaria

i) Reforma y derogación

Para modificar o derogar una ley estatutaria se requiere una norma de la misma naturaleza.
C-295-02

ii) Control constitucional

Revisión previa de constitucionalidad. El trámite de las leyes estatutarias comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

El artículo 153 de la Constitución Política establece que las leyes estatutarias deben ser aprobadas, modificadas o derogadas, dentro de una sola legislatura. La Corte Constitucional ha interpretado esta norma en el sentido de que la obligación de tramitar las leyes estatutarias en tal período no incluye el término de revisión de constitucionalidad, pues lo contrario llevaría a conclusiones absurdas toda vez que la sola revisión constitucional de una ley dura 120 días hábiles. Por lo tanto, *si un proyecto de ley estatutaria surte los pasos dentro del Congreso dentro de una legislatura, habrá respetado el mandato del artículo 153 de la Constitución, incluso si su revisión por la Corte y la sanción por el Presidente se efectúan una vez terminada la legislatura.*

C-011-94

Así, la prohibición de exceder una legislatura se refiere únicamente al trámite legislativo y no al control constitucional ni a sus consecuencias, como la posibilidad de subsanar vicios formales de las leyes.
Auto 170-03

C-295-02

Para que la Corte Constitucional tenga competencia de realizar este control automático y previo basta con que la ley haya sido tramitada como estatutaria, sin perjuicio de que, producto del análisis de constitucionalidad, se determine que la disposición podía estar contenida en una ley ordinaria.

Demandas de inconstitucionalidad contra leyes estatutarias. Debido a que el control que realiza la Corte Constitucional sobre las normas estatutarias además de ser previo, es integral y definitivo, surte efectos de cosa juzgada absoluta. De allí que, excepcionalmente, los ciudadanos pueden demandar una ley estatutaria cuando surjan vicios de constitucionalidad sobrevinientes.

Específicamente en los casos de las leyes estatutarias, para la Corte son vicios sobrevinientes los siguientes:

- Los de procedimiento que surjan con posterioridad al control constitucional automático.

B

- b. Los que se presenten como consecuencia de un cambio en las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento al pronunciamiento inicial de la Corte Constitucional.

C-011-94
C-029-09
Auto 158-09

La Corte Constitucional ha remarcado que en la demanda de inconstitucionalidad, en lo que respecta a vicios sobrevinientes, se debe exponer cuáles fueron los vicios de procedimiento o el cambio en las normas constitucionales. En estos casos, la Corte queda restringida al estudio específico de dichos cargos.

C-443-11

iii) Sanción presidencial

Como toda ley, las estatutarias requieren obtener la sanción del Gobierno. Para éstas, la sanción presidencial procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y declarado su exequibilidad.

C

PARTICULARIDADES

III. LEY
ESTATUTARIA

1. Derechos fundamentales

Las materias objeto de ley estatutaria se deben interpretar de manera restrictiva y por tanto no se pueden ampliar a asuntos no contemplados en el artículo 152 de la Constitución Política.

C-1185-00
C-670-01

La reserva de ley estatutaria para leyes que regulan derechos fundamentales se justifica en el propósito constitucional de ofrecer para ellos una mayor protección.

No se trata de elevar a rango estatutario toda referencia a tales derechos y menos de afectar, para hacer rígida o inmodificable, la normatividad sobre otras materias que, por motivos no relacionados con su núcleo esencial, aluda a ellos. De esta forma, *las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.*

C-251-98

C-226-94
C-756-08

Como se observa, más allá de que una regulación se refiera a un derecho fundamental, lo importante en realidad es que con ella se afecte el núcleo esencial del derecho en cuestión para que deba aprobarse a través de una ley estatutaria.

C-311-94
C-313-94
C-831-01
C-481-03
C-531-06

De lo contrario, se restringiría exageradamente la competencia del legislador ordinario, puesto que toda legislación directa o indirectamente tiene que ver

C

C-052-95

C-311-94
C-350-97

C-251-98
C-1338-00
C-620-01

con derechos fundamentales, llegando al extremo de que toda ley se tramite por el procedimiento especial de las estatutarias. De allí que sea posible que mediante ley ordinaria se regule la prestación de un servicio público en relación con un derecho fundamental.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que no es posible que mediante ley ordinaria se regule de forma estructural, integral y completa una materia de aquellas que están previstas en el artículo 152 constitucional, sino que debe tramitarse como ley estatutaria, así en ella se traten otros aspectos distintos a los mencionados en dicho artículo.

Por ejemplo, al estudiarse la constitucionalidad de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo) en la que, entre otras cosas, se establecía la financiación y el manejo de los recursos para la prestación del servicio de telemedicina, la Corte Constitucional concluyó que no se violó la reserva de ley estatutaria en tanto que solo se refería al uso de la tecnología para efectos de prestar los servicios de salud de manera remota, por lo que no impactaba el núcleo esencial del derecho a la salud. Debe tenerse en cuenta que el mencionado derecho ha sido reconocido por esta Corte como un derecho fundamental.

Definición



NÚCLEO ESENCIAL:

La Corte Constitucional ha definido el núcleo esencial de un derecho fundamental como el conjunto de atribuciones y potestades sin las cuales el derecho no sería reconocido como tal.

C-319-06 C-370-06



Reflexión

¿LA REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEBE HACERSE A TRAVÉS DE LEY ESTATUTARIA?

Esta pregunta implica forzosamente resolver previamente la cuestión de si la seguridad social es o no un derecho fundamental, cuestión que para nada es pacífica. Así, la Corte Constitucional, en sentencias de tutela, ha amparado como derechos fundamentales las garantías propias de la seguridad social, como las pensiones de invalidez. T-658-08 T-032-12

Sin embargo, la lectura de las sentencias de constitucionalidad nos indica lo contrario. Desde la sentencia C-408-94 se estableció que el sistema de *seguridad social*

C



Reflexión

social, no debe ser objeto de reglamentación mediante la vía legal exceptiva de las leyes estatutarias por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales que quiso el constituyente someter a dicha categoría legal. Más recientemente, en la sentencia C-979-10, reiteró esta regla.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la seguridad social, por ser un derecho prestacional, no debe ser regulada a través de ley estatutaria. La gratuidad de la seguridad social, aplicable para algunos ciudadanos, no puede entenderse como un ingrediente que pueda mutar la naturaleza de derechos para transformarlos en fundamentales, pues no son más que desarrollos de contenidos propios del Estado Social de Derecho. *C-408-94 C-052-95 C-072-95 C-510-08*

En concordancia, recientemente la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución Política que el Congreso de la República reformara el Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante ley ordinaria. *C-791-11*

Por otra parte, al estudiarse la constitucionalidad de la Ley 643 de 2001, en la que se regula el monopolio rentístico de juegos de suerte y azar y además se establecen algunas disposiciones sobre la seguridad social de las personas que se dedican a esta actividad, la Corte Constitucional concluyó que ello no era competencia del legislador estatutario porque, al no excluir a destinatarios ni establecer las prestaciones a las que tienen derecho, no incide en el núcleo esencial de la seguridad social en salud y tampoco lo regula sistemáticamente. *C-1067-08*

Partiendo de lo anterior, la Corte Constitucional ha definido unos parámetros o criterios para establecer cuándo una ley debe tramitarse como estatutaria.

Entre estos criterios restrictivos encontramos, en primer lugar, que cuando se pretenda regular el núcleo esencial de un derecho fundamental o desarrollar una normativa integral y completa de éste, el Congreso de la República debe expedir leyes estatutarias.

De esta manera, la Corte Constitucional ha considerado que hacen parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales aquellas cuestiones

C-311-94
C-313-94
C-247-95
C-831-01
C-481-03
C-531-06

C

C-894-06

C-1338-00
C-370-06

C-425-94

C-013-93

C-850-09

relacionadas con: i) el ejercicio y la imposición de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; y ii) el conjunto de atribuciones y potestades sin las cuales el derecho no sería reconocido o que sean necesarias para que pueda ser ejercido o tutelado.

El segundo criterio se refiere a la regulación integral de una norma relacionada directamente con derechos fundamentales, la cual necesariamente debe ostentar *una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.*

El tercer criterio se relaciona con el objeto directo de complementar y desarrollar los derechos fundamentales, por tanto si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido.

Finalmente, la Corte Constitucional ha establecido que la tramitación de una ley como estatutaria también se da cuando ésta regula de manera íntegra un derecho fundamental.

A continuación presentamos algunos casos resueltos por la Corte Constitucional en relación con distintos derechos fundamentales y la procedencia o no de ley estatutaria.

Aspecto	Regla
Acceso a la información pública	<p>La regulación de un límite al acceso a la información previamente impuesto por la ley (o la Constitución) puede hacerse mediante ley ordinaria. C-491-07</p> <p>Por otra parte, la Corte Constitucional declaró exequible una ley ordinaria que restringía el acceso a información sobre las sesiones de las juntas calificadoras de las Fuerzas Militares, argumentando que no debía tramitarse como estatutaria por cuanto no regulaba el derecho al acceso a la información de manera integral.</p> <p>C-872-03</p> <p>Recientemente, se declaró inconstitucional el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) por considerar que regula aspectos estructurales del derecho de petición como, por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto de la resolución de las peticiones, aspectos</p>

C

Aspecto	Regla
Acceso a la información pública	referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas, pues este tipo de regulaciones integrales debe hacerse mediante ley estatutaria. C-818-11
Asociación sindical	Las disposiciones encaminadas a configurar, actualizar o definir la libertad sindical deben tramitarse mediante el procedimiento de ley estatutaria. La regulación de la convención colectiva, en principio, puede regularse mediante ley ordinaria. C-280-07
Debido proceso	Contrario a lo que podría pensarse, no toda regulación de procedimientos implica una afectación al derecho al debido proceso y por tanto puede hacerse mediante ley ordinaria, siempre que ello no implique una restricción de este derecho o una regulación integral del mismo. C-340-06 C-836-02 C-740-03 C-804-03 C-910-04 Ver en el acápite de administración de justicia lo relacionado con los códigos de procedimiento.
Educación	Al revisarse la constitucionalidad de la Ley 30 de 1992, la Corte concluyó que no debía tramitarse como ley estatutaria puesto que regulaba a la educación como servicio público y no como derecho fundamental. C-311-94

C

Aspecto	Regla
Elegir y ser elegido	<p>La regulación de los requisitos para acceder a un cargo de elección popular puede hacerse mediante ley ordinaria, puesto que no implica una afectación al núcleo esencial del derecho fundamental de elegir y ser elegido. <i>C-381-95</i> El establecimiento de inhabilidades para ejercer cargos de elección popular no constituye una restricción a los derechos políticos, sino que, por el contrario, busca resguardar la democracia. <i>C-373-95</i></p> <p>Sin embargo, tiene una estrecha relación con el derecho de ser elegido, por lo que su regulación puede incluirse en una ley estatutaria sin romper la unidad temática. <i>C-490-11</i></p>
Hábeas data (ver aparte sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia)	<p>La recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda el derecho fundamental del hábeas data y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, al menos en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales. <i>C-567-97</i></p> <p>En consecuencia, la recolección, la divulgación y el reporte del dato financiero a las centrales de riesgo, también deben ser autorizados por una ley estatutaria. <i>C-729-00 C-993-04</i></p> <p>En conclusión, todas aquellas normas que regulen la facultad de las personas para conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos, implican una restricción al núcleo esencial del derecho al hábeas data y por lo tanto deben estar contenidas en una ley estatutaria. <i>C-384-00</i></p> <p>Por el contrario, la solicitud de documentación e información con fines tributarios puede ser regulada mediante ley ordinaria puesto que es desarrollo de la autorización contenida en el inciso final del artículo 15 de la Constitución Política. <i>C-981-05</i></p> <p>Así también, la regulación de recolección de información que no esté sustraída del conocimiento público, puede darse a través de ley ordinaria. Éste es el caso de la información académica o profesional, pues con ella la persona se da a conocer en su respectivo ámbito. <i>C-446-98</i></p>

C

Aspecto	Regla
Libertad de escoger profesión u oficio	<p>La reglamentación del ejercicio de una profesión, así como su control y vigilancia, no deben realizarse mediante ley estatutaria puesto que no afecta los elementos esenciales de la libertad de escoger profesión y oficio. C-226-94</p> <p>No debe tramitarse como ley estatutaria la regulación de una profesión u oficio cuando tenga por objeto determinar su naturaleza, propósito, campo de acción y principios que la rigen. C-251-98</p> <p>La regulación de los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, el desempeño y la ética del talento humano de la salud, puede hacerse mediante ley ordinaria sin que implique una vulneración de la reserva de ley estatutaria, ya que no se está limitando el libre ejercicio de la profesión u oficio del personal del sector salud. C-942-09</p> <p>Los procesos de recertificación de profesionales de la salud afectan directamente derechos fundamentales en tanto restringen el ejercicio profesional que ya había sido autorizado por el Estado, por lo tanto, deben tramitarse mediante ley estatutaria. C-756-08 C-1063-08</p>
Libertad personal	<p>La restricción de la libertad mediante normas penales no debe tramitarse mediante ley estatutaria puesto que este tipo de ley tiene como finalidad primordial desarrollar los derechos fundamentales mientras que, por el contrario, la ley penal restringe la libertad distinguiendo lo ilícito de lo lícito y es una manifestación de <i>ius puniendi</i> del Estado. Así, <i>no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a “regular los derechos fundamentales”</i>. C-313-94</p> <p>Producto del primer punto tenemos que las normas penales, puntualmente el Código Penal, no requieren de ley estatutaria puesto que no tienen como fin definir el contenido de derechos fundamentales, sino que simplemente determinan las situaciones que se consideran merecedoras de reproche social y sanción punitiva. C-193-05</p>

C

Aspecto	Regla
Propiedad	<p>La propiedad no es <i>per se</i> un derecho fundamental. Esto sumado a que solo es protegida por nuestro ordenamiento jurídico cuando es obtenida con justo título, lleva a que le sea permitido al legislador ordinario regular el derecho a la propiedad más aún cuando se trata de la acción de extinción de dominio. Así mismo, el hecho de que la propiedad puede ser restringida en casos de expropiación administrativa sin que haya lugar a indemnización (por ejemplo, en caso de guerra) indica que no es un derecho absoluto y que, por tanto, el legislador ordinario puede regular los mecanismos que lo restringen, como la extinción de dominio y la expropiación. <i>C-374-97</i></p>
Salud	<p>El legislador ordinario puede regular la prestación de los servicios de salud para la atención de los pacientes con cáncer y a su vez modificar algunos aspectos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, toda vez que no implica una regulación integral, estructural y completa del derecho a la salud, sino que, por el contrario, tiene un alcance bien delimitado. <i>C-662-09</i></p> <p>La regulación de la atención de una enfermedad en especial bien puede hacerse a través de una ley ordinaria puesto que no hace una regulación integral y sistemática del derecho a la salud ni toca el núcleo esencial de éste, sino que se limita a regular un aspecto puntual del mismo. <i>C-662-09 C-850-09 C-398-10</i></p>
Trabajo	<p>La liquidación de una entidad pública no debe tramitarse como ley estatutaria. <i>C-013-93</i></p> <p>La acción de reintegro no es un mecanismo constitucional indispensable para la protección del núcleo esencial del derecho al trabajo; su regulación no debe hacerse mediante ley estatutaria. <i>C-434-96</i></p> <p>La regulación de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado no debe tramitarse mediante ley estatutaria, salvo que en ella se determine cuándo una persona puede o no asociarse o trabajar a través de una de ellas. <i>C-182-10</i></p>

C

Aspecto	Regla
Verdad, justicia y reparación	La Ley de Justicia y Paz podía tramitarse válidamente mediante ley ordinaria por cuanto si bien tocaba aspectos de los derechos de las víctimas (verdad, justicia y reparación), no afectaba el núcleo esencial de ellos ni los regulaba integralmente. C-531-06

Régimen disciplinario. Al estudiar la constitucionalidad del régimen disciplinario para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, la Corte Constitucional afirmó que no debía tramitarse mediante ley estatutaria por cuanto sus disposiciones no tienen como finalidad regular integralmente derechos fundamentales, ni afectar el núcleo esencial de los éstos.

C-406-95

Actividades de inteligencia y contrainteligencia. Al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1288 de 2009, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, la Corte Constitucional la declaró inexistente por considerar que había vulnerado la reserva de ley estatutaria al regular mediante ley ordinaria aspectos que afectaban el núcleo esencial del derecho a la intimidad, incluyendo su dimensión del hábeas data.

C-913-10

Definición

DERECHO A LA INTIMIDAD:

[E]ste derecho consiste en la posibilidad de preservar del conocimiento público determinados actos o situaciones de la vida personal que no tienen por qué trascender a otros, salvo que el propio interesado decida revelarlas, o que sean conocidas como consecuencia de un acto de autoridad debidamente fundado.

C-913-10

diseñado para la protección de los derechos fundamentales y, por tanto, puede ser regulada mediante ley ordinaria.

C-157-98

2. Mecanismos de protección de derechos fundamentales

Otro aspecto contenido en el artículo 152 superior respecto del cual también se predica la reserva de ley estatutaria es el de los mecanismos de protección de derechos fundamentales. De allí que no baste que se trate de una acción constitucional, sino que se ocupe de proteger por lo menos uno de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha entendido que la acción de cumplimiento es un mecanismo constitucional que no fue

C

C-630-11

Acciones populares. La finalidad de este mecanismo constitucional es la protección de derechos colectivos, de allí que al analizar la regulación que eliminó el incentivo establecido en la Ley 472 de 1998, la Corte Constitucional consideró que no requería tramitarse mediante ley estatutaria en cuanto:

- a. No trata sobre un elemento estructural ni de los principios básicos de la acción popular.
- b. No se refiere a los contenidos esenciales o nucleares del derecho a interponer tales recursos judiciales.
- c. No regula aspectos inherentes al ejercicio del derecho.
- d. No contempla medidas que afecten los ámbitos centrales de la red de protección que otorga el derecho.
- e. No es una regulación que se ocupe de manera integral de la acción popular en sí misma considerada.
- f. Ni de los principios que rigen. No es una regulación que trate de los principios que rigen la Acción Popular.

C-620-01

Hábeas corpus. A propósito de la regulación del hábeas corpus, la Corte Constitucional estableció que aquellas normas que contienen reglas para que una persona pueda ser privada de su libertad corresponden al legislador ordinario, mientras aquellas medidas que buscan restablecer un derecho que se ha visto afectado, por ejemplo, mediante una actuación arbitraria de un funcionario público, como es el caso del recurso de hábeas corpus, deben estar incluidas en una ley estatutaria.

C-162-99
C-393-00

3. Administración de justicia

Este es otro de los aspectos contemplados en el artículo 152 de la Constitución Política como propio del legislador estatutario. Sin embargo, no todos los asuntos que tienen relación con la administración de justicia deben ser tramitados bajo el procedimiento de ley estatutaria, pues algunos de ellos ya fueron determinados por el Constituyente y su modificación implicaría una reforma constitucional.

En cumplimiento del citado artículo, el Congreso de la República expidió la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) y las respectivas adiciones y modificaciones.

C-804-03

Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento. De allí que no toda norma que se refiera a la rama jurisdiccional debe ser estatutaria.

C

Códigos de procedimiento. La expedición de códigos de procedimiento, independientemente de su materia, debe hacerse a través de ley ordinaria, en tanto que ello se encuentra expresamente dentro las competencias constitucionales del Congreso.

Art. 150
num. 2 CP
C-180-06

Fiscal General de la Nación. El Congreso de la República puede, mediante ley ordinaria, facultar al Fiscal General para representar a la Nación en procesos que se adelanten en la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que ello no implica la creación de una nueva y especial jurisdicción y además no afecta los principios generales que rigen el funcionamiento de la rama judicial del poder público.

C-523-02

Respecto al funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al *ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales régimen disciplinario de los funcionarios o empleados de su dependencia, no exige que las normas pertinentes revistan un carácter especial y por lo tanto ha de entenderse que deben ser adoptadas mediante el procedimiento propio de las leyes ordinarias.*

C-409-01

Justicia y paz. Aunque la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) toca diferentes temas que en principio deben regularse mediante ley estatutaria, la Corte Constitucional determinó que bien podía tramitarse como ley ordinaria por cuanto, además de no afectar el núcleo esencial de derechos fundamentales, tampoco crea una nueva jurisdicción sino que simplemente atribuye a la justicia ordinaria un procedimiento especial que debe surtirse ante la Fiscalía General y los tribunales superiores, de manera que no se afecta la estructura general de la administración de justicia, ni se tocan principios o aspectos sustanciales de la Rama Judicial del poder público, razón por la cual tampoco por este aspecto debía ser objeto de una ley estatutaria.

C-370-06

Con la Ley de Justicia y Paz también se creó un procedimiento especial que debía surtirse ante la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, concluyó la Corte Constitucional que ello tampoco violaba la reserva de ley estatutaria y que por tanto podía tramitarse como ordinaria puesto que no afectaba la estructura general de la administración de justicia.

C-650-06

Desjudicialización. Dentro de las medidas para la desjudicialización están los mecanismos alternativos de solución de conflictos y los equivalentes jurisdiccionales. Estos últimos hacen referencia al hecho de que autoridades administrativas, como las superintendencias, administren justicia. Ni lo primero ni lo segundo debe ser regulado mediante ley estatutaria, por no afectar los fundamentos del funcionamiento general de la rama judicial.

C-672-99

Así tampoco deben tramitarse como ley estatutaria aquellas disposiciones que versen sobre el adecuado cumplimiento de las funciones jurisdiccionales de las entidades administrativas.

C-123-06



Información

¿EL ESTATUTO ES UNA LEY ESTATUTARIA?

El término “estatuto” es un concepto genérico que se refiere al conjunto normativo **referente a una materia cualquiera**, integrado por normas [www.wales](#), legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas. Por el contrario, las leyes estatutarias están constitucionalmente destinadas a regular **ciertas materias** taxativamente establecidas por el Constituyente.

Las leyes estatutarias tienen un nivel jerárquico mayor al de las demás leyes y los estatutos, en principio, corresponden a leyes ordinarias y tan sólo de manera excepcional podrían adquirir el carácter de estatutarias. Así que *la sola utilización de la palabra “estatuto”, para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de algo que debiera tramitarse como tal.* C-633-96 C-409-01

Acción de repetición y Justicia Penal Militar. La regulación de un determinado mecanismo o acción judicial ya existente no debe hacerse mediante ley estatutaria pues si bien tiene relación con la administración de justicia, no toca ni sus principios fundamentales ni aspectos sustanciales. Así lo determinó la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 678 de 2001 que ampliaba la acción de repetición a los funcionarios de la rama judicial del poder público y de la Justicia Penal Militar, precisando que ésta no hace parte de la estructura de la administración de justicia.

C-162-03

Arancel judicial. Sobre este tema, la Corte Constitucional ha afirmado que: *La regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia. De allí que el legislador puede regular o modificar su configuración “mediante ley ordinaria” y, en todo caso, sin que la configuración del arancel represente una limitación irrazonable del derecho de acceso a*

Definición

ARANCEL JUDICIAL:

El arancel judicial es una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia.

Los recursos recaudados con ocasión del arancel judicial serán administrados por el Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia.

L. 1394 Art. 1

C

la administración de justicia, o se constituya en una barrera infranqueable del mismo.

C-368-11
C-643-11

4. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales

La jurisprudencia constitucional ha entendido que la reserva de ley estatutaria en materia electoral tiene un carácter reforzado y en esa medida cobija no sólo los aspectos esenciales de las funciones electorales sino también los elementos “permanentes” de las mismas. Sin embargo, ello no implica que todo lo relacionado con los procesos electorales deba ser regulado mediante ley estatutaria.

C-616-08

Ha precisado la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado.

Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

C-448-97

En este orden de ideas, pueden ser excluidas de la obligación de ser reguladas mediante leyes estatutarias las normas electorales que sean eminentemente accesorias o instrumentales.

C-307-04
C-515-04

La Corte Constitucional en las sentencias C-145-1994, C-484-1996, C-448-1997, C-515-2004 y C-844-2000 indicó algunos de los aspectos relacionados con las funciones electorales que sí deben tramitarse mediante ley estatutaria. A continuación se citan algunos de ellos:

- a. Determinación permanente de las fechas de elecciones para cargos de elección popular.
- b. Definición del mecanismo para designar nuevos alcaldes en casos de ausencias absolutas.

C-515-04
C-448-97

C

- c. Determinación de asuntos relativos a las elecciones tales como las fechas, las consultas internas, inscripciones, tarjetas electorales.
- d. Regulación de las consultas internas de los partidos políticos.
- e. Determinación de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o del registro de votantes.
- f. Regulación de los órganos de administración electoral y del proceso electoral.
- g. Regulación del censo electoral, puntualmente sobre la incorporación de nuevas cédulas a él.
- h. Regulación de los jurados de votación, incluyendo las sanciones, así como la validez de sus actas.
- i. Procedimiento de escrutinio por medio del que se realiza la contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral.
- j. Delimitación del alcance y valor del voto en blanco en las elecciones.
- k. Financiación de las campañas electorales: es considerado un elemento central dentro de la función electoral.
- l. Regulación de transmisión de datos: a criterio de la Corte Constitucional, este aspecto está presente en la función electoral de manera permanente y ello justifica su tratamiento a través de ley estatutaria.
- m. Limitación temporal del uso de propaganda política, incluyendo la divulgación de encuestas.
- n. Determinación del momento de inicio del periodo de los alcaldes.
- o. Creación de circunscripciones electorales especiales.

Sin perjuicio de lo anterior, como se mencionó atrás, hay algunos asuntos que si bien están relacionados con la función electoral, pueden regularse mediante ley ordinaria, pues no están sujetos a la reserva de ley estatutaria:

- a. Tarjetas electorales, en tanto se regule un aspecto meramente técnico, operativo y transitorio.
- b. Apropiaciones presupuestales y encargo de fiducia para financiar elecciones.
- c. Aspectos financieros y operativos relacionados con la expedición de las cédulas de ciudadanía y la forma de obtención del documento: no compromete funciones electorales sino aspectos económicos relacionados con la obtención de la cédula.

Actual régimen de los procesos electorales y la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Recientemente, la Corte Constitucional, en sentencia C-490-2011, se pronunció sobre la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales, que luego se convirtió en la Ley 1475 de 2011.

A continuación hacemos mención de algunos de los aspectos más importantes regulados en esta ley y sobre los cuales se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia citada.

C

En primer lugar, se reguló el procedimiento para la realización de consultas internas de los partidos, la organización de los partidos y movimientos políticos y el régimen sancionatorio de estos y sus directivos.

Sobre este último punto, la Corte precisó que la facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral (de naturaleza disciplinaria administrativa) se limita solo a los partidos políticos, por una parte, y por otra, a los movimientos significativos de ciudadanos que tengan personería jurídica, respetando así el artículo 108 de la Constitución Política. Hizo énfasis en la necesidad de observar el principio de legalidad, materializado en la reserva de ley de las sanciones; es decir que solo el legislador puede imponerlas y al hacerlo debe determinar los elementos esenciales de estas y el procedimiento para su imposición. Y en todo caso debe respetar el derecho al debido proceso.

Si bien la financiación de las campañas electorales es un asunto propio del legislador estatutario, éste puede otorgar ciertas funciones relacionadas con ello al Consejo Nacional Electoral. Por ejemplo, esta corporación puede fijar los requisitos para la devolución de los anticipos en las campañas electorales.

C-490-11

C-490-11



Información

IMPORTANCIA DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

La financiación de las campañas electorales es un elemento esencial de la democracia. En palabras de la Corte Constitucional, *la regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con el artículo 109 Constitucional, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, y de los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad pública, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. C-490-11*

Por lo tanto, debido a la importancia de este tema para la implementación de la democracia, el legislador no puede desconocer: i) la necesidad de regular mediante ley estatutaria este tema; ii) la necesidad de determinar las fuentes lícitas de financiación privada; y iii) la necesaria consagración y regulación de la financiación estatal parcial a las organizaciones políticas y campañas electorales. Lo anterior, por cuanto al existir un expreso mandato constitucional a este respecto, el legislador no puede consagrar disposiciones que la desconozcan, lo cual atentaría contra uno de los elementos y requisitos fundamentales de una democracia constitucional. C-490-11

Y sobre este punto ver también: C-089-94 C-1153-05 C-141-10

C

C-490-11

También puede el legislador estatutario otorgar funciones específicas al Consejo Nacional Electoral, aun cuando ellas no se encuentren previstas expresamente en la Constitución Política, siempre y cuando se trate de actividades intrínsecamente relacionadas con las competencias que sí fueron establecidas por el Constituyente. Por ejemplo, puede el legislador, mediante ley estatutaria, facultar al Consejo Nacional Electoral para resolver la impugnación de las sanciones impuestas por los órganos de control de partidos y movimientos políticos, pues ello se inserta en la cláusula general prevista en el artículo 265 superior.

C-490-11

En cuanto a la disolución de los partidos y movimientos políticos, la Corte estableció que es una de las decisiones más importantes para estos, por lo que la regulación sobre el particular debe respetar su carácter democrático propio. Por lo tanto, consideró inconstitucional que en la ley estatutaria se incluyera una norma supletoria en la que se establecía que cuando en los estatutos internos no se estableciera el procedimiento para la liquidación y disolución, la bancada correspondiente tomaría la decisión final.

Participación de grupos y movimientos políticos minoritarios. En el artículo 112 de la Constitución Política (modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2003) se dispone:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

A juicio de la Corte Constitucional, el inciso final no puede ser entendido como la imposición de que sea una ley estatutaria la que regule todos los asuntos contenidos en el artículo, pues el Constituyente distinguió entre los derechos de la oposición y los derechos de los partidos y movimientos minoritarios. La reserva de ley estatutaria recae únicamente sobre los derechos de la oposición lo que, sumado a que la participación en las mesas directivas de las comisiones

C

no es un derecho de la oposición, lleva a concluir que este asunto no debe ser regulado necesariamente mediante ley estatutaria, sino como en efecto se hizo, mediante una ley orgánica.

C-122-11

5. Mecanismos de participación ciudadana

Fue voluntad del Constituyente otorgar la regulación de los mecanismos de participación ciudadana al Congreso de la República a través de ley estatutaria y esta competencia no puede ser delegada a otra autoridad. Actualmente, tales mecanismos están regulados por la Ley 134 de 1994, aunque recientemente el Legislativo aprobó una reforma que aún no ha sido sancionada por el Presidente.

C-180-94

Tal y como se mencionó para los derechos fundamentales, en este caso le corresponde al legislador estatutario regular el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana. En otras palabras, aquellos aspectos absolutamente necesarios para que pueda ser ejercido y protegido deben ser objeto de una ley estatutaria y no ordinaria. Igual sucede cuando el legislador realiza una regulación integral, sistemática y completa de los mecanismos de participación ciudadana.

C-1338-00

La conformación de instancias permanentes que tomen decisiones vinculantes y que afecten a la población debe respetar y desarrollar lo establecido en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana.

C-103-96

Veedurías ciudadanas. Son un mecanismo de participación ciudadana, por lo tanto la regulación de su núcleo esencial o aquella que es sistemática e integral debe hacerse mediante ley estatutaria.

C-1338-00
C-292-03

6. Estados de excepción

Los artículos 152 y 214 numeral 2 de la Constitución Política establecen que el régimen de los estados de excepción debe ser regulado por una ley estatutaria pero la Corte Constitucional interpretó que esta expresión no implica que únicamente se pueda expedir una sola ley sobre los estados de excepción.

C-179-94

El objeto de la ley estatutaria de los estados de excepción es desarrollar los criterios constitucionales y definir los principios y las reglas de forma y de fondo que guíen tanto la declaratoria como todas aquellas medidas que sean adoptadas en el desarrollo de los mismos.

C-912-10

La ley estatutaria busca establecer criterios normativos precisos que mantengan dentro del marco institucional el ejercicio de las facultades extraordinarias excepcionales del Gobierno y garantizar el retorno a la normalidad en el menor tiempo posible. En síntesis, la ley estatutaria busca establecer los controles al ejercicio de las facultades de excepción y fijar las garantías para proteger los derechos.

C-135-09

C

Es así como, por ejemplo, la ley estatutaria de los estados de excepción vigente en Colombia (Ley 137 de 1994) establece como principios generales de los decretos legislativos, entre otros, los siguientes:

- a. Principio de finalidad: las medidas legislativas deben guardar estrecha relación con las causas que generaron la anormalidad y tender a superarla.
- b. Principio de necesidad: el Gobierno debe demostrar que las facultades ordinarias no son suficientes.
- c. Principio de proporcionalidad: debe existir una justa medida entre las órdenes que se adoptan y la gravedad de la crisis.
- d. Motivación de incompatibilidad: se deben justificar las razones por las cuales las disposiciones legales que se pretenden modificar o suspender son incompatibles con el estado de excepción.
- e. Prohibición de suspender los derechos humanos y obligación de dar aplicación al derecho internacional humanitario.
- f. Prohibición de suspender o impedir el normal funcionamiento de las ramas del poder público.
- g. Obligación de informar al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario de la Organización de los Estados Americanos, sobre la declaración de los estados de excepción y explicar las razones que lo motivaron.
- h. Prohibición de reproducir las disposiciones derogadas por el Congreso, salvo que éste faculte al Gobierno expresamente para ello.

C-912-10
C-156-11

C-179-94

Se debe tener en cuenta que la ley estatutaria no puede llegar a definir las características específicas de los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, pues ellos deben ser evaluados caso a caso por la Corte Constitucional con el fin de determinar la legitimidad de cada medida.



Información

ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Cuando surjan hechos que alteren de forma extraordinaria la normalidad del Estado colombiano, el Presidente de la República puede declarar el estado de excepción y tomar las medidas legislativas necesarias para superar dicha anormalidad. La Constitución Política de Colombia, en los artículos 212 a 215, faculta al Presidente para habilitarse temporalmente como legislador y, en consecuencia, dictar normas con fuerza material de ley necesarias para enfrentar la anormalidad. Los estados de excepción son:

- 1) el de guerra, para defenderse de una agresión extranjera o defender la soberanía;
- 2) el de conmoción interior, causado por una grave perturbación del orden público; y
- 3) el de emergencia económica, social o ecológica, como consecuencia de hechos que perturben o amenacen alterar de forma inminente el orden económico, social y ecológico. Dichas facultades, es decir, tanto la de declarar el estado de excepción y la de tomar medidas legislativas tendientes a superarlo, deben ser ejercidas por el Presidente mediante decretos legislativos.

C

Especialidades en el trámite legislativo de un proyecto de ley estatutaria

Fase preparlamentaria

Trámites previos

Comisión competente

Debe consultarse previamente tratándose de leyes que afecten directamente a comunidades étnicas.

Fase parlamentaria

Etapa preliminar

Comisión competente

Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado o Cámara. (Art. 2 Ley 3 de 1992)

Etapa decisoria

Aspectos importantes

- i) Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.
- ii) Plazo del trámite: una legislatura.

Fase posparlamentaria

Aspecto importante

Revisión previa y automática de la Corte Constitucional.

Particularidades →

- i) Solo pueden ocuparse de las materias consignadas en el artículo 152 de la Constitución Política:
 - a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.
 - b) Administración de justicia.
 - c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.
 - d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
 - e) Estados de excepción.
 - f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- ii) No podrán expedirse en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República (Art. 150 num.10 CP)

D LEYES ESTATUTARIAS APROBADAS EN COLOMBIA

Ley	Tema	Sentencias relacionadas
130 de 1994	Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre la financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones	C-089-94
131 de 1994	Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones	C-011-94
133 de 1994	Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política	C-088-94
134 de 1994	Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana	C-180-94
137 de 1994	Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia	C-179-94
163 de 1994	Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral	C-353-94
270 de 1996	Ley Estatutaria de la Administración de Justicia	C-037-96
581 de 2000	Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisarios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones	C-371-00
585 de 2000	Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2699 de 1991	C-393-00
616 de 2000	Por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994 (estatuto de los partidos y movimientos políticos, su financiación y de las campañas electorales)	C-1159-00
649 de 2001	Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia (circunscripciones electorales)	C-169-01
741 de 2002	Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático	C-179-02
743 de 2002	Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal	C-176-02 C-580-01

D

Ley	Tema	Sentencias relacionadas
771 de 2002	Por la cual se modifica el artículo 134 y el numeral 6 del artículo 152 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia)	C-295-02
850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas	C-292-03
892 de 2004	Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional	C-307-04
971 de 2005	Por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones	C-473-05
996 de 2005	Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones	C-802-06 C-1153-05
1070 de 2006	Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia	C-238-06
1095 de 2006	Por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política - Hábeas Corpus	C-187-06
1157 de 2007	Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos	C-502-07
1266 de 2008	Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones	C-1011-08
1285 de 2009	Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia	C-713-08
1475 de 2011	Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones	C-490-11

J'@MCF; • B=ZA

A

GENERALIDADES

Las leyes orgánicas tienen como objeto regular el núcleo esencial de la labor del Congreso de la República en lo que tiene que ver con la iniciativa, las intervenciones, el trámite, los debates, las mayorías y la aprobación de leyes sobre temas puntuales, como por ejemplo:

C-979-10
C-373-09

- Los reglamentos del Congreso y de cada una de sus cámaras.
- Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y las leyes de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo.
- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.
- El ordenamiento territorial.
- El señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial.
- La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen.

El artículo 151 de la Constitución Política confiere al Congreso la atribución de expedir leyes orgánicas a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Estas normas tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia y están llamadas a evitar que el texto constitucional sea constantemente reformado. La Carta Política plasma unos principios fundamentales y acuerdos

C-600A-95
C-979-10

I. PANORAMA

II. "7@IG&
GENERAL

III. LEY
ESTATUTARIA

IV. LEY
CF; • B-75

V. LEY
MARCO

VI. LEY DE
FACULTADES

VII. LEY
APROBATORIA

VIII. CONSULTA
PREVIA

AC-600A-95
C-701-10

políticos esenciales sobre los cuales se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y el legislador orgánico tiene la tarea de desarrollarlos.

C-701-10

El carácter instrumental predictable de las leyes orgánicas demuestra la intención del Constituyente de flexibilizar ciertas materias, de modo tal que la Constitución fija los aspectos básicos del tema a regular, delega en el legislador orgánico la fijación del régimen general del mismo y somete la regulación ordinaria al cumplimiento de los parámetros previstos tanto en la Carta Política como en la norma orgánica.

C-701-10

Junto con la función instrumental, las normas orgánicas tienen por objeto complementar la Constitución, mediante disposiciones que si bien tienen una vocación de permanencia mayor que las de la legislación ordinaria, pueden ser modificadas a través de mecanismos más simples y expeditos que la reforma constitucional.

C-701-10

El diseño constitucional en esta materia supone que la regulación ordinaria de determinados asuntos tenga un parámetro de control intermedio, que sin estar sometido a la rigidez propia de la norma superior sirva de marco de referencia definido. Lo anterior no implica que la norma orgánica tenga la misma jerarquía normativa de la Constitución, sino que es la misma Carta Política la que le otorga ese carácter intermedio, superior a la legislación ordinaria.

C-701-10

Funciones de las leyes orgánicas.

Estas leyes tienen como fines:

C-1042-07
C-979-10

- a. Complementar determinados contenidos de la Constitución.
- b. Crear un criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo.
- c. Ser normas instrumentales de procedimiento legislativo.

C-701-10
C-1042-07

Leyes orgánicas son parámetros de constitucionalidad. La ley orgánica ocupa, tanto desde el punto de vista material como del formal, un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia.

C-337-93
C-373-09

Las normas orgánicas, según su contenido, constituyen parámetro constitucional de control de las disposiciones ordinarias.



Datos

ESTATUTO ORGÁNICO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Una norma no tiene el carácter orgánico por el hecho de que se le denomine, por ejemplo, "Estatuto Orgánico", pues son las materias reguladas, el contenido de la norma, el específico trámite de su aprobación y la mención expresa en la Carta Política, lo que infunde ese carácter normativo, no la manera como se titule el cuerpo legal. C-409-01.

A

La doctrina constitucional sobre la incidencia de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico ha sido desarrollada mediante niveles de análisis diferenciados, referidos a:

C-701-10

- a. El carácter instrumental que cumple dicha normatividad en la actividad de legislación ordinaria del Congreso.
- b. La relación entre las leyes orgánicas y las demás disposiciones jurídicas, en especial las leyes ordinarias.
- c. Las particularidades de la acción pública de inconstitucionalidad contra estas disposiciones, especialmente frente a su caducidad.

Límites. Las leyes orgánicas están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle su actividad legislativa. Estas normas no pueden entrar en los detalles y las precisiones propias de la ley ordinaria, por cuanto de esta manera vaciarían de contenido su competencia y petrificarían el ejercicio de la actividad legislativa.

C-1042-07
C-701-10

Las normas orgánicas guían el trabajo congresional ordinario. Por lo tanto, para el caso particular de los tópicos en los que la Carta ha previsto la ley orgánica, el Congreso puede válidamente desarrollar, mediante leyes ordinarias, la temática respectiva.

C-701-10

Análisis

DISPOSICIONES EN UNA LEY ORDINARIA

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República establecer, mediante una ley ordinaria, un reparto de competencias ambientales a las entidades territoriales, sin vulnerar la reserva de ley orgánica?

LA RESPUESTA: sí, porque en materia ambiental la Constitución Política establece competencias para las entidades territoriales, por lo tanto nada se opone a que una ley ordinaria proceda a desarrollar y precisar esas funciones. Señalar competencias ambientales a los departamentos, municipios, distritos y grandes centros urbanos no implica obligatoriamente que esas normas desconozcan la reserva de ley orgánica y sean inconstitucionales. Arts. 289, 300, 313, 330 ord. 5 y 331 CP C-1340-00 Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009

Reserva de ley orgánica. La Corte ha precisado que la reserva de ley orgánica debe analizarse de manera estricta, puesto que: i) los tópicos objeto de la misma han sido definidos expresa y taxativamente por la Constitución; y ii) una visión extendida de la reserva llevaría al vaciamiento de la competencia del legislador ordinario, lo que tendría efectos concretos en la vigencia del principio democrático representativo. Ello habida consideración que la reserva de ley orgánica configura una limitación a la competencia constitucional del legislador ordinario.

C-701-10

IV. LEY
CF. • B-7

AC-894-99
C-432-00
C-540-01
C-1042-07
C-701-10

La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: por la cláusula general de competencia del Legislativo y porque las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático.

C-600A-95
C-701-10

Violación de la reserva de ley orgánica. El desconocimiento de la reserva de ley orgánica por el Congreso supone que éste actúe por fuera del marco constitucional, porque carece de competencia para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la orgánica.

Acción pública de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley orgánica. En lo que respecta a la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley orgánica, la jurisprudencia ha considerado que dicha infracción no configura un simple yerro formal de procedimiento legislativo, susceptible de subsanación por el paso del tiempo, sino que afecta materialmente la norma atacada. La consecuencia es que la acción de inconstitucionalidad no caduca en un año por la ocurrencia de este vicio.

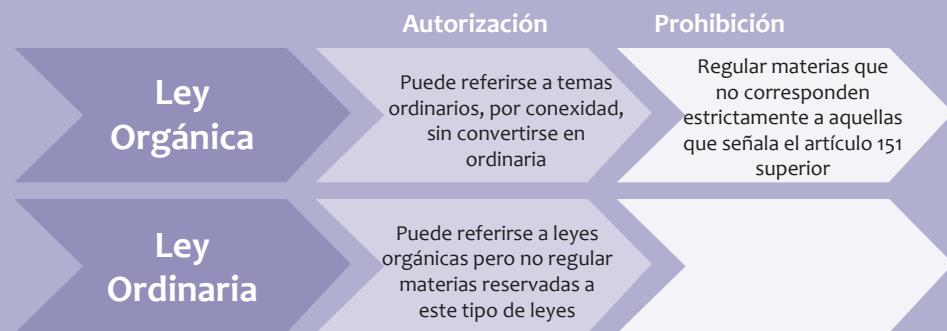
C-701-10

La superioridad jerárquica y su carácter de parámetro de control de constitucionalidad predictable de las normas orgánicas obligan a que tales preceptos hayan cumplido con los requisitos constitucionales que les son exigibles, a fin de que sean aptas para cumplir el especial rol que la Carta Política les confiere.

C-540-01
C-460-04
C-701-10

Ley orgánica con contenidos adscritos al legislador ordinario. No se contrapone a la Constitución que una sola ley verse sobre asuntos materia de reserva de ley orgánica y tópicos adscritos al legislador ordinario, siempre y cuando se acrediten cuatro condiciones esenciales:

- a. Respeto al principio de unidad de materia.
- b. Cumplimiento de los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo.
- c. Aplicación del criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica. Pueden coexistir temas de leyes orgánicas con temas de leyes ordinarias, siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados.
- d. Aprobación de las materias de ley orgánica con cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución.

A**Diagrama 1****Conflictos entre ley ordinaria y ley orgánica C-1042-07 C-701-10****B****TRÁMITE LEGISLATIVO**IV. LEY
CF. • B-7**1. Fase preparlamentaria**

Trámites previos. Los proyectos de ley orgánica, en general, no requieren ningún trámite previo a su presentación.

2. Fase parlamentaria

Iniciativa. No existe disposición especial en cuanto a la capacidad para la presentación de un proyecto de ley orgánica. En este sentido resulta aplicable la regla general prevista en el artículo 154 de la Constitución, según el cual tienen iniciativa legislativa: los congresistas, el Gobierno nacional, las entidades señaladas en el artículo 156 de la Carta y el pueblo (mediante 5% del censo electoral o 30% de los concejales o diputados).

Art. 155 CP

Presentación. Un proyecto de ley orgánica puede ser presentado tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República.

Art. 154 CP

Procedimiento. Los proyectos de ley orgánica se deben tramitar por el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades establecidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso, en lo que corresponde a las mayorías para aprobar la iniciativa.

L. 5 Art. 204

B



Datos

COMISIONES QUE CONOCEN LAS LEYES ORGÁNICAS

Tema	Comisión Constitucional <i>L. 3 Art. 2</i>
Ley Orgánica de Reglamento del Congreso	Primera
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	Primera
Ley Orgánica del Presupuesto Nacional	Cuarta
Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo	Primera - Tercera ¹

i) Etapa decisoria

Art. 151 CP
L. 5 Art. 205

Mayorías. La aprobación de un proyecto de ley orgánica requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de las cámaras y sus comisiones constitucionales.

Ejemplo: se va a aprobar un proyecto que busca modificar la Ley 5 de 1992 en la Comisión Primera de la Cámara, que está compuesta por 35 representantes. La mayoría absoluta, es decir, la mayoría de los votos de los integrantes, corresponde a 18 congresistas.

Diagrama 2

$$35 \div 2 = 17 + 1 = 18$$

¹ Por remisión de los párrafos 1 y 2 de la Ley 3 de 1992, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo puede tramitarse tanto en la Comisión Primera del Congreso de la República (rama legislativa) como en la Comisión Tercera (planeación nacional).

B

Análisis

APROBACIÓN DE LEY ORGÁNICA

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República aprobar una norma de una ley orgánica con la mayoría absoluta de los miembros activos de una y otra cámara, sin violar el artículo 151 de la Constitución Política que establece el quórum decisivo para la aprobación de leyes orgánicas?

LA RESPUESTA: sí, porque la mención de los miembros en la determinación del quórum obliga a no tomar como base de la votación a los simples “asistentes”. Dado que la norma ordena contabilizar la mayoría respecto de los votos de los integrantes de la corporación, debe necesariamente tratarse de miembros activos, esto es en ejercicio de sus funciones.

C-025-93 C-1340-00 Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009

IV. LEY
CF. • B-75

3. Fase posparlamentaria

i) Reforma y derogación de la ley orgánica

Una norma orgánica sólo puede ser modificada, adicionada o derogada mediante otra ley orgánica y no por disposiciones inferiores. Una ley ordinaria no puede entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica, por cuanto estaría contrariando lo dispuesto por una norma jurídica ubicada en un plano superior.

C-1042-07
C-701-10

Así, se viola la reserva de ley orgánica cuando el Congreso regula, mediante una ley ordinaria, un contenido normativo que la Constitución ha reservado a leyes orgánicas.

C-979-10

C

PARTICULARIDADES

1. Materias que regula la ley orgánica

Las materias objeto de regulación deben ser interpretadas restrictivamente según los asuntos directamente establecidos por las cláusulas constitucionales.

C-540-01
C-579-01
C-738-01
C-1042-07

C



Información

Se tramitarán como proyectos de ley orgánica, entre otros, los relacionados con los siguientes temas²:

- a. Los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras *Art. 151 CP*
- b. La preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones *Art. 151 CP*
- c. La preparación, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo *Art. 151 CP*
- d. La asignación de competencias a las entidades territoriales *Arts. 151 y 288 CP*
- e. Las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías³ *Art. 307 CP L. 5 Art. 206 C-710-10*
- f. El establecimiento de los requisitos para que el Congreso pueda decretar la formación de nuevos departamentos *Art. 297 CP L. 5 Art. 206 C-710-10*
- g. La regulación sobre la capacidad de los organismos y las entidades estatales para contratar *L. 5 Art. 206*
- h. El ordenamiento territorial *L. 5 Art. 206 C-710-10*
- i. El señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial *Art. 307 CP C-710-10*
- j. La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen *Art. 319 CP C-710-10*
- k. La fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas *Art. 329 CP C-579-01 C-710-10*

2 Al final de este capítulo podrá encontrar un cuadro que enumera las leyes orgánicas que han sido aprobadas en el Congreso de la República.

3 De acuerdo con el Acto Legislativo 5 de 2011 debe entenderse que los ingresos provienen del Sistema General de Regalías.

C

i) Reglamento del Congreso

Las Leyes 3 y 5 de 1992, con sus modificaciones, constituyen el Reglamento del Congreso de la República. Estas normas han sido objeto, entre otros, de los siguientes pronunciamientos por su naturaleza de ley orgánica:

Funciones electorales. En la ley orgánica del Reglamento del Congreso de la República se pueden regular asuntos relativos a la integración de los organismos y a la identificación de los funcionarios cuya elección corresponde al Legislativo. La regulación recae sobre extremos cuya definición y tratamiento resultan esenciales para los efectos del futuro ejercicio de la función electoral que constitucionalmente compete a este poder.

C-025-93

Código de ética. El Congreso de la República no puede establecer el código de ética del congresista mediante una ley ordinaria. La regulación ética tiene necesariamente una dimensión disciplinaria que cae en el ámbito reservado por la Constitución Política al Reglamento del Congreso.

C-482-08

Elección de mesas directivas. La elección de las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanentes y comisiones legales no es un derecho de la oposición que necesite ser regulado mediante ley estatutaria, sino una materia propia del ejercicio de la actividad legislativa que debe ser regulado a través de la ley orgánica del Reglamento del Congreso.

C-122-11

IV. LEY
CF. • B75

ii) Ordenamiento territorial

La Ley 1454 de 2011 establece las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. Otras normas de gran importancia en esta materia han sido:

- Ley 60 de 1993: por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (hoy derogada).
- Ley 128 de 1994: por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
- Ley 715 de 2001: por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Ley 1176 de 2007: por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Objetivo. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establece la manera en que deben distribuirse las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

C

C-979-10

Así, mediante esta ley orgánica se regula principalmente la actividad legislativa que debe desplegar el Congreso de la República en punto a la determinación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, mas no debe regular directamente tema alguno.

C-1042-07
C-979-10

Ordenamiento territorial. En cuanto al ordenamiento territorial, la Constitución atribuye a la ley orgánica el papel de marco normativo en base al cual debería ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de precisión y concreción. La ley orgánica está llamada a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle, a futuro, determinados temas. Debido a ello, no puede caracterizarse por entrar en detalles y precisiones, por cuanto, de esta manera, se estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites sobre legislación.

C-979-10

En los términos referidos, la Corte ha considerado que una disposición no viola el principio de reserva de ley orgánica cuando se trata de una norma que regula y desarrolla las competencias generales en salud ya asignadas por virtud de leyes orgánicas, como la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001, ni varía con esta función el esquema de prestación de servicios de salud en los niveles territoriales.

C-979-10

Siguiendo esta línea jurisprudencial, no es posible suplantar la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos operativos que éste no consideró necesario deferir a leyes especiales.

C-600A-95

Distribución de competencias de las entidades territoriales. El Congreso de la República no puede aprobar mediante el trámite de una ley ordinaria la distribución de competencias en materia social entre las entidades territoriales y la Nación, porque éstos son temas propios de la reserva de ley orgánica en materia territorial.

Art. 288 CP
C-795-00

Asimismo, el legislador no puede regular mediante la ley ordinaria materias como la distribución de competencias entre las diferentes entidades territoriales para ordenar sus respectivos territorios, ya que cuando está en juego la autonomía y la forma histórica de vida y de organización de personas y grupos, la función de ordenación y desarrollo del territorio le corresponde únicamente a una ley orgánica.

C-979-10

Principios que regulan la distribución de competencias. La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales está sujeta a los principios de: i) coordinación, ii) concurrencia y iii) subsidiariedad. La Constitución no enumeró, ni confeccionó un listado de asuntos sujetos a reparto de competencias. Ésta se limitó a indicar que, mediante una ley orgánica, se regularían tales relaciones, sobre temas ya concretos, basándose para ello en unos principios específicos.

C

Regulación de entidades territoriales. Las competencias que determinan la existencia, el modo y el fin de los entes territoriales han de sujetarse a la ley orgánica que determina de manera general las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar estas entidades. A continuación, se presentan parámetros constitucionales y jurisprudenciales sobre esta materia.

C-313-09

Regiones. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, debe establecer las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso debe someterse en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Art. 307 CP

La citada disposición constitucional, pese a su ambigüedad, no puede ser interpretada en el sentido de entender que para crear una región se requiera una ley orgánica, pues la naturaleza de este tipo de normas es definir las reglas mediante las cuales el propio Congreso puede crear leyes. En este orden de ideas, la ley orgánica de ordenamiento territorial es la encargada de fijar el procedimiento y los requisitos para que el Legislativo proceda a la aprobación de una ley que crea la región y que en todo caso debe someterse a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Departamentos. El Congreso de la República puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, los estudios y la consulta popular dispuestos por la Constitución.

Art. 297 CP

Distritos. La creación de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes, tales como su modificación, fusión, eliminación, dependen del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta Política.

C-313-09

Regulación para los distritos. Los distritos son entidades territoriales específicas, cuyo régimen jurídico se integra, además de lo dispuesto en la Constitución, con las leyes especiales que se expidan para ellos. Solamente a falta de norma especial les son aplicables las disposiciones que rigen los municipios, ya que, justamente, la finalidad jurídica de la creación de los distritos consiste en sustraer a estos entes territoriales del régimen municipal ordinario en materias específicas.

Art. 286 CP
C-313-09

Fusión de distritos. La fusión de los distritos tiene reserva de ley⁴ definida en el artículo 150, numeral 4 de la Constitución Política, que atribuye al Congreso de la República la potestad de definir la división general de territorio, y con ello,

4 La Corte Constitucional no dice expresamente el tipo de ley que debe contener la fusión de los distritos. Pero puede entenderse que se trata de una ley ordinaria que debe cumplir con los requisitos y el procedimiento fijados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

C

C-313-09

la atribución de *fusionar* entidades territoriales, incluyendo aquellos. Tal norma, en relación con los distritos, excede la atribución constitucional asignada a las asambleas departamentales en el artículo 300 numeral 6 de la Carta: las asambleas departamentales pueden fusionar municipios, mas no distritos. Sin embargo, aunque la creación de municipios no se haga por ley orgánica, sus competencias deben regularse por medio de este trámite legislativo especial.

Art. 319 CP

Áreas metropolitanas. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio puesto bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial puede adoptar para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizar que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley.

C-579-01
C-313-09

Excepción en la regulación del régimen municipal. La Corte Constitucional ha sostenido sobre la creación y la desaparición de las entidades territoriales, que en relación con los municipios, a diferencia de las regiones, las áreas metropolitanas, las entidades indígenas y los departamentos, la Carta Política no defirió lo relativo a su creación a la ley orgánica sino a la ley ordinaria. Esto significa que, a juicio del Constituyente, éstas no son materias cuya regulación requiera las garantías institucionales que rodean el procedimiento de expedición de esa ley especial.

C-313-09

Dado que la Constitución revistió a las asambleas departamentales del poder de decidir la existencia de municipios a través de ordenanzas, la norma legal precedente al acto de su creación no tiene que ser de naturaleza orgánica ya que no existe en estos casos actividad legislativa que sujetar, por lo que bien puede consistir en una norma territorial de carácter ordinario, como el código de régimen municipal.

Así, a través de ordenanza, una asamblea departamental puede crear, eliminar o fusionar municipios, sin que esta atribución se considere extensiva a los distritos comprendidos en el respectivo departamento, ya que: i) negaría la

C

especificidad de los distritos como entidad territorial; y ii) desconocería la reserva de ley consagrada en el artículo 150 numeral 4 de la Constitución para definir la división general del territorio, es decir, la existencia de entidades territoriales y, entre ellas, los distritos.

Art. 286 CP

C-313-09

iii) Ley Orgánica de Presupuesto

Dentro de las materias que la Carta Política prevé como parte de la legislación orgánica, se encuentran las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Art. 151 CP
C-373-09

Corresponde al Congreso de la República mediante Ley Orgánica de Presupuesto:

- a. Trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público en materia de presupuesto. En este sentido, la Ley Anual de Presupuesto no puede sustituir ni modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto. Su función es contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal.
- b. Establecer límites al crecimiento anual de los gastos de personal, siempre y cuando el legislador respete los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.
- c. Regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y las entidades estatales para contratar. La citada coordinación que debe existir no es entre la Ley Orgánica de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, sino, entre éste y los presupuestos anuales que se expidan dentro de su vigencia.

C-1379-00

C-459-02

Art. 352 CP

De este modo, la Ley Orgánica de Presupuesto regula cómo se hace la coordinación entre los presupuestos de la Nación, las entidades territoriales, los entes descentralizados de todos los niveles administrativos y el Plan Nacional de Desarrollo. En todo caso, el Congreso de la República es competente para expedir o modificar la Ley Orgánica de Presupuesto aunque no haya aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, sin vulnerar el artículo 352 de la Constitución.

C-023-96

- d. Establecer la forma legal y técnica de sustituir las fuentes de financiación del presupuesto.
- e. Establecer los gastos que se entienden como gasto público social.

C-337-93

C-317-98

IV. LEY
CF. • B-75

C



Datos

DIFERENCIA ENTRE LEY ORGÁNICA Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO

La Ley Orgánica se diferencia de la Ley Anual de Presupuesto en que mientras la primera regula el proceso presupuestal como tal, esto es, que establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto, *Art. 352 CP* el contenido propio de la segunda es diverso, pues a ésta corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo.

Arts. 346 y ss. CP C-935-04



Análisis

LÍMITES AL CRECIMIENTO ANUAL DE LOS GASTOS

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República mediante una Ley Orgánica del Presupuesto establecer límites al crecimiento anual de los gastos de personal, o tales restricciones solo pueden efectuarse por la Constitución Política?

LA RESPUESTA: sí, como quiera que los límites al crecimiento de las cuentas en que está organizado el presupuesto de gastos bien puede efectuarse, por disposición constitucional expresa (en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Presupuesto), siempre y cuando el legislador respete los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. *C-459-02 Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009.*

C-023-96
C-023-96
Aguilar,
Lancheros,
Mantilla,
Pulido, 2009

Reserva de Ley Orgánica de Presupuesto. El Congreso de la República puede incluir en una Ley Orgánica de Presupuesto materias ajenas al objetivo previsto en el artículo 352 de la Constitución, sin vulnerar el principio de unidad de materia, pues lo contrario corresponde a una interpretación tan restringida que haría imposible la tarea del legislador, habida cuenta de las relaciones existentes entre las diversas normas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, esto no significa que dichas disposiciones de naturaleza ordinaria adquieran el estatus de orgánicas. Sólo en el caso de normas que ostensiblemente carecieran de relación con la materia regulada por una ley, podría hablarse del quebrantamiento del mandato del artículo 158 de la Constitución. Lo anterior, porque en una ley orgánica pueden incluirse normas de otra naturaleza.

C-778-01

El Congreso puede establecer mediante ley ordinaria que determinados preceptos de una ley son normas orgánicas de presupuesto, pero ello no será más que una referencia informativa y sistematizadora, y no les conferirá la calidad de normas orgánicas de presupuesto.

C

Análisis

RESERVA DE LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

El Congreso de la República no puede en una Ley Anual de Presupuesto disponer que cuando el Gobierno nacional reduzca o aplace las apropiaciones presupuestales, en virtud de las normas orgánicas del presupuesto, las juntas o los consejos directivos de los órganos que manejen recursos parafiscales o fondos especiales deben reflejar esta operación y efectuar inmediatamente los ajustes en sus presupuestos, en la misma cantidad y con el mismo detalle. Esto vulnera la reserva de ley orgánica, porque:

1. Tal disposición constituye una modificación a la Ley Orgánica de Presupuesto, cuyo trámite de aprobación y reforma está claramente previsto por el artículo 151 de la Carta Política.
2. Una Ley Anual de Presupuesto no está llamada a regir de modo indefinido y menos a trazar normas generales de conducta de las ramas y los órganos del poder público. La función de la Ley Anual de Presupuesto no es otra que tener en cuenta el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto.

C-1379-00 Aguilar, Lancheros, Mantilla, Pulido, 2009

IV. LEY
CF. • B-75



Análisis

PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

El Congreso de la República puede regular mediante ley ordinaria asuntos relacionados con el presupuesto de entidades públicas siempre que:

- i. No establezca autonomía presupuestal
- ii. Tienda a la protección y garantía de los recursos
- iii. No se estipule una independencia de tales recursos respecto del Presupuesto Nacional
- iv. No se sustraiga del manejo presupuestal de las reglas contempladas en la Ley Orgánica del Presupuesto. C-089-98

Interpretación de conceptos contenidos en leyes orgánicas.

En una ley ordinaria se puede interpretar un concepto definido en la Ley Orgánica de Presupuesto, siempre que opere exclusivamente para la ley ordinaria y no establezca excepciones a los mandatos y definiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.

C-1246-01

Asuntos relacionados con recursos. No toda norma relacionada con recursos debe formar parte de la Ley Orgánica de Presupuesto, pero sí han de incluirse las partidas respectivas en la ley de rentas y apropiaciones.

C-547-94



PRESUPUESTO DE ÓRGANOS ESPECÍFICOS

EL CASO: ¿Puede el Congreso de la República facultar al Gobierno para adecuar el presupuesto de órganos específicos, de modo que sea posible cumplir las obligaciones y los compromisos pendientes de pago a 31 de diciembre del año anterior?

LA RESPUESTA: Sí, porque:

1. En nada viola el principio de la anualidad decir que las reservas de caja correspondientes al presupuesto de un año tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año siguiente.
2. Es prácticamente imposible que todos los gastos previstos en el presupuesto se ejecuten antes del 31 de diciembre.
3. Establecer reservas de apropiación y reservas de caja permite que se ejecuten los gastos previstos en el presupuesto para el año respectivo, así ello ocurra después del 31 de diciembre. C-023-96

iv) Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

Art. 151 CP
C-557-00

La Constitución señala que el Congreso debe expedir una ley orgánica por medio de la cual se establezcan las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo.

Art. 342 CP
C-557-00

Esta ley orgánica debe reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

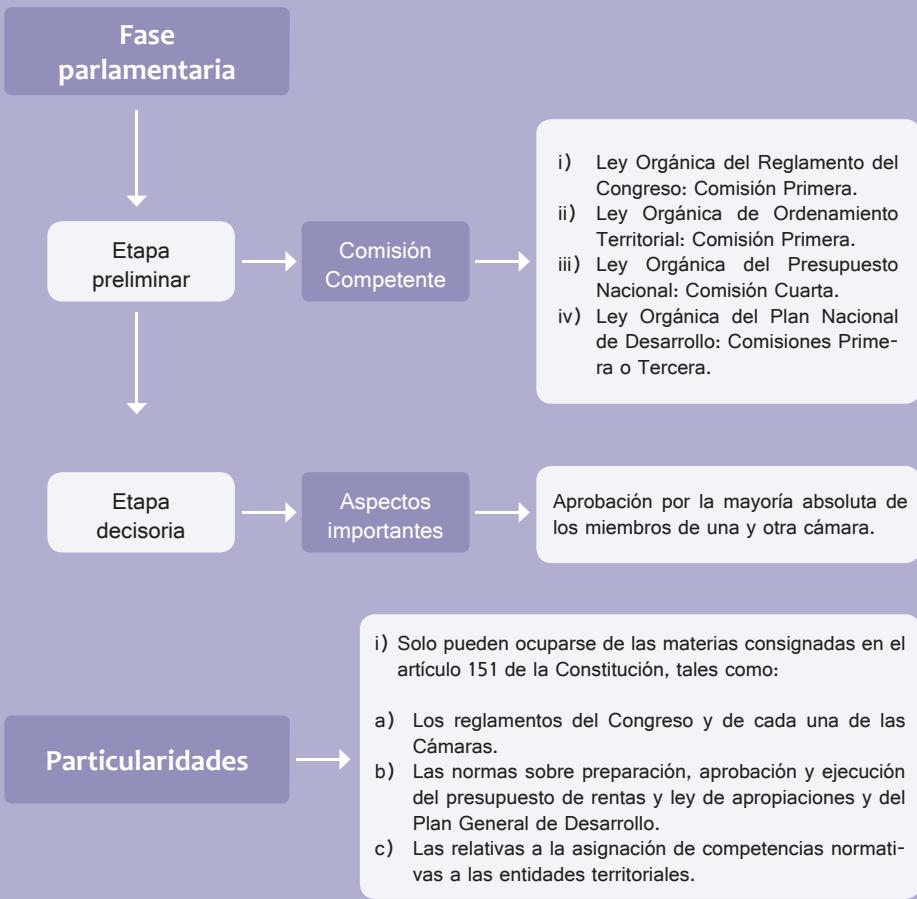
C-337-93
C-557-00

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo corresponde actualmente a la Ley 152 de 1994. Respecto de ésta, la Corte ha indicado: *Es cierto que esta ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes —incluso las orgánicas.*

Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, hay otra ley ordinaria que contiene un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general, se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El Plan de Inversiones Públicas contiene los programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos requeridos para su financiación.

C

Especialidades en el trámite legislativo de un proyecto de ley orgánica



D

LEYES ORGÁNICAS APROBADAS EN COLOMBIA

Ley	Tema
3 de 1992	Por la cual se expedien normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones
5 de 1992	Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes
60 de 1993 (derogada)	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones
128 de 1994	Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
179 de 1994 (compilada por el Decreto 111 de 1996)	Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto
186 de 1995	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992
225 de 1995 (compilada por el Decreto 111 de 1996)	Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto
273 de 1996	Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios
290 de 1996	Por la cual se modifica el parágrafo 1º del artículo 151 de la Ley 152 de 1994
475 de 1998	Por la cual se modifican parcialmente la Ley 5 de 1992 y la Ley 186 de 1995, artículos 2º, 3º y 4º
617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

D

Ley	Tema
715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros
754 de 2002	Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3 de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes
819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
974 de 2005	Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas
1003 de 2005	Por la cual se interpreta el Inciso 5 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones
1127 de 2007 (declarada inexequible)	Por medio de la cual se adiciona la Sección 5 ^a al Capítulo IV del Título II de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias
1147 de 2007	Por la cual se adiciona la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República
1176 de 2007	Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones
1202 de 2008	Por la cual se adiciona el artículo 57 de la Ley 5 de 1992
1294 de 2009	Por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007
1318 de 2009	Por la cual se modifica la Ley 5 de 1992
1431 de 2011	Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política

D

Ley	Tema
1434 de 2011	Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones
1446 de 2011	Por la cual se introducen algunas modificaciones a los artículos 42.18 y 43.1.8 de la Ley 715 de 2001
1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones
1473 de 2011	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones
1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones

C-054-98
C-579-01
C-553-07

C-510-92
C-013-93
C-054-98
C-608-99
C-438-11

V. LEY MARCO

A

GENERALIDADES

La Constitución Política se ocupa de las leyes marco en su artículo 150 numeral 19, refiriéndose a ellas como las “normas generales” que debe expedir el Congreso de la República para determinar los objetivos y criterios a los cuales el Gobierno debe ceñirse para reglamentar ciertos asuntos. Este tipo de leyes ha recibido además los nombres de “leyes cuadro” y “leyes generales”.

Si bien esta modalidad de ley, proveniente del Derecho francés, ya estaba contemplada en la Constitución de 1886 (introducida en la reforma de 1968), la Carta Política de 1991 adiciona a las materias que inicialmente estaban previstas como propias de las leyes marco, las siguientes: *la regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.*

B

TRÁMITE LEGISLATIVO

Aunque la ley marco se encuentra dentro del catálogo de leyes especiales, es importante aclarar que su procedimiento en el interior del Congreso de la República es el mismo que el de una ley ordinaria. Por lo tanto, en ninguna de las fases del procedimiento legislativo hay particularidades que deban observarse.

Lo que hace especial a esta ley son las características de su contenido, la limitación del Congreso de la República en su redacción y la consecuente labor del Presidente de la República en su reglamentación, pues evidencia y pone en práctica el principio de colaboración armónica de los poderes públicos.

B

C-133-93
C-675-98
C-339-07
C-438-11

C-955-00
C-723-07
C-438-11

C-133-93

Materias de ley marco en leyes ordinarias no generan vicio. El hecho de que las leyes marco no tengan particularidades en su trámite legislativo permite que disposiciones sobre materias de reserva de ley marco puedan ser incorporadas en leyes ordinarias sin que con ello se genere un vicio de procedimiento, siempre y cuando tales disposiciones conserven la generalidad propia de estas normas.

Así, es posible que se incluyan artículos “marco” dentro de leyes que predominantemente no lo sean, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

De igual manera, tampoco se genera vicio de constitucionalidad cuando se incluye una disposición propia de ley ordinaria en una ley marco, puesto que es algo que le es constitucionalmente permitido al Congreso de la República.

Trámites previos. La ley marco no debe cumplir con requisitos especiales en la fase preliminar de su trámite legislativo, puesto que, como se mencionó, esta comparte el procedimiento de la ley ordinaria. Por lo tanto, no hay trámites previos que deban ser realizados, so pena de incurrir en un vicio de procedimiento.

Basta entonces con la redacción del proyecto, la exposición de motivos y la radicación en la comisión correspondiente de acuerdo al asunto sobre el que versa el proyecto de ley marco.

C

PARTICULARIDADES

C-133-93
C-608-99

C-054-98
C-172-09

Justificación. Las leyes marco encuentran su razón de ser en garantizar una pronta respuesta a *los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna* diversas materias, resguardando a su vez el principio democrático. Cumplen con este fin en tanto que reparten, entre el Congreso y el Presidente de la República, la competencia de regulación de ciertos asuntos que son de gran importancia y que experimentan cambios constantes. *La existencia de áreas de regulación nítidamente demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar.*

La participación del poder Ejecutivo es crucial puesto que tiene la capacidad de responder a las nuevas situaciones de una forma más rápida, ya que cuenta con la información, los recursos y la estructura para hacerlo. Pero a su vez, el deber de seguir los lineamientos del Congreso de la República evita que se pase por alto el principio democrático.

Así, el esquema planteado por el mecanismo de las leyes marco busca que el legislador fije esquemas generales y pautas fundamentales de regulación

C

—que posteriormente puedan desarrollarse mediante la potestad reglamentaria del Ejecutivo— en asuntos cuya dinamicidad impide que el Congreso expida regulaciones idóneas y oportunas.

C-172-09

Excepción a la cláusula general de competencia. Las leyes marco constituyen una excepción a la cláusula general de competencia legislativa en cabeza del Congreso de la República en tanto que se limita la capacidad de regulación de éste para abrirle un mayor espacio a la reglamentación por parte del poder Ejecutivo.

C-1111-00
C-339-07

Iniciativa gubernamental. Por disposición constitucional solo el Gobierno nacional puede presentar proyectos de ley (incluyendo los de reforma) sobre las materias contenidas en el artículo 150 numeral 19 literales a, b y e.

Art. 154 CP

Estos asuntos son:

- Organización del crédito público.
- Regulación del comercio exterior y establecimiento del régimen de cambio internacional.
- Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.

Fases de la regulación. De lo dicho hasta el momento, se desprende que la regulación de las materias que son objeto de reserva de ley marco tiene dos momentos: i) el primero a cargo del Congreso de la República, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; ii) el segundo, a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen, con carácter mucho más específico y concreto, las medidas aplicables en desarrollo de los parámetros previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria.

C-428-97
C-196-98

V. LEY MARCO



Diagrama 1

Congreso de la República

Expedición de la ley marco

Objetivos, criterios, parámetros

Presidente de la República

Expedición de decretos reglamentarios

Medidas específicas en desarrollo de la ley

C

1. Primer momento

C-196-98

Límite del Congreso de la República. Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices para que posteriormente sean desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso de la República al dictar una ley marco (sobre las materias que son de reserva de esa ley), no puede vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República. En consecuencia, le está vedado establecer en ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación, puesto que en ese caso estaría invadiendo el ámbito de competencia del Presidente. Ello no quiere decir que el Congreso carezca de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco.

C-710-99

Por ejemplo, al demandarse la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley 4 de 1992—ley marco que regula el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública—, se le planteó a la Corte Constitucional un problema jurídico consistente en determinar si el legislador podía en dicha ley establecer un período concreto dentro del cual el Gobierno nacional debía modificar el sistema salarial correspondiente. La Corte respondió que no podía, pues con esa disposición se violaba la potestad reglamentaria del Ejecutivo prevista en el artículo 189 de la Constitución Política, porque implicaba una limitación temporal de la acción gubernamental ya que, de cumplirse el período establecido sin que haya sido reglamentado, el Gobierno perdería competencia para desarrollar la ley marco.

C-339-07

El Congreso de la República no pierde competencia. No obstante, la Corte Constitucional ha explicado que una vez que el Congreso de la República expide una ley marco, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia. Por esto, las normas contenidas en ella pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.

2. Segundo momento

C-172-09

Límite de la potestad de reglamentación del Gobierno. La potestad del Gobierno de desarrollar los asuntos contenidos en leyes marco no es absoluta, pues las materias que tienen reserva de ley siguen siendo competencia exclusiva del Congreso de la República. Por ejemplo, pese a que en el esquema de una ley marco el Ejecutivo está llamado a desarrollar el régimen arancelario cuyas pautas generales han sido establecidas por el legislador, dicha competencia de reglamentación no incluye la de crear exclusiones arancelarias. La jurisprudencia constitucional ha escogido ese camino de interpretación al considerar que las normas constitucionales impiden crear exclusiones por medio de decretos dictados en desarrollo de leyes marco y que tal potestad sigue residiendo en el Congreso de la República.

C

Naturaleza de la competencia del Presidente derivada de una ley marco. No puede llegar a confundirse a la ley marco con la ley que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, puesto que las competencias que se derivan para éste tienen diferente naturaleza, como se muestra a continuación:

C-140-07
C-553-07

Diagrama 2

Ley de facultades

- Se le otorgan al Presidente facultades legislativas.
- El Presidente expide decretos-ley, que materialmente son leyes.
- El control de constitucionalidad de estos decretos le corresponde a la Corte Constitucional.

Ley marco o cuadro

- El Presidente usa sus facultades administrativas.
- El Presidente expide decretos, que son actos administrativos.
- El control de legalidad y constitucionalidad de estos decretos le corresponde al Consejo de Estado.

Naturaleza de los decretos expedidos en desarrollo de una ley marco. Los decretos que expida el Gobierno en desarrollo de una materia objeto de una ley marco son actos administrativos. Carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso; *de allí que la Corte Constitucional no sea el tribunal competente para resolver acerca de su constitucionalidad, según resulta de las expresas normas contenidas en los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Carta Política*, siendo competente el Consejo de Estado.

C-129-98
C-608-99

Sin perjuicio de lo anterior, no debe perderse de vista que los decretos expedidos en desarrollo de una ley marco gozan de mayor generalidad que aquellos proferidos en ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, *dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar pero no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva.*

C-1111-00
C-339-07
C-723-07

3. Reserva de ley marco

Como se ha mencionado desde el inicio de este capítulo, lo que realmente diferencia las leyes marco de los otros tipos de ley son las materias sobre las cuales recae, la manera en que las regula el Presidente y cómo se articulan los poderes Legislativo y Ejecutivo.

V. LEY MARCO

C

Así entonces, existen diferentes asuntos que tienen reserva de ley marco; es decir que el Congreso de la República solo puede regular mediante esta modalidad de ley.

Imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias para la regulación de materias propias de ley marco. La Constitución Política en su artículo 150 numeral 10 prohíbe que se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir leyes marco. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha reiterado que el Congreso no puede investir al Presidente de facultades legislativas extraordinarias para que, mediante decreto-ley, regule aquellos asuntos que tienen reserva de ley marco, por considerar que *el otorgamiento de facultades al Presidente de la República para regular de manera general y abstracta un asunto sometido a reserva de ley marco, desconocería el ejercicio de la competencia concurrente que para la regulación de dichas materias ha establecido el Constituyente: entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.*

C-384-00
C-401-01
C-1169-04

C-1169-04

Por ejemplo, al estudiarse la constitucionalidad del Decreto-Ley 1278 de 2002, por medio del cual se establecían criterios para el desarrollo del régimen salarial y prestacional de los docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba, la Corte concluyó que este decreto-ley era inconstitucional por cuanto había adicionado criterios a los establecidos en la Ley 4 de 1992 (ley marco), desconociendo la obligación constitucional de fijar dichos parámetros por intermedio de una ley de la misma naturaleza y no —como se realizó— a través del ejercicio de facultades extraordinarias.

C-1169-04

Resulta interesante hacer claridad en que el artículo 46 de ese decreto-ley estudiado por la Corte en la sentencia C-1169-2004, también fue objeto de control constitucional a través de la sentencia C-313-2003. Sin embargo, en aquella ocasión el análisis de la Corte se limitó a una supuesta violación del principio de la igualdad, por haberse ordenado un ingreso salarial mayor al reconocido para los docentes vinculados a la carrera administrativa previsto en el Decreto 2277 de 1979.

Art. 159
num. 19
lit. b CP

C-430-01

Facultades extraordinarias para definir infracciones cambiarias. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso sí puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente para que defina infracciones cambiarias sin que ello implique una vulneración del principio de reserva de ley puesto que, si bien el señalar que el régimen de cambio internacional es una actividad propia de la ley marco, la imposición de sanciones no debe ser tramitada como tal, puesto que, como se verá, la naturaleza misma de este tipo de ley impide satisfacer la necesidad de precisión y detalle que demandan las disposiciones que imponen sanciones, por lo tanto, le corresponde al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 CP.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen.



Información

ARTÍCULO 150 NUMERAL 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El sustento constitucional usado por la Corte para afirmar que no es posible otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que mediante decreto-ley regule temas propios de las leyes marco, es el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política. Sin embargo, ese numeral dice textualmente lo siguiente:

Artículo 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.

No obstante, la Corte Constitucional ha aclarado que *la remisión en el numeral 10 al 20 del artículo 150 de la Carta no obedeció más que a una lamentable inadvertencia al producirse un cambio de numeración en los ordinales del precepto*, queriendo en realidad referirse al numeral 19, relativo a las leyes marco.
C-700-99 C-725-00

V. LEY
MARCO

Interpretación restrictiva de las materias reserva de ley marco. La Corte Constitucional ha precisado que los asuntos sometidos a reserva de ley marco, enlistados en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política, deben ser interpretados de manera restrictiva puesto que dicha lista constituye una excepción a la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República para legislar y al reparto ordinario de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo.

C-350-04

De igual manera, la sola mención de un tema reserva de ley marco en una disposición no hace que per se deba someterse a la técnica de este tipo de leyes. Así lo afirmó la Corte al estudiar la constitucionalidad de una norma para la regulación de la inversión extranjera (materia cambiaria), pero con

C

C-339-07

una finalidad netamente tributaria, concluyendo que no debía observar las particularidades de las leyes cuadro.



Reflexión

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD IMPIDE QUE SANCIONES SEAN ESTABLECIDAS MEDIANTE LEYES MARCO

Las leyes marco involucran tanto al Congreso como al Presidente de la República ya que este último entra a reglamentar dentro de los parámetros previamente fijados por el Legislativo. De allí que el contenido de la ley deba ser lo suficientemente general y abstracto para no dejar sin objeto la reglamentación del Ejecutivo.

Por otra parte, la imposición de sanciones (tanto penales como disciplinarias y administrativas) debe estar regida por el principio de legalidad, el cual exige:

- i) Que la pena esté previamente establecida en una ley en sentido formal.
- ii) Que la tipificación de la conducta que da origen a la pena y la pena misma sea concreta y precisa, para reducir los riesgos de arbitrariedad.

Por lo tanto, la incorporación de sanciones en una ley marco es imposible puesto que las dos figuras tienen naturalezas opuestas, y de hacerse se estaría desconociendo el principio de legalidad toda vez que el Congreso no puede (por las características de la ley marco) establecer de manera precisa y concreta las sanciones. Tampoco podría limitarse a fijar parámetros para que éstas sean establecidas por el Presidente de la República mediante decreto, porque ello también vulnera claramente el principio de legalidad. C-430-01 C-921-01

C-921-01

Materias objeto de reserva de ley marco. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución, corresponde al Congreso expedir 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

- c. Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, las tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
- d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la 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.

A continuación se relacionan estas materias y se presentan algunas precisiones hechas por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia.

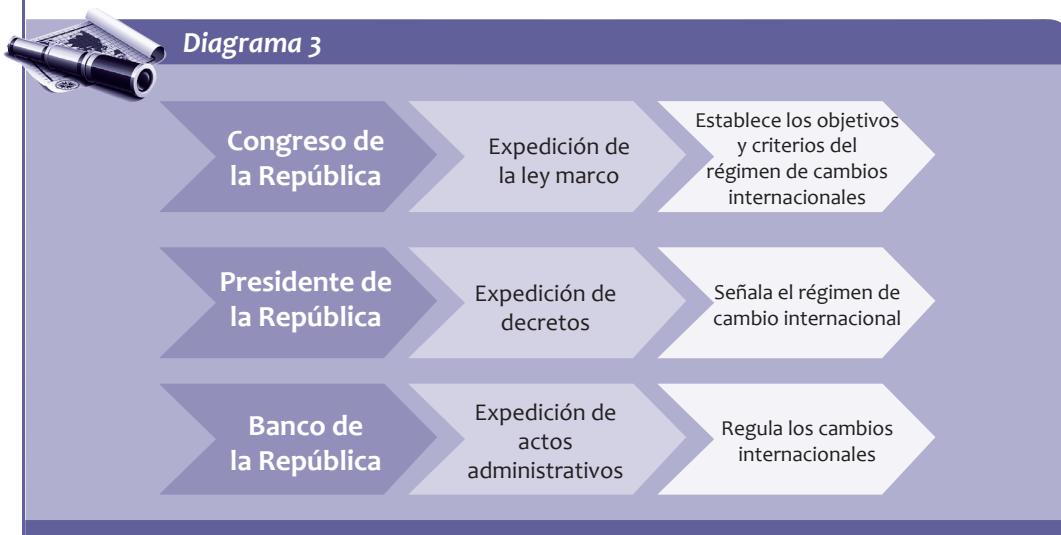
i) Régimen cambiario

Esta materia resulta de especial interés puesto que en ella la competencia regulatoria no se comparte solamente entre el Congreso y el Presidente de la República (como es propio de las leyes marco) sino también con el Banco de la República. Esto es así puesto que la Constitución Política le otorgó a dicho Banco la función de regular los cambios internacionales, de tal forma que con respecto a este tema es posible distinguir tres momentos y no dos, como se había señalado anteriormente de manera general para las leyes marco. Este tercer momento hace que el Congreso de la República deba ser mucho más cuidadoso para evitar usurpar las funciones del Presidente y del Banco de la República.

Art. 371 CP
C-489-94
C-339-07

V. LEY MARCO

Diagrama 3



C

Dentro de la competencia que la Constitución Política reconoce al Congreso de la República para regular mediante ley marco el comercio exterior, está también señalar el régimen de cambio internacional (artículo 159 numeral 9 literal b). No obstante, el Congreso también puede regular el régimen de cambio internacional a través de una ley ordinaria, siempre y cuando:

- Solamente señale ciertos requisitos para operaciones complementarias a la actividad cambiaria, como los tributos.
- No desconozca la autonomía y competencia de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria.
- No establezca parámetros al Ejecutivo ni al Banco de la República para fijar cambios internacionales o regular el mercado cambiario.

C-140-07

ii) Aranceles de aduanas

Art. 150
num. 19
lit. c CP

La modificación del régimen aduanero por razones de política comercial es una de las materias que debe ser objeto necesariamente de una ley marco.

Debe recordarse que las leyes marco constituyen una excepción a la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República y que el Constituyente quiso limitar la regulación del régimen aduanero con esta modalidad de ley exclusivamente cuando medien razones de política comercial, lo cual significa que no en todos los casos cuando se vaya a modificar este régimen deba recurrirse a tal tipo de leyes. De igual manera, el condicionante de que existan razones de política comercial impide que se expongan argumentos de tipo fiscal para acudir a una ley cuadro.

C-510-92

Definición

ARANCEL DE ADUANAS:

El arancel de aduanas es una especie de prestación pecuniaria exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. [...] Reúne a cabalidad los caracteres distintivos de los impuestos y de ahí que en la literatura especializada se lo conozca con el nombre de impuesto de aduanas. C-510-92

C-723-07

En este orden de ideas, las modificaciones del régimen aduanero por razones de política fiscal (o tributaria) no deben tramitarse mediante ley marco sino por el contrario, el a través de la ley ordinaria, debido a que las medidas que persiguen fines fiscales están dentro de la competencia exclusiva del Congreso de la República, en razón del principio de legalidad del tributo. De allí que solo se autorice la intervención del Presidente de la República, mediante decretos en desarrollo de ley marco, cuando la modificación del régimen aduanero tenga fines propios de la política comercial.

C

Así mismo, la Corte Constitucional ha afirmado que el Congreso de la República puede exigir la existencia de un concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) para que el Gobierno modifique las tarifas arancelarias, sin que ello sea contrario a la Constitución Política (artículo 150 numeral 19).

C-798-04

Interpretación restrictiva. Como se ha venido reiterando, a la hora de definir si determinada materia tiene reserva de ley marco, el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política debe interpretarse de forma restrictiva. De allí que no todo lo relacionado con la materia aduanera tenga necesariamente que regularse mediante la modalidad de ley marco sino solo los aspectos que respondan a razones de política comercial. Por lo tanto, en el caso de una norma que regule el “saneamiento aduanero” como consecuencia de la despenalización del contrabando (pasando a ser una infracción administrativa), tal regulación responde a razones más judiciales y administrativas que de política comercial, motivo por el cual no debe ser tramitada mediante ley marco y por tanto puede otorgarse facultades extraordinarias al Presidente de la República para el efecto.

C-510-92

Límite de la ley marco y sus decretos. Tanto la ley cuadro como sus respectivos decretos reglamentarios encuentran una limitación para la regulación de los asuntos aduaneros en tanto que solo pueden ocuparse del concepto económico del arancel, de tal forma que lo concerniente a impuestos sea dejado a la ley ordinaria.

C-052-97

De igual manera, es posible que el Congreso de la República regule mediante ley ordinaria asuntos relacionados con aduanas siempre y cuando no modifique el régimen aduanero en sí mismo.

C-194-98

Política comercial arancelaria. Lo referente a la política comercial arancelaria debe ser regulado mediante ley marco y, en consecuencia, en aspectos concretos la función gubernativa tiene un amplio campo de potestad reglamentaria. Sin embargo, no puede desconocerse que la materia propiamente tributaria, es decir la decisión acerca de la imposición de gravámenes a través del arancel y la consagración, reforma y supresión de exenciones, es tema del exclusivo resorte del Congreso y se encuentra incluida dentro del ámbito propio de la etapa legislativa del proceso de regulación referido en los artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 25 de la Constitución Política.

C-341-98
C-172-09

Creación de exclusiones arancelarias. Siendo el régimen arancelario objeto de reserva de ley marco, la creación de exclusiones arancelarias no hace parte de la competencia de reglamentación del Presidente de la República. De allí que éstas no pueden ser creadas mediante decretos expedidos en desarrollo de una ley marco.

C-172-09

Exclusión arancelaria en estados de excepción. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, en los casos de estados de excepción el Presidente de la

C

C-172-09

República sí está facultado para que, mediante decreto legislativo, cree exclusiones arancelarias, siempre y cuando sean proporcionales y necesarias para conjurar la crisis.

C-063-02

Zonas francas. Si bien es cierto que la creación de una zona franca o la modificación del régimen de éstas debe tramitarse mediante ley marco, no todo lo concerniente a aquellas está sometido a reserva de este tipo de ley. Por el contrario, es posible que el Congreso de la República regule a través de ley ordinaria asuntos de las zonas francas (como la extensión de sus beneficios) sin incurrir en vicio alguno, siempre y cuando no se toquen aspectos esenciales como su régimen y creación.

C-052-97

Infracciones cambiarias. Tal como se ha visto, no es posible la inclusión de sanciones en leyes marco, por lo tanto, el régimen sancionatorio de las infracciones cambiarias, a pesar de estar relacionado con un asunto propio de estas leyes, no debe tramitarse a través de ellas.

iii) Actividades financiera, bursátil y aseguradora

C-086-95

La Constitución Política se ocupa de estas actividades en el artículo 335 y en el 150 numeral 19 literal d al disponer que le corresponde al Congreso de la República, mediante ley marco, regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Sin embargo, ello no implica que todas las medidas relacionadas con estas actividades deban someterse siempre y en todos los casos a los lineamientos propios de esta clase de norma. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha afirmado que la regulación del contrato de fiducia pública si bien se relaciona con el ejercicio de operaciones financieras, bursátiles y aseguradoras, entre otras, debe hacer parte de un estatuto de contratación administrativa [...] Pretender lo contrario significaría, entonces, que cualquier ejercicio por parte de una entidad estatal de una actividad que de una forma u otra se relacione con el campo financiero o bursátil, por ejemplo, debería someterse a los parámetros de una ley general. Para la Corte es claro que ese no es el espíritu de los artículos 150-19 y 335 constitucionales.

C-126-03

En ese orden de ideas, las leyes que expida el Congreso sobre esta materia deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su intervención (CP art. 150 ord. 19), mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores (CP art. 189 ord. 25).

Respeto de competencias. En la expedición de leyes marco sobre las actividades financiera y bursátil, el Congreso de la República debe cuidar no invadir los ámbitos de competencia de otras instancias, como los que corresponden al

C

Presidente y al Banco de la República. Esta advertencia es importante puesto que la Constitución Política ha otorgado funciones específicas a cada uno. Así al Presidente le corresponde la intervención, inspección y vigilancia de la actividad financiera, y el Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Art. 189 CP
Art. 372 CP
C-126-03

Liquidación de entidades financieras. De acuerdo con la Corte Constitucional, el Congreso de la República debe expedir una ley marco para regular lo referente a la liquidación de entidades financieras. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso puede, mediante ley ordinaria, establecer cuáles son los efectos de los acuerdos de reestructuración de sociedades y entidades financieras.

C-126-03

Financiación de vivienda a largo plazo. En criterio de la Corte Constitucional, la regulación de la financiación de vivienda a largo plazo es un asunto incluido en el presupuesto del artículo 150 numeral 19 literal d de la Constitución Política, y por lo tanto es objeto de reserva de ley marco, en donde el Ejecutivo también debe intervenir mediante la expedición de decretos que desarrollen este tipo de ley. En consecuencia, no es posible que esta materia sea regulada mediante un decreto con fuerza de ley, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias.

C-700-99
C-747-99
C-384-00

Artículo 49 transitorio. El Constituyente previó en el artículo 49 transitorio que en la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Gobierno debía presentar al Congreso de la República un proyecto de ley para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público, es decir, aquellas a las que se refiere el artículo 150 numeral 19 literal d. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, el Congreso no expedía dicha ley, el Ejecutivo quedaba facultado para regular la materia mediante decreto con fuerza de ley.

Sin embargo, no desarrollar tales asuntos en el término previsto por la Constitución Política, no priva ni al Congreso ni al Presidente de la República de su competencia para legislar y reglamentar lo relacionado con las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

C-1370-00

Actividad aseguradora. La actividad aseguradora es de interés público y solo puede ser ejercida conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias. Esta ley además es general, es decir, es una ley marco.

En este punto, como en todo lo propio de las leyes marco, lo importante es que el Congreso de la República no regule detalladamente la actividad aseguradora, de tal forma que se invada la competencia del Gobierno nacional. Por ejemplo, la Corte Constitucional determinó que el Congreso de la República podía limitar la posibilidad para que las aseguradoras celebren el contrato de seguros de exequias en especie, sin contrariar el reparto de competencias

C

C-433-10

entre el Legislativo y el Ejecutivo previsto por la Constitución Política en las leyes marco, puesto que con ello solo se delimita el ámbito de la intervención gubernamental en la actividad aseguradora y no se establece una regulación exhaustiva del seguro de exequias.

C-553-07

Constitución de reservas técnicas. La obligación de constituir reservas técnicas y de invertirlas adecuadamente está en cabeza de las entidades que administran el Sistema General de Riesgos Profesionales y hace parte de la actividad aseguradora, por lo tanto sobre este asunto la competencia regulatoria es compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo y responde a lo que la doctrina conoce como la técnica de las leyes marco, cuadro o generales. En este tema puntual, la Corte Constitucional considera que es totalmente necesaria su regulación mediante ley marco puesto que las reservas técnicas responden a criterios altamente técnicos y a variables económicas y sociales mutables, cuyo ajuste oportuno escapa a las posibilidades logísticas del órgano legislativo.



Reflexión

AVAL DE FOGAFIN PARA GUARDADORES SIN CAPACIDAD ECONÓMICA

La Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de la constitucionalidad de una norma que disponía que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, debería avalar a los guardadores cuando éstos no tuvieran la capacidad económica suficiente para otorgar una caución mediante la que respondiesen ante el pupilo por sus actuaciones y así lo dispusiera el juez de conocimiento. El cargo de inconstitucionalidad estaba fundado en que había sido tramitada como ley ordinaria y en realidad debió hacerse como ley marco en tanto versaba sobre la actividad aseguradora.

La Corte consideró que tal disposición no podía ser considerada como inconstitucional en tanto el contenido de la disposición demandada no es objeto de reserva de ley marco, puesto que su finalidad no es regular la actividad aseguradora sino: (i) proteger a las personas con limitaciones físicas y sensoriales y (ii) solidarizar, en el fragmento acusado, a una entidad del Estado —Fogafin— con los cometidos generales de la ley para ofrecer condiciones de equidad y justicia a quienes padecen discapacidad. C-438-11

iv) Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales

La determinación legal del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es un tópico en el que, conforme a las disposiciones de la Constitución

C

Política, concurre el ejercicio de las competencias del Congreso y el Gobierno nacional. En efecto, el artículo 150 numeral 19 literal e de la Constitución establece dentro de las funciones del Legislativo la de dictar normas generales (leyes marco) mediante las cuales establezca los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otras materias, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública, a la vez que regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Art. 150
num. 19 lit.
f CP
C-173-09

Desde la reforma de 1968 a la Constitución de 1886, el régimen salarial de los empleados oficiales ha venido siendo objeto de ley marco. Sin embargo, el reparto de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo no ha sido igual, puesto que en la Constitución Política de 1991, el espectro de la competencia del Presidente de la República es más amplio¹.

C-312-97

Límites constitucionales. Sin perjuicio de lo anterior, la labor de regulación del régimen salarial y prestacional en cabeza del Congreso y el Presidente de la República, ejercida bajo el sistema de la ley marco, está sujeta y limitada por disposiciones constitucionales, tales como: i) servicio de seguridad social, en especial los de eficiencia, solidaridad y universalidad, ii) el concepto de “asignación” utilizado por el artículo 187 de la Constitución, iii) el derecho a la igualdad, iv) el carácter individual del derecho a la seguridad social y v) la naturaleza, las prohibiciones y las responsabilidades que tienen los congresistas en el ejercicio de sus actividades democráticas de representación política.

Art. 48
inciso 1, CP
Art. 13 CP
Art. 48
inciso 2, CP
C-608-99

Límites respecto de empleados públicos. Además de los aspectos señalados en el punto anterior, a la hora de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, debe tenerse en cuenta que el Estado (a través del Congreso y el Presidente de la República) no puede pasar por encima de los derechos y las garantías mínimas alcanzadas por los servidores públicos en materia de negociación colectiva y asociación sindical (ver Convenios 151 y 154 de la OIT), ni en desconocimiento de los derechos y de los objetivos propios de las organizaciones sindicales de los empleados públicos.

C-1234-05

Ley 4 de 1992. El Congreso de la República señaló las normas, los objetivos y los criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, a través de la Ley 4 de 1992, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 19 literales e y f de la Constitución Política.

V. LEY
MARCO

¹ La ley que señalaba las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos correspondía a la categoría de las llamadas “Leyes Marco”. El Gobierno debía ajustarse a sus preceptos al asignar los salarios para los empleados; no podía ni rebasar los límites o topes que en ella le fijara el legislador, ni exceder las respectivas apropiaciones presupuestales.

C-112-93

C

C-608-99

Al estudiar la constitucionalidad del artículo 2 literal II de la Ley 4 de 1992², la Corte Constitucional consideró que la norma acusada se circumscribe a fijar una pauta general—la que le correspondía al Congreso, según la Constitución—, consistente en permitir que, cuando las circunstancias lo justifiquen, el Gobierno reconozca gastos de representación y de salud y primas de localización, vivienda y transporte a favor de la Rama Legislativa. La disposición no establece directamente tales prestaciones y no las hace obligatorias o forzosas para el Ejecutivo, que en sus decretos puede o no contemplarlas, según que, en su concepto, las circunstancias lo justifiquen o no.

Por lo tanto, concluyó que en este punto el Congreso de la República no se extralimitó de la competencia que le corresponde al expedir una ley marco, por lo que, consecuentemente, no invade la órbita concreta del Presidente.

C-133-93

Por otra parte, la Corte Constitucional ha considerado que es totalmente legítimo incluir incompatibilidades e inhabilidades en una ley marco en la que se regule el régimen salarial y prestacional de empleados públicos, en tanto que ello es un desarrollo del artículo 128 constitucional, y que las inhabilidades e incompatibilidades tienen una estrecha conexión con la remuneración de los servidores estatales, pues prohíben la concurrencia de dos o más cargos públicos en una misma persona y, por tanto, recibir más de una asignación que provenga del erario público.

C-401-01

Concepto de prestaciones. Como se anunció, es objeto de reserva de ley marco el régimen salarial de los servidores públicos, es decir, tanto su remuneración como sus prestaciones. La Corte Constitucional ha considerado que dentro del concepto de prestaciones no está incluida la seguridad social, puesto que ésta se refiere a los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en los artículos 1 y 8 de la Ley 100. Así las cosas, no puede el Congreso otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que regule lo referente a la remuneración de servidores públicos, pero sí puede hacerlo respecto de la seguridad social de estos, toda vez que no hace parte del concepto de prestaciones.



Definición

ASIGNACIÓN:

Comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámeselo sueldo, honorario, mesada pensional, etcétera.

C-133-93

2 Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:
[...]
II) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

C

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional ante la demanda de la Ley 100 de 1993, en la que se argumentaba que debió tramitarse mediante ley marco en tanto regula el régimen de seguridad social, que también afecta a los empleados públicos. En esa oportunidad, la Corte declaró infundado el cargo en tanto que la citada ley regulaba un derecho constitucional, el de la seguridad social, el cual no puede ser considerado como parte de las prestaciones. Además, cobija no solamente a los empleados públicos sino a todas las personas.

C-408-94
C-711-98

Funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría. De acuerdo con la Corte Constitucional, el motivo de que el Presidente de la República tenga un papel preponderante en la regulación del régimen salarial de los servidores públicos es que éste tiene un efecto importante en la política económica, cuya dirección corresponde al Ejecutivo. Por lo tanto, no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por el Congreso de la República. Concluye entonces la Corte Constitucional que la responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el Gobierno y que su nivel influye de forma determinante sobre la economía, por lo que la interpretación que más se ajusta a una visión integral de la Constitución es la que vincula el tema de la remuneración y las prestaciones de los empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría a la ley marco respectiva, es decir, a la contemplada en el artículo 150 numeral 19 literal e de la Constitución Política. Es importante precisar que lo anterior no puede ser considerado como una vulneración a su autonomía.

C-312-97

V. LEY MARCO

Régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República. El trato especial para los congresistas en materia de remuneración no tiene origen en la ley sino en la Constitución, cuando dispone en el artículo 187 que su asignación se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. Es decir, para el Constituyente no resulta indebido que se establezca para los miembros de la rama legislativa, habida cuenta de su función, un régimen diferente del general aplicable a los demás servidores públicos.

Art. 187 CP
C-608-99

Es importante hacer claridad que si bien la Constitución Política dispone que mediante ley orgánica deba regularse la actividad legislativa y el reglamento del Congreso de la República, no es propio de este tipo de ley la determinación del régimen salarial y prestacional de los miembros de esta corporación. Por el contrario, éste debe ser determinado mediante ley marco y no incluirse en el reglamento del Congreso.

Así entonces, el Congreso de la República no puede, mediante ley orgánica, fijar la nomenclatura de cargos de la planta de personal del Senado y de la Cámara y establecer grados y remuneración para los mismos de manera concreta, puesto que de esta forma deja sin competencia al Presidente de la República, desbordando las características propias de la ley marco.

C-196-98

CArts. 1 y 287
CP
C-510-99

Participación de los entes territoriales. La competencia que la Constitución Política reconoce tanto al Congreso como al Presidente de la República para regular, mediante ley marco, el régimen salarial y prestacional de empleados públicos incluye a los de las entidades territoriales, sin que ello afecte la autonomía que la Constitución le reconoció a estos entes.

Éste es uno de los aspectos tratados en la Ley 4 de 1992, en la que se establece que será el Gobierno nacional quien determine el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, sin que las corporaciones públicas territoriales puedan arrogarse esta facultad. Sin embargo, una vez el Congreso de la República ha expedido la ley marco sobre el asunto y el Ejecutivo la ha desarrollado mediante decreto, los entes territoriales pueden intervenir para adoptar las políticas sobre el régimen salarial y prestacional en sus jurisdicciones. Por ejemplo, con base en el máximo salarial previamente delimitado por el gobierno nacional, los alcaldes y los gobernadores señalan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, en lo que se ha denominado un proceso de definición armónica entre las distintas autoridades que intervienen en el mismo. En cambio, respecto del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos territoriales, la competencia es indelegable en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas, por expresa prohibición constitucional. Es decir, aunque los entes territoriales pueden intervenir en esta materia, su ámbito de acción es muy restringido puesto que la competencia de definir el régimen es compartida entre el Congreso y el Presidente de la República.

L. 4 Art. 12
C-1218-01

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha considerado que otorgar bonificaciones especiales a los docentes estatales que trabajan en zonas de difícil acceso no está dentro de las competencias de las entidades territoriales, de allí que el Congreso de la República pueda, mediante ley, establecer dichas bonificaciones, sin afectar la competencia y la autonomía propias de las entidades territoriales.

C-1218-01

Finalmente, puede concluirse que de acuerdo con la Corte Constitucional, en cuanto al salario y las prestaciones de servidores públicos y trabajadores oficiales, a las entidades territoriales les resta la competencia de definir las escalas salariales de los empleos correspondientes, de conformidad con las normas previamente dictadas por el Congreso y el Presidente de la República. Sin embargo, a la hora de expedir una ley marco sobre asuntos en los que confluyan aspectos que tocan la autonomía de las entidades territoriales, debe ser muy cuidadoso de no vulnerarla e intervenir en sus competencias, es decir, en su posibilidad de autogestión.

C-173-09

C



Reflexión

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Si bien la modificación de la estructura de la administración nacional no está contemplada dentro del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política como un asunto bajo reserva de ley marco, se han generado interesantes cuestionamientos sobre este punto a partir de la armonización de los artículos 150 numeral 7 y 189 numeral 15 realizada por la Corte Constitucional (*c-702-99*), la cual consiste en comprender que la modificación de la estructura de la administración nacional se da en dos momentos:

1. El primero, a cargo del Congreso de la República, (*artículo 150 numeral 7 de la Carta Política*), cuando éste expide una ley en la que se determinen los principios de carácter general, los objetivos y límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República.
2. El segundo está a cargo del Presidente (artículo 189 numeral 15), quien con sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa.

De lo anterior se deriva que el Congreso de la República no pueda, mediante ley, modificar la estructura de la administración nacional de una forma tan detallada que invada la órbita de funciones del Presidente de la República, pero tampoco puede ser tan general que dé lugar a la arbitrariedad.

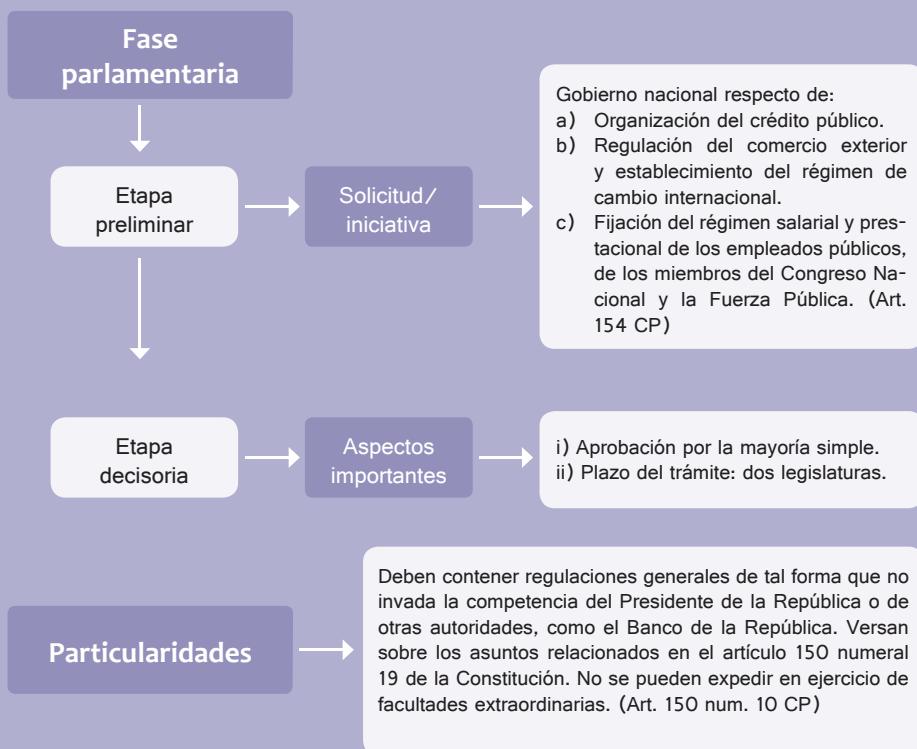
Como se puede ver, la descripción realizada por la Corte Constitucional corresponde a las características propias de la ley marco, sin embargo no sería del todo correcto afirmar que la modificación a la estructura de la administración nacional debe hacerse a través de ley marco pues ello implicaría afirmar también que el Congreso de la República no puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para ello.

Lo anterior, en tanto que en la sentencia C-350-2004 la Corte Constitucional sostuvo expresamente que para la escisión de entidades públicas (que es una forma de modificación de la estructura de la administración nacional) no se requiere una ley marco, sino que bien puede el Congreso facultar al Presidente de la República para tal fin. No obstante, el Congreso no puede transferir al Presidente de la República de una manera abstracta, general y permanente las competencias que le han sido atribuidas en materia de organización de la administración.

C

Diagrama 4

Especialidades en el trámite legislativo de los proyectos de ley marco



VI. LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

A

GENERALIDADES

Concepto y fundamento normativo. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, las leyes de facultades extraordinarias corresponden a un tipo especial de normas por medio de las cuales el Congreso concede o delega al Presidente de la República precisas facultades, por un término perentorio, para expedir normas con fuerza de ley, siempre que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, a solicitud expresa del Gobierno nacional y con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras.

Art. 150
num. 10 CP

Prohibición. Debe tenerse en cuenta que el Congreso de la República no puede aprobar una ley de facultades extraordinarias con el ánimo de delegar la expedición de i) códigos, ii) leyes estatutarias, iii) leyes orgánicas, iv) leyes cuadro o marco, así como tampoco para v) decretar impuestos.

Art. 150
num. 10 CP

Finalidad. Las facultades extraordinarias se confieren exclusivamente para que el Gobierno nacional pueda expedir disposiciones con fuerza de ley. Así, el Ejecutivo ejerce una labor delegada dentro del ámbito de la función legislativa y, en consecuencia, está sujeto a las mismas condiciones que el legislador ordinario.

C-503-01

Resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias. Una vez entrada en vigencia la ley de facultades extraordinarias, el Presidente de la República queda habilitado para expedir una disposición jurídica denominada “decreto-ley”, la cual tiene fuerza material de ley.

Teniendo en cuenta que dentro del *iter legis* para la aprobación de una ley de facultades extraordinarias confluyen muchos detalles de trámite legislativo ordinario, en este apartado solo se hará alusión a las especificidades que precisamente permiten distinguir, desde el punto de vista formal, a una ley ordinaria de una ley de facultades extraordinarias.

1. Fase preparlamentaria

Elaboración del proyecto de ley. Como quiera que la iniciativa es privativa del Gobierno nacional y que corresponde a él solicitarle las facultades extraordinarias al Congreso de la República, la responsabilidad en cuanto a la preparación del respectivo proyecto de ley radica en el Ejecutivo y para su presentación no se requiere la firma del Presidente, basta con la firma del Ministro del Interior.

En lo que tiene que ver con el contenido del proyecto, debe precisarse que a través de éste se deben manifestar en forma clara, razonada y suficiente los motivos por los cuales el Gobierno considera que la delegación es necesaria o la conveniencia pública así lo aconseja.

2. Fase parlamentaria

Los aspectos relevantes en la fase parlamentaria del trámite legislativo de un proyecto de ley de facultades extraordinarias se encuentran: i) en la etapa deliberativa —respecto de las razones de necesidad o conveniencia pública aducidas por el Gobierno nacional—; ii) en la etapa decisoria —respecto de la cantidad de votos favorables que se requieren para la aprobación del proyecto de ley.

i) Etapa deliberativa

Solamente el Congreso de la República es el llamado a determinar si los argumentos manifestados por el Gobierno nacional realmente tienen justificación y si son razonados. Por este motivo, durante la etapa deliberativa no podrá eludirse la discusión y evaluación rigurosa de los argumentos esbozados por el Gobierno respecto de este punto específico.

B

Reflexión

¿Durante la etapa deliberativa del trámite de aprobación de un proyecto de ley de facultades extraordinarias, puede adicionarse el contenido de éstas?

La exigencia del artículo 150 numeral 10 de la Constitución, en el sentido de que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, no limita de manera absoluta la facultad del Congreso de la República para hacer modificaciones, adiciones o supresiones al proyecto, pero sí le impone algunas restricciones sobre la materia.

Cuando en el curso del debate surjan modificaciones a un proyecto de ley de facultades que impliquen la adición de nuevos contenidos a los inicialmente previstos en la iniciativa gubernamental, dichas materias deben haber sido incluidas por solicitud del propio Gobierno, con la correspondiente exposición de los motivos.

La posibilidad de añadir contenidos nuevos a un proyecto de ley de facultades se encuentra limitada por la oportunidad y procedencia de la misma. En consonancia con el postulado de consecutividad, la adición de contenidos nuevos a un proyecto de ley de facultades, en principio, debe cumplirse durante el primer debate, de tal manera que dichos contenidos puedan ser discutidos y aprobados en los cuatro debates previstos en la Carta. Sería posible también que en una etapa posterior del proceso legislativo surgiesen nuevos contenidos, pero entonces la aplicación del mencionado principio de consecutividad impondría que el proyecto retorno a la comisión permanente en la que inició su trámite. Se trata en este caso de asuntos nuevos, tema que difiere de las meras adiciones. C-807-01

ii) Etapa decisoria

Se considera que un proyecto de ley de facultades extraordinarias ha sido aprobado, solamente cuando en el momento de la votación consigue la favorabilidad de la mayoría absoluta, esto es, el voto positivo de la mayoría de los integrantes tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes. En caso de que el proyecto de ley no alcance esta votación, se entenderá negado o rechazado.

B

3. Fase posparlamentaria

Sanción. Tal como sucede en el trámite legislativo ordinario, una vez aprobado el proyecto de ley de facultades extraordinarias por el Congreso, debe pasar a la Presidencia de la República para su correspondiente sanción.



Reflexión

Teniendo en cuenta que la solicitud de facultades extraordinarias puede estar suscrita por los ministros y no necesariamente por el Presidente de la República, ¿la sanción de la ley habilitante precisa de las firmas de estos?

La sanción de una ley de facultades extraordinarias no requiere la firma de los ministros. De acuerdo con la Constitución, la sanción de las leyes es función que corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce en su condición de jefe del Gobierno. C-503-01

i) Control constitucional de las leyes de facultades extraordinarias y los decretos-ley

Art. 150
num. 10 CP

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias en cabeza del Presidente de la República es un decreto con fuerza material de ley, denominado “decreto-ley”.

Sierra Porto,
1998

La existencia de los decretos-ley supone una actividad normativa que tiene lugar bajo la colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo. Así, se concilia la concepción clásica del monopolio legislativo en cabeza del Congreso de la República por una parte, y la necesidad de atribuir facultades normativas al Gobierno, por otra.

Art. 241
num. 5 CP
C-1154-08

Como quiera que el decreto-ley es una ley en sentido material, al igual que sucede con la de facultades extraordinarias, su control de constitucionalidad, vía acción pública de inconstitucionalidad, corresponde a la Corte Constitucional.

ii) Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley habilitante

Cuando quiera que la ley de facultades extraordinarias no cumpla con las exigencias y condiciones en los términos señalados en este capítulo, la Corte Constitucional deberá declarar su inexequibilidad.

B

a. Efectos de la inexequibilidad cuando no se han expedido los decretos-ley

Si la ley habilitante de facultades legislativas extraordinarias es declarada inexequible antes de que se expidan los decretos-ley, el Presidente de la República no podrá ejercer dicha facultad.

C-870A-99
C-953-99
C-043-00
C-1316-00
C-357-03

b. Efectos de la inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley

Si la ley de facultades extraordinarias es declarada inexequible después de que el Presidente ha dictado los decretos-ley, una vez notificada la respectiva sentencia todos estos decretos serán inexequibles por constitucionalidad sobreviniente.

C-870A-99
C-953-99
C-043-00
C-1316-00
C-357-03

iii) Remisión por la ley habilitante a una ley declarada inexequible

Cuando una ley de facultades extraordinarias haya condicionado su ejercicio a una ley que es posteriormente declarada inexequible, ésta también lo es porque las facultades se tornan indeterminadas.

C-1316-00

iv) Parámetro de constitucionalidad para el control de un decreto-ley

Definición

PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD:

Es el criterio jurídico respecto del cual la Corte Constitucional confronta un texto normativo que se ha puesto bajo su control, a partir del cual puede decidir si éste es inexequible o no.

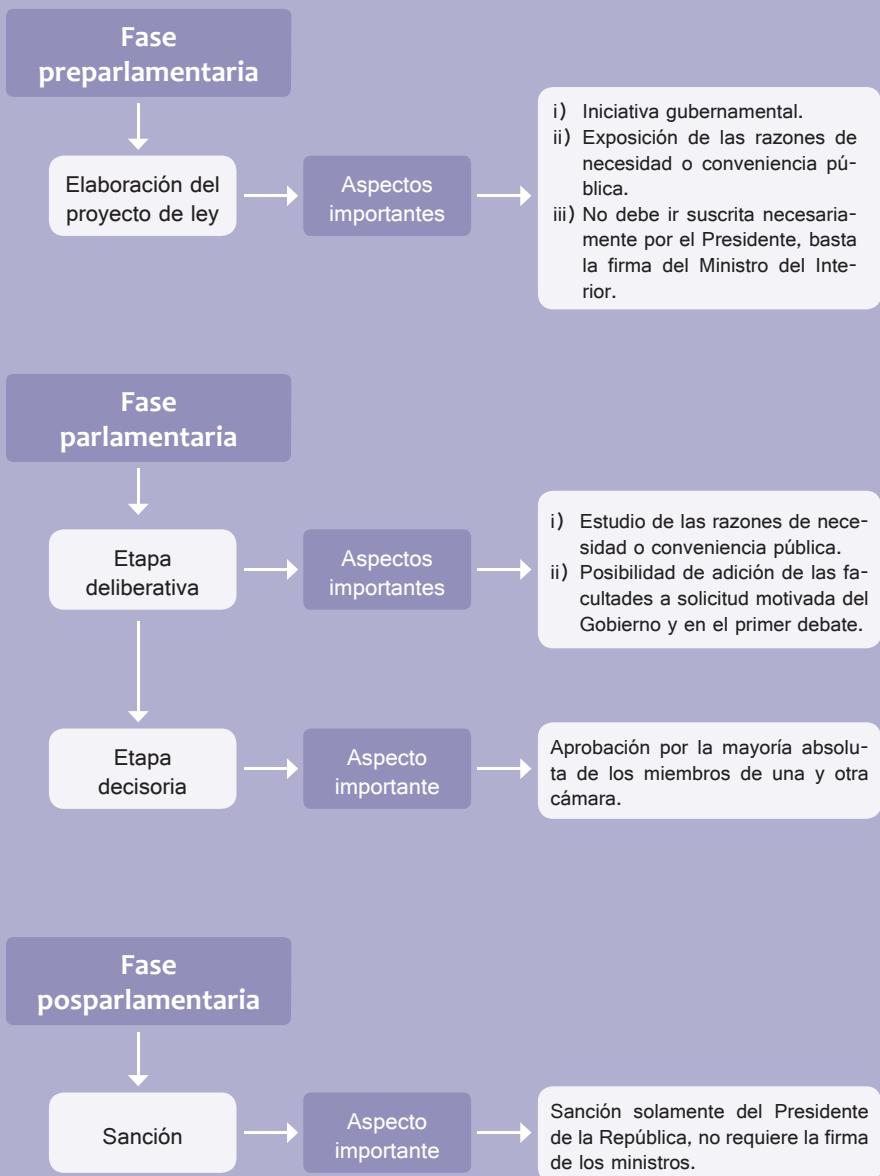
A pesar de que una acción pública de constitucionalidad se presente únicamente contra un decreto con fuerza material de ley, expedido en ejercicio de facultades legislativas extraordinarias y no respecto de la ley que las confirió, corresponde a la Corte Constitucional hacer un examen de constitucionalidad de la facultad otorgada y una vez verificada su validez constitucional, contrastar el contenido normativo del decreto-ley frente a la ley habilitante.

Como quiera que el Presidente de la República no puede regular temas que no estén en la ley habilitante, es necesario hacer el análisis de constitucionalidad confrontando el decreto-ley con la ley habilitante y así poder determinar si el gobernante se extralimitó o no en el ejercicio de sus funciones. De existir la extralimitación, el decreto-ley será inconstitucional por vulneración del artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

C-1374-00

B

Diagrama 1



C

PARTICULARIDADES

1. Requisitos para la expedición de leyes de facultades extraordinarias

Tal como se advierte de la lectura del artículo 150 numeral 1º de la Constitución Política, la expedición de una ley de facultades extraordinarias debe cumplir con ciertos requisitos, unos de carácter procedural, otros de carácter material. Estos son:

- a. Presupuesto de necesidad o conveniencia pública (requisito material).
- b. Precisión respecto de la materia objeto de delegación, que no puede recaer sobre ninguna de las materias excluidas expresamente por el Constituyente (requisito material).
- c. Temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias, que no puede exceder de seis meses (requisito material).
- d. Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes (requisito procedural).
- e. Solicitud expresa del Gobierno nacional (requisito procedural).

i) Necesidad o conveniencia pública

La evaluación de las razones de necesidad o de conveniencia pública es un imperativo constitucional en el trámite de un proyecto de ley de delegación legislativa, por consiguiente éstas deben figurar de manera expresa en aquel.

La determinación de la necesidad y la conveniencia pública en cuanto a la expedición de una ley de facultades extraordinarias, para delegar en el Presidente de la República la regulación de una materia específica, corresponde tanto al Gobierno nacional, como al Congreso, en dos fases diferentes:

- a. Gobierno nacional: en la fase preparlamentaria, al momento de formular el proyecto de ley y presentar la solicitud de las facultades, el Ejecutivo debe exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de su otorgamiento.
- b. Congreso de la República: en la fase parlamentaria, durante la etapa deliberativa, dentro de la libertad política y la facultad discrecional, el Legislativo debe analizar las razones aducidas por el Gobierno y decidir si la solicitud que en ese sentido se le presenta está plenamente justificada y si es indispensable y oportuno aceptarla. En este proceso juega un papel importante el Ejecutivo, porque de la argumentación que presente dependerá la decisión final del legislador ordinario.

C



Datos

MEDICIÓN DEL GRADO DE NECESIDAD O CONVENIENCIA PÚBLICA POR LOS CIUDADANOS

Existe una presunción en el entendido de que si el Congreso le otorgó facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República es porque encontró méritos suficientes a tales efectos, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que obró arbitrariamente, sin fundamento real alguno. A quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad no le es dable medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, tanto en el Gobierno como en el Congreso respecto de dicha justificación. C-1493-00



Análisis

SENTENCIA C-504-01

EL CASO: ¿es competencia de la Corte Constitucional valorar las razones del Gobierno para justificar la necesidad de la delegación legislativa, cuando éstas fueron sometidas a consideración del legislador y aceptadas por él, de acuerdo con su criterio político y respetando los cánones constitucionales?

LA RESPUESTA: no, porque la función de la Corte en estos casos se limita a confirmar si el Gobierno expuso las razones que justifican la necesidad de conferir las facultades y si el Congreso de la República las evaluó y aceptó. Entrar a analizar si éstas se justifican o no, sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de una función que solo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su función de hacer leyes. Esto no significa que no puedan existir eventos excepcionales en los que la Corte deba estudiar su contenido, por ejemplo, cuando la discrecionalidad política se convierta en instrumento de arbitrariedad.

Situación distinta se presenta cuando no existe justificación sobre la necesidad o la conveniencia o cuando tales razones no fueron objeto de análisis por el legislador ordinario. En ambos casos, dichas omisiones conducirían a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de facultades extraordinarias.

C

ii) Precisión respecto de la materia objeto de delegación, que no puede recaer sobre ninguna de las excluidas expresamente por el Constituyente

Precisión. Con el establecimiento de este requisito se obliga a que en el texto de la ley de facultades extraordinarias se exprese de manera clara y delimitable el objeto de la delegación legislativa.



Información

Principio de congruencia

La fijación del ámbito de competencia legislativa del Presidente de la República en la ley de facultades extraordinarias debe cumplir con el principio de congruencia, según el cual debe haber una relación muy estrecha entre los motivos que llevaron al Congreso a delegar su competencia legislativa y el contenido mismo de la ley habilitante. C-503-01

Una ley de facultades extraordinarias cumple con el requisito de precisión cuando su contenido normativo:

- a. Indica la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo.
- b. Señala la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades extraordinarias de regulación.
- c. Enuncia los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de políticas públicas, dentro del ámbito material de la habilitación.
- d. Enuncia los criterios restrictivos que orientan al Ejecutivo, de manera que se determinen los principios de carácter general, los objetivos, el tiempo y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República.
- e. No incorpora expresiones indeterminadas que generen inseguridad en la interpretación de las distintas tareas legislativas que le fueron delegadas al Presidente. Así, las facultades deben ser claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establecer las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquél puede ejercer. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean amplias.
- f. No constituya una limitación excesiva, absoluta o rigurosa del contenido de las materias objeto de delegación legislativa, hasta el punto de impedir la regulación particular y concreta que compete desarrollar al Presidente de la República, lo que haría inocuas las facultades extraordinarias. Para que las

C-097-03
C-485-03
C-121-04
C-097-03
C-485-03
C-121-04

C-097-03
C-485-03

C-384-00
C-1493-00
C-121-04

C-1493-00
C-097-03

C-401-01
C-402-01

C-119-96
C-176-96
C-340-96
C-032-99

C

C-475-99
C-702-99
C-1028-02
C-121-04
C-211-07

C-702-99
Aguilar,
Lancheros,
Mantilla,
Pulido, 2009

C-1316-00
C-1374-00

C-245-01
C-401-01
C-402-01
C-409-01

C-296-95
C-503-01
C-582-01

competencias asignadas sean precisas no requieren el señalamiento taxativo de cada una de las cuestiones particulares. Si el Congreso predetermina completamente el contenido de futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando al Ejecutivo para legislar, sino ejerciendo directamente sus funciones como titular del poder legislativo.

- g. No otorga facultades de una manera muy general, de tal manera que deja campo abierto a la arbitrariedad del legislador extraordinario.

En conclusión, las facultades extraordinarias no pueden estar redactadas de tal forma que sea el Ejecutivo quien deba decidir, discrecionalmente, cuáles asuntos se encuentran dentro de la órbita de la investidura excepcional que se le confiere.

Materias excluidas de delegación legislativa. Dispone el artículo 150 de la Constitución en el inciso final del numeral 10 que las facultades extraordinarias no se pueden otorgar para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas ni marco o cuadro, ni para decretar impuestos. En consecuencia, las leyes de facultades extraordinarias solo se pueden conceder para expedir decretos con fuerza material de ley, respecto de aquellas materias que normalmente se aprobarían mediante trámite de ley ordinaria, con las salvedades de los códigos y los impuestos.

La determinación de que ciertos tipos especiales de ley, como los acabados de enunciar, no puedan ser objeto de delegación legislativa mediante ley de facultades extraordinarias tiene su razón de ser en el interés del Constituyente por la protección del principio democrático.



Datos

LA REMISIÓN DEL INCISO FINAL DEL NUMERAL 10 AL NUMERAL 20 DEL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN

El texto original del referido inciso del artículo 150 hace una remisión normativa al numeral 20 del mismo, con lo que se tendría que el Congreso de la República no puede conceder facultades extraordinarias al Gobierno nacional para crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras.

No obstante, realmente esa remisión corresponde al numeral 19 del artículo 150, luego la prohibición de otorgar facultades legislativas extraordinarias recae sobre los asuntos reservados a ley marco o cuadro, tal como ha sido aclarado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

[...] la remisión del numeral 10 al 20 del artículo 150 de la Carta no obedeció más que a una lamentable inadvertencia al producirse un cambio de numeración en los ordinales del precepto (Cfr., entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-417 del 18 de junio de



Datos

LA REMISIÓN DEL INCISO FINAL DEL NUMERAL 10 AL NUMERAL 20 DEL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN

1992. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz, y Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999, M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), pero jamás a prohibir la concesión de facultades extraordinarias al Presidente para el efecto, mucho más cercano a su propia función, de 'crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras'. Esto último habría carecido de toda fundamentación razonable, y también la correlativa circunstancia de que materias tan importantes como las señaladas en el numeral 19 del mencionado artículo hubiesen quedado expuestas sin limitación al otorgamiento de esas autorizaciones, permitiendo al Congreso de la República marginarse —por la vía de la delegación— de una de sus esenciales atribuciones en el contexto de la nueva Carta Política.

[...] Por eso, uno de los delegatarios a la Asamblea Constituyente, el doctor Alfonso Palacio Rudas, escribió así al respecto:

[...] Lo que ocurrió fue que en la votación final de la norma que comenté se retiró la atribución 15, referente al estatuto general de la administración pública. De suerte que el numeral 20, al que se le asignaron las normas generales pasó a ser la atribución 19. Sin embargo, se omitió efectuar la concordancia con lo dispuesto en el numeral 10 sobre facultades extraordinarias. Parece oportuno hacer esta aclaración para evitar futuros equívocos derivados de los apresuramientos que dieron origen a sucesivos gazapos. (Cfr. Palacios Rudas, Alfonso. El Congreso de la República en la Constitución de 1991. 2^a edición aumentada. Thomas Greg & Sons de Colombia TM Editores. págs. 113 y 118). C-700-99.

a. Prohibición de expedir códigos

Como se ha dicho, por regla general, el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos.



Definición

CÓDIGO:

A pesar del reconocimiento de discusiones alrededor de cuáles textos jurídicos se deben considerar como códigos, para la Corte Constitucional un código es un cuerpo normativo diferenciado del resto de leyes que corresponde a una unidad sistemática, agrupada en un solo texto, integral, pleno y total, sobre una determinada materia de Derecho. C-252-94 C-129-95 C-397-95 C-362-96 C-582-01 C-340-06 C-655-07 Su objeto es un sector del ordenamiento jurídico, a través del cual se regulan unas relaciones jurídicas *sui generis*, distintas del resto, que tiene sus propios principios generales. Sierra Porto, 1998.

C

Carácter de código de un cuerpo normativo. En la Constitución de 1991 no se trata a profundidad el asunto de los códigos ni la forma como estos han de identificarse. No obstante, la jurisprudencia ha determinado que a efectos de que un texto normativo sea considerado como código, deben concurrir varios requisitos:

- a. Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. No se puede hablar de código cuando un texto normativo no resuelve muchos temas, o cuando coexisten con él un número de disposiciones que regulan la misma materia, sin que en este último caso el texto disponga que esas normas se consideren integradas a él.
- b. Que exista una manifestación de la voluntad del Congreso de la República para que el texto normativo adquiera la categoría de código. Así, corresponde al Congreso determinar qué cuerpos legales se reserva, elevándolos a la categoría de código, de tal manera que solamente el legislador ordinario pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de determinadas leyes y también sobre la descodificación de una materia específica. Esta competencia se encuentra restringida por la tradición jurídica y por el ánimo garantista del movimiento codificador enmarcado en la lucha por asegurar las libertades y los derechos de los ciudadanos ante el Estado.
- c. Que se refiera a una rama específica del Derecho y proporcione reglas de interpretación propias de un área o subárea que deba ser diferenciada de otras.
- d. Ante la pretensión de exhaustividad debe haber un interés normativo de integrar en lo posible el régimen legal que gobierna una rama del Derecho.

C-362-96
C-077-97
C-012-00
C-582-01
C-186-03
C-692-03
C-511-04
C-340-06

C-577-06

C-577-06

C-252-94
C-119-96
C-362-96
C-064-97
C-725-00
C-1374-00
C-582-01
C-577-06
C-655-07
C-909-07

C-077-97
C-140-01
C-1119-05
C-313-07
C-655-07

Alcance de la prohibición. La restricción de que el Congreso faculte al Presidente de la República para la expedición de códigos, incluye su adición o modificación, así como la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propios de un código. Lo anterior conlleva la consideración de que los códigos son un tipo especial de normatividad, en razón a su garantía especial de estabilidad e intangibilidad de la que no gozan las leyes comunes.

Posibilidad excepcional de reformar códigos. Sin perjuicio de lo anterior, no toda reforma que involucre una materia regulada en un código está limitada por esta prohibición. En consecuencia, no están prohibidas las reformas que no afecten la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia.

Trabajos de sistematización y compilación considerados como código – overruling en la Corte Constitucional. Ahora bien, cabe preguntarse si todos los trabajos de sistematización y compilación pueden ser considerados códigos. Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias oportunidades y respecto de estos pronunciamientos puede advertirse un overruling en la forma como pasa a verse.

C

Definición

OVERRULING CONSTITUCIONAL:

Consiste en un cambio en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por medio del cual ésta, en Sala Plena, deroga una regla jurisprudencial que había establecido como doctrina vinculante en una o más sentencias, tomando una decisión respecto de un problema jurídico similar, de forma sustancialmente diferente. Esta derogación puede ser expresa —la nueva sentencia se refiere al precedente— o tácita —sin hacer referencia al precedente, lo modifica sustancialmente.

Como quiera que la decisión de la Corte Constitucional de modificar su precedente es intrínsecamente costosa en términos de afectación de principios y valores, se requiere de la comprobación de circunstancias extremas y excepcionales que permitan realizar ese cambio, entre ellas: i) la reforma del parámetro normativo constitucional cuya interpretación dio lugar al precedente; ii) la comprobación acerca de la irracionalidad, inconstitucionalidad o manifiesta injusticia del arreglo jurisprudencial vigente al vulnerar principios y valores nodales para el Estado constitucional; o iii) la modificación radical y sistemática de la comprensión de una norma dentro del ordenamiento, categoría usualmente incorporada al concepto de derecho viviente.

C-634-11 C-898-11



Análisis

SENTENCIA C-252-94

EL CASO: ¿puede el Congreso autorizar al Presidente de la República, a través de una ley de facultades extraordinarias, para que adopte un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, sin vulnerar la prohibición al órgano legislativo de conceder facultades extraordinarias para expedir o modificar códigos?

LA RESPUESTA: no, porque tal autorización implica el permiso para reformar el Código Contencioso Administrativo. La normativa creada en ejercicio de las facultades extraordinarias, aún cuando no introduce un cambio total del Código, contiene disposiciones que son propias de éste, por dos razones fundamentales: i) que los procedimientos administrativos especiales constituyen materia esencial y básica de la primera parte del Código Contencioso Administrativo, y ii) que un nuevo procedimiento administrativo especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el legislador y no a través de facultades extraordinarias, porque un conjunto normativo de esta naturaleza necesariamente incorpora regulaciones específicas que constituyen excepciones en relación con el procedimiento general ordinario establecido en el mencionado código.



Información



Caso	Contenido normativo	Decisión de la Corte Constitucional	Razones de la Corte Constitucional
Artículo 25 de la Ley 45 de 1990 y sentencia C-252-94	Facultades legislativas extraordinarias para que el Presidente de la República expediera un estatuto orgánico del sistema financiero, de numeración continua, con el objetivo de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de las entidades sometidas al control y la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y las facultades y funciones de ésta. El Presidente podía reordenar la numeración de las diferentes disposiciones sin alterar su contenido, pudiendo unificar la aplicación de las normas que regulan la constitución de las instituciones financieras, simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Superintendencia Bancaria, incluso los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad, y eliminar las normas repetidas o superfluas.	Exequible	La norma facultaba la sistematización de la legislación vigente y su organización en un solo cuerpo, mas no la expedición de un código. Para la Corte un código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un código. Adujo que con el Estatuto Orgánico no se expidió un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico de Derecho, sino que tan solo se compiló la normativa existente. No se podría pretender que todo acto sistemático u ordenador equivaldría, por ese solo hecho, a expedir un código.
Artículo 199 de la Ley 136 de 1994 y sentencia C-129-95	Facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República para que compilara las disposiciones constitucionales y legales vigentes relacionadas con la organización y el funcionamiento de los municipios, para lo cual podía reordenar la numeración de las diferentes disposiciones y eliminar aquellas que estuvieran repetidas o derogadas.	Inexequible	La facultad de compilar textos normativos no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, pues ello equivale a expedir un código. La facultad otorgada por el legislador, así como su utilización por el Ejecutivo, desbordó los límites del numeral 10 del artículo 150 superior y, en particular, la prohibición prevista en esa disposición, pues lo que hizo no fue una simple compilación, sino que se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, agrupado en un sólo texto formalmente promulgado, lo que constituye un código.



Información

Caso	Contenido normativo	Decisión de la Corte Constitucional	Razones de la Corte Constitucional
Numeral 5 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993 y sentencia C-255-95	Facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República para que expediera un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud y las que contemplaran las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Así, le autorizó para que reordenara la numeración de las diferentes disposiciones, sin que en tal caso se alterara su contenido y también para que eliminara las normas repetidas o superfluas.	Inexequible	Esta facultad vulneró la prohibición contenida en el inciso tercero del artículo 150 numeral 10 de la Constitución, pues expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, en la forma descrita, no es diferente a expedir un código, con mayor razón si la facultad permite al Presidente eliminar las normas repetidas o superfluas, lo que podría conducir a la derogación, por esta vía, de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias. Si para expedir un estatuto o una recopilación se concede al Ejecutivo facultades generales para eliminar normas repetidas o superfluas, se supera el estadio de los estatutos o de las recopilaciones y se ingresa al de los códigos.
Inciso 3 del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 y sentencia C-397-95	Posibilidad de que el Gobierno nacional compilara en un solo estatuto las normas vigentes que regularan el mercado público de valores, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores, y las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podía reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, sin alterar su contenido, eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores.	Inexequible	Esta forma de delegación no era una simple compilación, sino la facultad para expedir un código. Para la Corte, quien compila limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos con un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar con efectos obligatorios <i>erga omnes</i> el articulado de un conjunto normativo.



Información

Caso	Contenido normativo	Decisión de la Corte Constitucional	Razones de la Corte Constitucional
Artículo 54 de la Ley 179 de 1994 y sentencia C-541-95	Autorización al Gobierno nacional para que compilara las normas de las Leyes 179 de 1994 y 38 de 1989, sin cambiar su redacción y contenido, señalándole que el resultado de la compilación se denominaría Estatuto Orgánico de Presupuesto.	Exequible	Esta autorización no era propiamente una delegación legislativa, pues solo autorizaba al Gobierno para que ordenara las normas de las referidas leyes, teniendo en cuenta las modificaciones, derogaciones y adiciones hechas por la última ley. Así que la compilación se haría sin cambiar la redacción ni el contenido de las normas y el decreto a través del cual se produciría la compilación tendría carácter de administrativo, con una fuerza meramente indicativa que permitiría facilitar la consulta de estas dos leyes. En virtud de ello, esta autorización no configuraba una vulneración al artículo 150 numeral 10 de la Constitución.
Inciso segundo del artículo 536 de la Ley 600 de 2000 y sentencia C-582-01	Dentro de los tres meses siguientes a la promulgación del Código de Procedimiento Penal, el Gobierno nacional ordenaría su nomenclatura y subsanaría cualquier falta de armonía que pudiera encontrarse en algunas de sus disposiciones.	Inexequible	La competencia de ordenar la nomenclatura de un código es una labor eminentemente legislativa que debe ser ejercida por el Congreso de la República, más todavía la de subsanar la falta de armonía que implica no sólo la creación de normas jurídicas, sino también la modificación e incluso la derogación de los textos legales que involucraría la estructura central del Código de Procedimiento Penal.
Literal j del artículo 1 de la Ley 61 de 1993 y sentencia C-186-03	Facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República para que expediera el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.	Exequible	La norma no facultó al Gobierno para que al dictar el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada regulara una materia en forma plena, completa, integral, sistemática, armónica y coordinada, sino para que regulara unas actividades —la vigilancia y seguridad privada—, en los aspectos determinados por el propio legislador.



Información

Caso	Contenido normativo	Decisión de la Corte Constitucional	Razones de la Corte Constitucional
Artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 y sentencia C-655-07	El Gobierno nacional debía reenumerar el articulado del Estatuto Tributario, de tal forma que se compilaran y organizaran en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN. Así, podía reordenar la numeración de las diferentes disposiciones tributarias, sin modificar su texto, y eliminar aquellas repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se alterara su contenido.	Inexequible	Si bien no se trataba del otorgamiento de facultades extraordinarias, como quiera que no hubo solicitud del Gobierno y no se presentaron razones en relación con la necesidad y la conveniencia pública, sino que el Congreso de la República optó libremente por asignar al Gobierno esta responsabilidad, a desarrollar mediante un decreto administrativo, la autorización legislativa para dictar un decreto de esta naturaleza iba más allá de los alcances de un decreto administrativo y se extendía, en varios aspectos, a la codificación.
Artículo 30 de la Ley 1150 de 2007 y sentencia C-259-08	Autorización al Gobierno nacional para compilar las normas de la Ley 1150 de 2007 y de la Ley 80 de 1993, sin que se cambiara su redacción y contenido, para lo cual podía ordenar su numeración.	Inexequible	Esta disposición no confirió facultades extraordinarias al Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley. La delegación para que el Ejecutivo compilara las normas de contratación estatal, a fin de establecer el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, solo podía desarrollarse a través de decretos ejecutivos, esto es, por normas de inferior jerarquía a las objeto de compilación, alternativa que contraría la Constitución.
Artículo 29 de la Ley 1104 de 2006 y sentencia C-839-08	Autorización al Gobierno para compilar las normas de esta ley y el decreto-ley 1790 de 2000, sin cambiar su redacción ni contenido.	Inexequible	La norma aparentemente respetaba el ámbito propio de una simple autorización para compilar, en cuanto la habilitación estaba limitada de manera explícita por la prohibición de modificar la redacción y el contenido de los preceptos compilados. Sin embargo, el reproche de inconstitucionalidad se trasladaba al mecanismo para desarrollar esas autorizaciones —sin que medien facultades extraordinarias—, lo cual repercute inevitablemente en la jerarquía y naturaleza del acto compilatorio, y en los disturbios que esto conlleva en el orden jurídico, razón por la cual declaró su inexequibilidad.

C

Cuando la Corte Constitucional se enfrentó al problema jurídico relacionado con la posibilidad de que el Congreso de la República confiriera facultades legislativas extraordinarias al Presidente para que expediera un estatuto de: i) numeración continua; ii) con el objetivo de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en una materia específica; iii) pudiendo reordenar la numeración de diferentes disposiciones, sin que en tal caso se alterara su contenido; iv) unificando la aplicación de las normas; y v) eliminando las normas derogadas, repetidas o superfluas, sin vulnerar la prohibición de hacer delegación legislativa para expedir códigos, a través de la sentencia C-252-94 determinó que tal delegación era constitucionalmente válida, argumentando que no daría como resultado un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico de Derecho, sino solamente una compilación. Esta doctrina constitucional fue adoptada a través de la sentencia C-558-92 y seguida por las sentencias C-024-92, C-037-94 y C-188-94.

A pesar de ello, a través de la sentencia C-129-95, al resolver un problema jurídico sustancialmente similar al acabado de señalar, la Corte Constitucional manifestó que procedía a modificar su jurisprudencia en esta materia y en consecuencia estableció que una delegación legislativa, hecha en la forma antes descrita, conlleva la elaboración de un código, por implicar la expedición de un nuevo ordenamiento jurídico agrupado en un solo texto formalmente promulgado, labor reservada exclusivamente al Congreso de la República.

Pues bien, a partir de este último pronunciamiento, ésta ha sido la doctrina constitucional vinculante, vigente, en relación con la prohibición al Congreso para otorgar facultades legislativas extraordinarias al Gobierno nacional a efectos de expedir códigos.

Para llegar a esta conclusión, la Corte diferenció el concepto de codificación frente a los de compilación, recopilación o expedición de estatutos. La compilación tan solo implica la agrupación de disposiciones sobre una misma materia, sin que se pueda variar su contenido, reordenar su numeración o titulación y eliminar disposiciones; no importa que las normas estén derogadas o se consideren superfluas.

Dicha compilación puede ser desarrollada por el Congreso de la República directamente, o por el Gobierno nacional, vía decreto con fuerza material de ley, en virtud de una norma de facultades extraordinarias y nunca mediante un decreto ejecutivo toda vez que desnaturalizaría la categoría de ley en el momento en que las disposiciones legales son recogidas por una disposición jurídica de menor jerarquía, lo cual genera, además, un problema respecto del control constitucional tanto del decreto compilatorio como tal —de carácter ejecutivo y de competencia del Consejo de Estado— y de los artículos que integran ese decreto, individualmente considerados —de carácter legal y de competencia de la Corte Constitucional.

C-362-96
C-012-00
C-186-03
C-692-03
C-511-04
C-340-06
C-577-06

C



Datos

RELACIÓN ENTRE CÓDIGO, COMPILACIÓN Y ESTATUTO

Estatuto

Concepto amplio: régimen jurídico que gobierna determinada actividad o rama especializada, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un mismo texto normativo. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden homogeneidad entre sí, no en su pertenencia a un mismo código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata.

Código

Concepto restringido: conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia específica del Derecho, que se ordena en un solo cuerpo en forma sistemática.

SEMEJANZA

Tanto el estatuto como el código regulan una determinada y específica materia, de manera coherente y homogénea.

DIFERENCIAS

- Las disposiciones que conforman un estatuto se encuentran dispersas por todo el ordenamiento jurídico, incluso en cuerpos normativos de diferente jerarquía, sin perjuicio de que puedan compilarse con posterioridad, a través de un ejercicio de agrupación y recopilación que no varía su naturaleza ni su contenido normativo; mientras que las disposiciones que conforman el código se encuentran todas en el mismo cuerpo normativo en forma sistemática.
C-362-96 C-186-03 C-340-06

- La expedición de códigos, así como su reforma estructural, corresponde exclusivamente al Congreso de la República, mientras que la expedición de un estatuto o la actividad simplemente compiladora puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el Ejecutivo a través de las facultades de que trata el artículo 150 numeral 10 de la Constitución. *C-362-96 C-186-03 C-340-06 C-655-07*

C

Debe advertirse que sobre la posibilidad de que el Gobierno nacional expida un decreto compilatorio de carácter ejecutivo también existe un *overruling*, pues en la sentencia C-541-95, la Corte dijo que la norma que se estudiaba era constitucional al permitir una compilación que se haría sin cambiar la redacción ni el contenido normativo de las disposiciones a agrupar y señaló que el decreto a través del cual se haría la compilación tendría el carácter de administrativo, con una fuerza meramente indicativa que facilitaría la consulta de las disposiciones a compilar. Posteriormente, con la sentencia C-655-07, la Corte determinó que la compilación de disposiciones legales no se podía hacer por medio de una disposición de menor jerarquía como lo es un decreto ejecutivo o administrativo, situación que se considera abiertamente inconstitucional por la deslegalización de materias a través de normas que no son leyes, sumada a la inseguridad jurídica que ello genera. Desde entonces la Corte ha aplicado este último criterio, que constituye el actual parámetro de constitucionalidad.

Ahora, si lo que pretende el Congreso de la República es organizar las normas de un área del Derecho con fines consultivos e indicativos, para facilitar el estudio de la normativa vigente, podrá hacerlo a través de publicaciones académicas hechas por entidades del Estado o por particulares.

En conclusión, la regla constitucional vigente en cuanto a la delegación legislativa para la expedición y modificación de códigos es la siguiente: el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias al Gobierno nacional para expedir un estatuto o una compilación de numeración continua, con el objetivo de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en una materia específica, permitiéndole reordenar la numeración de diferentes disposiciones, unificar la aplicación de las leyes y eliminar las normas derogadas, repetidas o superfluas, por ser un asunto sobre el cual existe una reserva absoluta de ley. Sólo puede conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para que realice una labor simplemente compilatoria, de agrupación de disposiciones por materias. Tampoco puede autorizar al Gobierno para que haga esta tarea compilatoria a través de decreto administrativo o ejecutivo. En caso de que esta labor se requiera, a efectos de facilitar la consulta normativa, solo podrá autorizar publicaciones de carácter académico.

b) Prohibición de expedir leyes estatutarias

Otra de las prohibiciones que consagra el artículo 150 de la Constitución en su numeral 10 inciso 3, consiste en que el Congreso de la República no puede conceder facultades legislativas extraordinarias al Presidente para que expida leyes estatutarias.

A pesar de la existencia de esta regla general, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha determinado que la Carta Política no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales y aspectos relacionados con su regulación. Esto significa que existen ámbitos de los

C

Análisis

¿Puede el Congreso conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un estatuto de numeración continua, con el objetivo de sistematizar integrar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en una materia específica, permitiéndole reordenar la numeración de las disposiciones, unificar su aplicación y eliminar las derogadas, repetidas o superfluas?

Sí	No
C-558-92	
C-024-93	
C-188-94	
C-188-94	
C-252-95	
	C-129-95
	C-397-95
	C-255-95
	C-582-01
	C-186-03



Análisis

¿Puede el Congreso autorizar al Presidente de la República, para que vía decreto ejecutivo o administrativo compile disposiciones jurídicas de carácter legal, sin cambiar su redacción y contenido, con fines meramente indicativos, que facilite la consulta normativa, sin vulnerar la Constitución Política?

Sí	No
C-541-95	
	C-655-07
	C-259-08
	C-839-08

CC-606-92
C-024-94
C-226-94

derechos fundamentales en los cuales algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario al que reside, por regla general, en cabeza del Congreso de la República.

C-606-92
C-024-94
C-226-94

En virtud de lo anterior, las normas que han de seguir las autoridades competentes para vigilar e inspeccionar un asunto específico relacionado con los derechos fundamentales deben estar fijadas expresamente por la ley, si se trata de reglamentaciones que afecten directamente un derecho fundamental o bien por delegación legal, cuando se refiere a reglamentaciones técnicas o administrativas que no tienen relación directa con el ejercicio del derecho fundamental.

C-226-94

Es de advertir que esta forma de reglamentación técnica no es una facultad discrecional abierta sino que debe llevarse a cabo dentro de los marcos que hacen legítimo el poder de policía en el Estado Social de Derecho. Así, el Congreso de la República puede, en cualquier momento, precisar los límites de la reglamentación por el Ejecutivo, la cual deberá cumplir con criterios de proporcionalidad y razonabilidad y estar orientada por el principio de igualdad.



Análisis

SENTENCIA C-226-94

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República disponer que por vía reglamentaria el Gobierno nacional actualice periódicamente las condiciones que deberán cumplir los laboratorios clínicos e industriales para su funcionamiento, en una ley que regule la profesión de bacteriólogo, relacionada con el derecho fundamental de escoger libremente profesión u oficio, sin vulnerar la prohibición de que trata el artículo 150 de la Constitución en su numeral 10 inciso 3?

LA RESPUESTA: sí, porque puede existir delegación legal para que autoridades diversas al Congreso de la República establezcan reglamentaciones del ejercicio profesional, siempre que:

- a) Ellas no afecten directamente el derecho en cuestión sino que regulen aspectos puramente técnicos.
- b) Estén fundadas en principios técnicos y científicos reconocidos.
- c) Se efectúen dentro de los marcos que hacen legítimo el ejercicio del poder de policía en un Estado Social de Derecho, desarrollándose dentro de la ley, por lo cual el legislador podrá precisar en cualquier momento, si lo juzga conveniente, los marcos de esa actividad reglamentaria del Ejecutivo.
- d) Sean proporcionales y razonables y no vulneren el principio de igualdad.

C

Para conocer con mayor profundidad las reglas sobre reserva de ley estatutaria, véase el capítulo que atañe a ese tipo de normatividad.

c) Prohibición de expedir leyes orgánicas

El Congreso de la República no puede conferir facultades legislativas extraordinarias al Gobierno nacional para:

Art. 151 CP

- a. Regular asuntos que estén relacionados directamente con el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.
- b. Expedir normas relacionadas con la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo.
- c. Expedir normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Sobre tales materias existe una reserva absoluta de ley, en cabeza del Congreso de la República. Luego, cada vez que se quiera poner en vigencia una regulación respecto de éstas, deberá hacerse por una ley en sentido formal, esto es, por una disposición que tenga el *numen iuris* de ley, el contenido de ley y se apruebe por el trámite propiamente legislativo. Esto sucede con todas las materias que están reservadas a un tipo especial de ley, como es el caso, por ejemplo, de los códigos, las leyes estatutarias y las leyes marco o cuadro.

Para conocer con mayor profundidad las reglas sobre reserva de ley orgánica, véase el capítulo sobre ese tipo de normatividad.

d) Prohibición de expedir leyes marco

El Congreso de la República no podrá conferir facultades legislativas extraordinarias al Gobierno nacional para la expedición de leyes marco o cuadro, que son aquellas a través de las cuales el Legislativo dicta las normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Ejecutivo para: i) organizar el crédito público; ii) 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; iii) modificar, por razones de política comercial, los aranceles, las tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; iv) regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la inversión de los recursos captados del público; v) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; vi) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Art. 150
num. 19 CP

En virtud de lo anterior, el Congreso de la República no puede expedir leyes de facultades extraordinarias autorizando al Gobierno para regular, vía decreto-ley,

C

C-608-99
C-700-99

una materia reservada a ley marco. Es inconstitucional la delegación legislativa de un asunto que no se puede delegar y lo mismo sucede con los decretos que se dicten con fundamento en esa delegación. Las materias sujetas a reserva de ley marco deben ser reguladas por una normativa que tiene lugar en dos fases: la legislativa, exclusiva del Congreso, que señala pautas generales y fija criterios, la que de ningún modo puede estar contenida en decreto, ni siquiera en virtud de facultades extraordinarias; y la ejecutiva, que establece en concreto y teniendo a la vez por fundamento y por límite la ley marco, las reglas específicas en cuya virtud se realizan los objetivos y propósitos del legislador, tarea del Presidente de la República.



Reflexión

¿Puede el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para que determine la estructura de la administración nacional y cree, suprima o fusione ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, (Art. 150 num. 7 CP), teniendo en cuenta que el artículo 189 numeral 16 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente, como suprema autoridad administrativa, modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley?

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, se tiene que la naturaleza de las leyes que se expiden en ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la República por el artículo 150 numeral 7, es de ley ordinaria. C-262-95 C-140-98 C-350-04 En consecuencia, estas competencias corresponden a atribuciones que la Constitución le ha otorgado al Legislativo, razón por la cual, excepcionalmente, pueden ser ejercidas por el Presidente a través de facultades extraordinarias. C-350-04

Respecto del artículo 189 numeral 16 de la Constitución, la Corte ha señalado que las leyes proferidas con fundamento en esta disposición responden a la naturaleza de ley marco. C-262-95 C-702-99 C-401-01

Ahora bien, ¿cómo armonizar estos dos criterios de la jurisprudencia constitucional, cuando los dos artículos de la Carta se refieren sustancialmente a la misma materia, la determinación de la estructura de la administración nacional?

Al respecto, dos cosas:

C

Reflexión

- a) Debe tenerse en cuenta que el artículo 150 numeral 7 de la Constitución se refiere, entre otros asuntos, a la creación y supresión de las entidades estatales, mientras que el artículo 189 numeral 16 se refiere solamente a la modificación de éstas. Por tanto, en el punto mencionado anteriormente es procedente el tratamiento diferenciado.
- b) En cuanto a las competencias de fusionar y escindir las entidades estatales de que trata el artículo 150 numeral 7 de la Constitución, competencias que encajan perfectamente en la facultad de modificar la estructura de aquellas entidades a que se refiere el artículo 189 numeral 16, es posible emplear el siguiente criterio de armonización, tomando como directriz el fundamento jurídico número 7 de la sentencia C-880-03:

En relación con la fusión y escisión de entidades y organismos públicos, la Constitución Política contempla varios mecanismos para llevarlas a cabo, cada uno de ellos tiene sus propios límites materiales y de procedimiento. El primero de ellos está consagrado en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución, según el cual corresponde al Congreso de la República determinar directamente la estructura de la administración nacional; el segundo, vía delegación legislativa dada al Gobierno nacional por el Congreso; el tercero, que constituye una de las novedades introducidas por la Constitución de 1991 en esta materia, está plasmado en el artículo 189 numeral 15 de la Carta, según el cual corresponde al Presidente de la República suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley —ley de naturaleza ordinaria, tal como lo ha definido la Corte— C-350-04; y el cuarto, que está en el ya referido artículo 189 numeral 16.

De acuerdo con esta distribución de competencias, la fusión, escisión y supresión de entidades y organismos administrativos nacionales bien puede llevarse a cabo por una ley común, por un decreto de facultades extraordinarias o por un decreto administrativo expedido en virtud de una ley marco, esto último en el caso específico del artículo 189 numeral 16.

Sin importar la vía que se adopte para efectuar la fusión y escisión de entidades y organismos públicos del orden nacional, siempre deberán acatarse los principios constitucionales, los fines esenciales del Estado y los principios que rigen la función administrativa. Si las decisiones son adoptadas por el Gobierno nacional, deberán además respetarse los límites que señale el Congreso de la República en la ley de facultades o en la correspondiente ley marco.

C



Análisis

SENTENCIA C-725-00

EL CASO: ¿puede el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores de la DIAN, así como para crear la carrera administrativa que los rija, sin vulnerar la reserva de ley marco consagrada en el artículo 150 numerales 10 y 19 de la Constitución?

LA RESPUESTA: no, porque conforme a la Constitución de 1991, lo atinente al régimen salarial y prestacional corresponde regularlo, en dos momentos distintos, al Congreso y al Presidente de la República, en cuanto el primero dicta la ley marco respectiva y el segundo, a través de decretos, la desarrolla, todo en armonía con lo preceptuado por el artículo 150 numeral 19 literal e y por el artículo 189 numeral 14 de la Constitución Política, a diferencia de lo que sucedía en la Carta anterior, pues en ella, por expreso mandato del artículo 76 numeral 9, correspondía al Legislativo determinar la estructura de la administración nacional, fijar las distintas categorías de empleos y el régimen de sus prestaciones sociales, asunto que fue objeto directo de una de las reformas adoptadas por el Constituyente de 1991.

Sin embargo, en cuanto a la creación de la carrera administrativa, no existe tal vulneración porque el legislador se encuentra autorizado por la Constitución para crear carreras administrativas especiales, dentro de la regla general de competencia que para hacer las leyes le confiere el artículo 150 de la Carta, atribución que puede desarrollar para hacer efectivos los principios que sobre la función administrativa establece el artículo 209 de la Constitución, y como quiera que el artículo 150 numeral 10 no prohíbe al Congreso otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para el efecto, no se encuentra entonces vulneración a la Carta al conceder ese tipo de facultades al jefe del Ejecutivo nacional para que, investido de ellas y como legislador extraordinario, expida las normas para crear la carrera administrativa especial.

Bonos pensionales. El Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular los aspectos relacionados con los bonos pensionales, en la medida en que estos no son recursos captados del público, sino recursos destinados a contribuir a la formación del capital que habrá de financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

C-376-95

C

Análisis

SENTENCIA C-376-95

EL CASO: ¿puede el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente para dictar las normas necesarias sobre la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario y las condiciones de los bonos cuando deban expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al de capitalización individual, sin vulnerar la prohibición del artículo 150 numeral 10 de la Constitución relacionada con la expedición de leyes marco, en cuanto a la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la inversión de los recursos captados del público?

LA RESPUESTA: sí, porque los bonos pensionales no son recursos captados del público, sino fondos destinados a contribuir a la formación del capital que habrá de financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Los bonos pensionales, pues, no se expiden a cambio de recibir ahorros captados del público. Y como al manejo de estos se refiere el artículo 150 numeral 19 literal d, es claro que sí pueden conferirse facultades extraordinarias para reglamentarlos.

Para conocer con mayor profundidad las reglas sobre reserva de ley marco, véase el capítulo respectivo a tal tipo de normatividad.

e) Prohibición de decretar impuestos

El Congreso de la República no puede otorgar facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República para decretar impuestos.

Debe aclararse que si bien la prohibición del artículo 150 de la Constitución en su numeral 10 inciso 3 se refiere expresamente a los impuestos, que es una especie del género de tributos, lo cierto es que esta prohibición recae sobre los impuestos, las tasas y las contribuciones. El concepto de impuestos es utilizado en sentido amplio en el texto constitucional e involucra tasas y contribuciones, pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de establecer impuestos y se dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones.

C-040-93
C-134-09

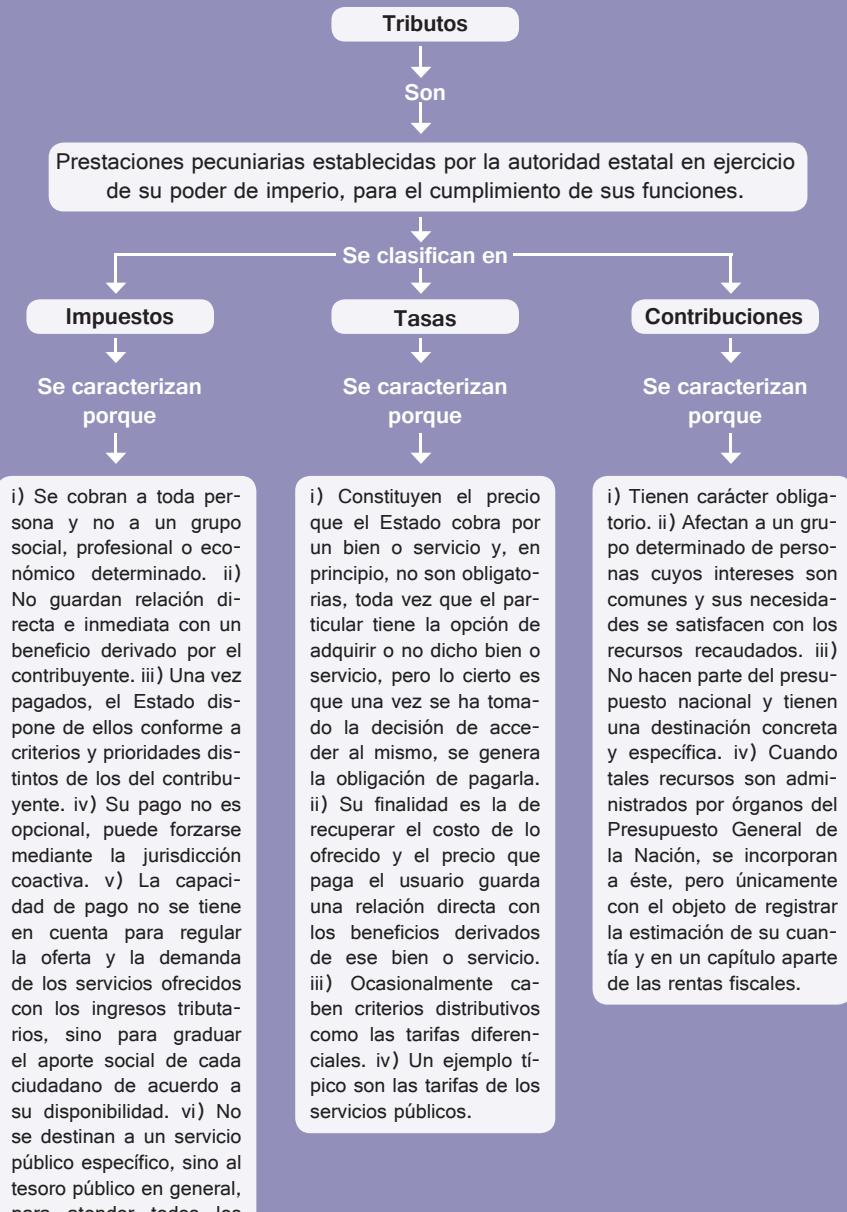
Razón de la prohibición: el principio de legalidad tributaria. Esta prohibición encuentra su fundamento en el principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual no hay gravamen sin representación.

C-040-93
C-134-09

C

Definición

TRIBUTOS: IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES



C-144-93 C-1171-05 C-134-09

C

El principio de legalidad tributaria puede ser entendido en tres sentidos diversos:

C-714-09
C-704-10

- a. En primer término, como la atribución de competencia exclusiva a los órganos de representación popular pluralistas, para decretar, modificar o suprimir tributos.
- b. En segundo término, como el deber dirigido a los órganos de representación popular facultados para establecer las contribuciones fiscales y parafiscales, de que todo acto de imposición predetermine los elementos mínimos de la obligación tributaria. Esta norma está expresada en el artículo 338 de la Constitución, según el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. En cuanto se refiere a la fijación de la tarifa de los tributos no constitutivos de impuestos, la propia Constitución prevé la posibilidad de que sea delegada a otras autoridades, siempre y cuando el propio acto que los establezca defina debidamente el sistema y el método para hacerlo.
- c. Finalmente, el principio de legalidad tributaria es entendido, en el contexto de un Estado unitario, como la prohibición de que las entidades territoriales establezcan contribuciones en contravención a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede ocasionar diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria, como son: generar inseguridad jurídica, propiciar los abusos impositivos de los gobernantes, o fomentar la evasión pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado.

C-594-10

Sin perjuicio de lo anterior, es constitucionalmente válido que el Congreso de la República a través de una disposición legal, que no tenga como finalidad configurar o convalidar una obligación tributaria específica, establezca reglas y precisiones de interpretación.

C-316-10

iii) Temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias, que no puede exceder de seis meses

Las facultades extraordinarias solo pueden conferirse por un periodo determinado que no podrá exceder de seis meses. Cumplido este término, la facultad del Ejecutivo se agota, haya expedido o no las normas para las cuales fue facultado.

C-503-01
C-782-07

C

a) Finalidad del límite temporal

C-138-96
C-782-07

La exigencia de este término para el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias tiene como finalidad asegurar que una atribución propia del Congreso de la República no se transfiera de forma permanente o indefinida, pues la justificación de la delegación legislativa radica en que la necesidad lo exija o la conveniencia pública así lo aconseje. Esto como un reflejo del necesario equilibrio entre las ramas del poder público y la cláusula general de competencia que la Constitución le ha asignado al Congreso de la República en lo referente a la expedición de las leyes.



Reflexión

¿Qué sucede si el Presidente de la República expide el respectivo decreto-ley una vez haya vencido el término por el cual fueron concedidas las facultades extraordinarias?

La expedición de decretos con la pretensión de fuerza de ley por parte del Gobierno, cuando ya ha expirado el término de las facultades conferidas, representa flagrante vulneración de la Constitución Política en cuanto supone la invasión de una órbita que no es la de éste, pues al vencer el lapso en que podía legislar extraordinariamente queda reducido a su papel administrativo. C-138-96

b) Competencia legislativa del Congreso de la República en vigencia del término por el cual fueron concedidas las facultades extraordinarias: derogatoria tácita de la ley habilitante

C-138-96

Si el Congreso ha concedido al Presidente de la República facultades extraordinarias en una determinada materia y por cierto lapso, no quiere ello decir que esté renunciando a ejercer las atribuciones que le son propias, incluso dentro del término por el cual se permitió la delegación legislativa. Así, sin necesidad de esperar a que expire el término de las competencias legislativas del Presidente, el Congreso de la República puede asumirlas a plenitud.

Si en efecto, el Congreso de la República expidiere una ley durante la vigencia del término de las facultades extraordinarias y sobre las mismas materias objeto de delegación legislativa, se entiende que ha habido una derogación tácita de la ley habilitante.

C

c) Extinción de las facultades extraordinarias cuando éstas han sido ejercidas por el Presidente de la República

El Presidente de la República únicamente puede hacer uso de la delegación legislativa por una sola vez, razón por la cual al expedir el decreto o decretos que la desarrolla, la competencia extraordinaria se extingue, sin que el Ejecutivo pueda modificar, derogar o reformar los ordenamientos dictados, así el plazo para ejecutarla aún no se haya vencido. Esta tarea le compete al Congreso de la República.



Datos

LÍMITE TEMPORAL DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS DURANTE LA TRANSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 A LA DE 1991

Cuando las facultades extraordinarias se otorgaban al Gobierno nacional en vigencia de la Constitución de 1886 —que no exigía un límite temporal—, pero se extendían más allá de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, esto es, más allá del 7 de julio de 1991, el plazo por el cual se hubiera permitido la delegación legislativa quedaba automáticamente limitado a seis meses. C-608-92

C-510-92
C-511-92
C-608-92

En virtud de lo anterior, durante la vigencia del término de las facultades extraordinarias, el Presidente puede dictar varios decretos-ley, que si bien deben referirse a las materias que le fueron delegadas, tienen que versar o regular aspectos totalmente diferentes y su expedición debe darse casi que concomitantemente.

Debe tenerse en cuenta que el término de utilización de las facultades indica el periodo dentro del cual éstas se deben ejercer y no el término durante el cual se asume ininterrumpidamente el status de legislador extraordinario. Cuando el decreto-ley se dicta antes del vencimiento del término señalado en la ley de facultades, se cumple la condición constitucional de su expedición dentro del término fijado, pero no significa que por el tiempo restante persistan las facultades.

C-510-92
C-511-92
C-608-92

d) Ejercicio de las facultades extraordinarias en el mismo día en que se promulga la ley habilitante

Cuando las facultades extraordinarias se confieren para ser ejercidas a partir de la promulgación de la ley habilitante, el Gobierno nacional puede ejercerlas desde el mismo día en que ésta ha sido promulgada, porque la expresión “a partir” señala la circunstancia que marca el comienzo del ejercicio válido de las facultades.

C-1269-00

iv) Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros tanto del Senado de la República, como de la Cámara de Representantes

Para la aprobación de una ley de facultades extraordinarias, es necesario contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras del Congreso de la República.

L. 5 Art. 117

C

C-503-01

Razón de la exigencia de una mayoría absoluta. Como quiera que a través de una ley de facultades extraordinarias, el Congreso cede temporalmente su competencia legislativa al Presidente de la República, la Constitución establece el requisito de una mayoría especial, mucho más exigente, con la finalidad de mantener la prerrogativa legislativa, en beneficio del sector político minoritario representado en el Congreso de la República.

C-376-95

Cuando la disposición que contiene las facultades legislativas extraordinarias no obtenga el voto favorable de los miembros de las dos cámaras del Congreso de la República, se entenderá que ésta fue negada, que no fue aprobada.

v) Solicitud expresa del Gobierno nacional: iniciativa exclusiva gubernamental

Como se ha dicho, a través de una ley de facultades extraordinarias, se hace una delegación de la función legislativa en el Presidente de la República, a solicitud del Gobierno nacional. Esta solicitud no puede darse en forma tácita, ni puede presumirse de alguna actuación del Gobierno, sino que debe ser expresa.



Reflexión

A efectos de que se entienda que la solicitud proviene del Gobierno nacional ¿ésta debe ser firmada por el Presidente de la República?

Solicitud con la firma de los ministros. De acuerdo con los artículos 200 y 208 de la Constitución Política, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los ministros, razón por la cual no se requiere que los de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República. Así, se entienden presentados por el Gobierno los proyectos de ley que se radiquen en las cámaras con la firma de los respectivos ministros. No quiere esto decir que los ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley. Solo pueden hacerlo en representación del Gobierno.

La firma supletoria del Ministro del Interior. En el caso específico de las leyes de facultades extraordinarias, la firma del Ministro del Interior puede suplir la de los otros ministros, toda vez que en este caso no se trata de expedir las regulaciones específicas que se requieran respecto de la materia objeto de delegación, sino conseguir del Congreso de la República la autorización para que, con posterioridad y con la participación de los ministros del ramo en cada caso particular, se puedan ejercer las facultades extraordinarias de regulación. Esta competencia especial del Ministerio del Interior se ejerce sin perjuicio de la iniciativa que como parte del Gobierno tienen los distintos ministerios, en virtud de la cual, en la presentación de cada proyecto de ley de iniciativa gubernamental, debe concurrir el ministro del ramo.

C-503-01

C

2. Facultades extraordinarias otorgadas directamente por la Constitución

Las leyes de facultades extraordinarias constituyen uno de los mecanismos de delegación legislativa en órganos diferentes del Congreso de la República. Otro de ellos proviene directamente del poder constituyente. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 341 de la Constitución y de algunos actos legislativos que se han expedido en los últimos ocho años.

El artículo 341 de la Constitución. El inciso 3 de este artículo dispone que el Plan Nacional de Inversiones Públicas 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 los recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso de la República 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.

Esta facultad legislativa extraordinaria encuentra su justificación en tanto que el Plan Nacional de Inversiones Públicas constituye el marco general para la actividad administrativa del Gobierno nacional y es necesario para que éste funcione de manera planificada y organizada, teniendo en cuenta criterios de inversión.

Como quiera que el Estado no puede funcionar ni cumplir con los fines esenciales sin un Plan Nacional de Inversiones Públicas, no se puede permitir que en un momento determinado no haya un plan vigente a falta de voluntad del Congreso de la República, entonces es constitucionalmente válido que el Gobierno expida un decreto-ley a efectos de superar ese obstáculo.

Facultades extraordinarias mediante actos legislativos. El poder de reforma de la Constitución puede, mediante acto legislativo, otorgar facultades extraordinarias para la expedición de disposiciones con fuerza material de ley.

Estas facultades pueden recaer sobre las materias respecto de las cuales existe prohibición de delegación legislativa, siempre que:

Art. 150
num. 10 CP

- a. No se le sustraiga al Congreso de la República la competencia legislativa sobre la materia objeto de delegación, disponiendo de un término razonable para que éste pueda expedir la respectiva ley.
- b. Se trate de facultades precisas, cuyo objeto se circunscriba a proferir las normas legales necesarias para regular una situación excepcional, como el desarrollo de una reforma constitucional.

C

- c. Se otorguen facultades extraordinarias *pro tempore*, de manera que una vez proferida la legislación por la entidad revestida de esta facultad, su competencia se agota y en cualquier momento el Congreso de la República puede modificarla o derogarla.
- d. Las disposiciones con fuerza de ley que se profieran en ejercicio de estas facultades extraordinarias deben estar sometidas al control de la Corte Constitucional, lo que permite impedir cualquier abuso o extralimitación de la entidad revestida de facultad extraordinaria. Si el asunto se refiere a materias de ordinario sometidas a reserva de ley estatutaria, sujetas a un control previo de constitucionalidad, las respectivas disposiciones tienen que ser remitidas a la Corte para que ella ejerza el control de su constitucionalidad. En caso de que la disposición no sea enviada, la Corte podrá avocar, de oficio, su conocimiento.

C-970-04
C-971-04
C-155-05
C-1040-05
C-1081-05
Aguilar, Lan-
cheros, Man-
tilla, Pulido,
2009

Este tema se abordará con mayor profundidad en una próxima publicación de la Serie *Hoja de Ruta*, sobre los actos reformatorios de la Constitución y la teoría de su sustitución.

C



Especialidades en el trámite legislativo de un proyecto de ley de facultades extraordinarias

Fase preparlamentaria

Trámites
previos

Estudio de la necesidad y conveniencia
pública de las facultades.

Fase parlamentaria

Etapa
preliminar

Solicitud

Solicitud del Gobierno
(Art. 150 num. 10 CP)

Etapa
decisoria

Aspectos
importantes

- i) Aprobación por la mayoría absoluta.
- ii) Las facultades deben señalarse de forma precisa y éstas solo pueden otorgarse hasta por 6 meses. Deben delimitarse a lo consignado en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

VII. LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL

A

GENERALIDADES

En la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (en adelante Convención de Viena) se define el término tratado como: *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*

Art. 2 num. 1
lit. a Convención de Viena

En el proceso de incorporación de un tratado internacional al ordenamiento interno, intervienen el Presidente de la República, quien es el responsable de dirigir las relaciones internacionales, y el Congreso, a quien le compete aprobar o improbar los tratados internacionales que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

Art. 189
num. 2 CP

Art. 150
num. 16 CP

B

TRÁMITE LEGISLATIVO

1. Fase preparlamentaria

Una ley aprobatoria de tratado internacional parte de la fase de su negociación que, si bien se rige por el Derecho Internacional Público y no por el ordenamiento interno, equivale a la elaboración del proyecto de ley.

VII. LEY APROBATORIA

i) Trámites previos

Los trámites previos se dan en la fase internacional del tratado, particularmente en la negociación, estos son: plenos poderes y consulta previa.

VIII. CONSULTA PREVIA

I. PANORAMA

II. CL. I SULA GENERAL

III. LEY ESTATUTARIA

IV. LEY OR. • NICARAGUA

V. LEY MARCO

VI. LEY DE FACULTADES

B

a) Plenos poderes

C-931-05

Quien represente al Estado colombiano en la negociación y correspondiente ratificación de un tratado internacional debe tener plenos poderes para representarlo y obligarlo (ver Convención de Viena). Este aspecto es uno de los puntos que revisa la Corte al estudiar la constitucionalidad formal, puesto que examina *la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios en la negociación y firma del tratado.*

Art. 189
num. 2 CP

De acuerdo con la Constitución Política colombiana, es el Presidente, como jefe de Estado, quien tiene la competencia para celebrar convenios o tratados internacionales con otros Estados y entidades de derecho internacional para posteriormente someterlo a la aprobación del Congreso de la República. Sin embargo, ello no quiere decir que sea siempre el Presidente quien deba acudir a las negociaciones y firmar el tratado, toda vez que el Ministro de Relaciones Exteriores también tiene esta facultad y, en todo caso, el Presidente puede dar plenos poderes a otro de sus ministros.

Representación internacional. El Congreso de la República no puede, mediante ley, facultar a funcionarios públicos que no tienen la representación internacional del Estado para celebrar acuerdos interinstitucionales con agencias de gobiernos



Información

REPRESENTACIÓN ESTATAL PARA LA NEGOCIACIÓN Y ADOPCIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

De acuerdo con la Convención de Viena, por regla general se considera que representan al Estado: i) quienes se encuentren provistos de plenos poderes; o ii) cuando en la práctica, o de otras circunstancias, se deduzca que los Estados han considerado a determinado funcionario como su representante, sin necesidad de acreditar plenos poderes.

Las reglas específicas, por su parte, prevén que, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se consideran facultados: i) al Jefe de Estado, al de Gobierno y al Ministro de Asuntos Exteriores, para todos los actos relativos a la celebración de un tratado; ii) a los Jefes de Misión Diplomática para la adopción del texto del tratado con el Estado ante el cual se encuentren acreditados; y iii) a los representantes ante la Conferencia Internacional o ante la Organización Internacional o uno de sus órganos para la adopción del texto de un tratado en dicha conferencia, organización u órgano.

Art. 7 Convención de Viena C-615-09

B

extranjeros. De igual forma, este tipo de acuerdos con agencias extranjeras no pueden tener validez en el ordenamiento jurídico interno sin que previamente el Legislativo haya expedido una ley aprobatoria de los mismos y la Corte, declarado su constitucionalidad.

C-622-04

Confirmación posterior. Excepcionalmente se permite que los actos de representación internacional en la negociación y adopción de tratados realizados por quien no tiene poder para ello, tengan validez siempre y cuando posteriormente sean ratificados por el Estado. Esto es así por virtud del artículo 8 de la Convención de Viena que dispone:

Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización.

Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.

En todo caso, la aprobación presidencial de la negociación de un tratado subsana cualquier posible vicio de procedimiento en el trámite de suscripción de un tratado internacional, en tanto que la autoridad del jefe de Estado, como encargado de la dirección de las relaciones internacionales del Estado, es la única válidamente reconocida para comprometer la voluntad del mismo en el escenario internacional.

C-251-97
C-841-08

Negociación. No obstante lo anterior, el Congreso de la República puede expedir una ley aprobatoria de un tratado internacional en cuya negociación no participó Colombia. Basta entonces con que el Estado colombiano haya realizado el trámite de adhesión al mismos.

C-399-11

b) Consulta previa respecto de los tratados internacionales que afecten directamente a comunidades indígenas y tribales

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha distinguido entre el procedimiento que debe seguirse en la consulta previa dependiendo de si se trata de un tratado bilateral o multilateral (al respecto, ver capítulo de Consulta Previa).

2. Fase parlamentaria

El trámite de una ley aprobatoria de un tratado internacional es igual al de una ley ordinaria, diferenciándose únicamente en que debe iniciar el procedimiento en el Senado de la República, como se verá a continuación.

Por lo demás, debe cumplir con los mismos requisitos del trámite ordinario.

B

i) Presentación

Una vez se ha negociado el tratado internacional y ha sido firmado por el Presidente de la República, el Gobierno nacional presenta el proyecto de ley que aprueba el tratado internacional y lo incorpora en el ordenamiento jurídico interno. Este tipo de ley debe ser presentado siempre ante el Senado de la República, de tal forma que si es radicado ante la Cámara de Representantes se incurre en un vicio de procedimiento. Adicionalmente, por cuestión de competencia, su análisis le corresponde a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, encargada de los asuntos internacionales.

ii) Debates

El proyecto de ley aprobatoria de tratado internacional, en tanto sigue el mismo procedimiento legislativo que las leyes ordinarias, debe ser debatido en la comisión y la plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Art. 157 CP

C-750-08
C-446-09

Para este tipo de ley también es procedente que el Presidente de la República presente mensaje de urgencia e insistencia y solicite la realización de sesiones conjuntas (en este caso corresponderían a las comisiones segundas constitucionales permanentes de cada cámara), puesto que no hay impedimento constitucional para ello.

C-750-08

El artículo 163 de la Constitución Política dispone que el Congreso de la República debe decidir sobre el mensaje de urgencia formulado por el Jefe de Estado dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que el incumplimiento de este plazo (i) no tiene la virtualidad de generar un vicio de procedimiento que haga inconstitucional la ley; y, (ii) no ocasiona la pérdida de competencia para seguir tramitando el proyecto de ley.

Aprobación de tratados internacionales sobre derechos humanos. Por otra parte, en el artículo 192 de la Ley 5 de 1992 se establece que el Congreso debe dar prioridad a proyectos aprobatorios de tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno. Como consecuencia, una vez sean sometidos a consideración, no se dará curso a otras iniciativas hasta tanto no se haya decidido sobre ellos.

Participación de la sociedad civil. Dentro del proceso legislativo, la sociedad tiene la oportunidad de participar, pero es una facultad discrecional del Congreso de la República escucharla o no. La Constitución Política no establece como requisito indispensable para la aprobación de una ley que la sociedad civil participe en su trámite. Esto es así en todos los tipos de leyes y la ley aprobatoria de tratado internacional no escapa a esta regla.

B

Información

TRÁNSITO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 A LA DE 1991

La Constitución Política de 1991 en su artículo transitorio 58 autorizó al Gobierno nacional para ratificar los tratados internacionales que hubiesen sido aprobados por al menos una de las cámaras del Congreso de la República.

En consecuencia, el Congreso no podía continuar con el trámite legislativo de aquellas leyes aprobatorias de tratados internacionales que al momento de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 hubiesen sido aprobados por una de las cámaras legislativas (Senado de la República o Cámara de Representantes), puesto que de hacerlo estaría desbordando sus competencias constitucionales e inmiscuyéndose en las propias del Presidente de la República. *C-084-93 C-086-93 C-087-93*

Así, en estos casos, la ley aprobatoria del tratado internacional es inocua. *C-085-93*

Al respecto, ha afirmado la Corte Constitucional: *Puede producir a lo sumo una irregularidad en dicho proceso, pero sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida [...] Si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no implica la inexequibilidad formal de la ley.*

C-322-06

iii) Etapa decisoria

Anuncio previo. En el artículo 160 de la Constitución Política se establece:

[...] Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto de ley será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

Como puede verse, del texto constitucional se deriva que el requisito del anuncio previo aplica para todos los tipos de leyes —tanto las ordinarias como las especiales, incluyendo las reformas constitucionales—. Sin embargo, hacemos mención de este requisito dentro del capítulo de ley aprobatoria de tratado internacional puesto que con cierta frecuencia la omisión del anuncio previo en estas leyes ha dado lugar a su inexequibilidad.

B

C-399-11

Recientemente, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley aprobatoria del “Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte”, porque el anuncio y la votación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República se hicieron el mismo día. La Corte consideró, en dicha oportunidad, que éste era un vicio insubsanable debido al momento en el que tuvo lugar, es decir, en el debate en Plenaria del Senado. Esta regla sobre cuándo el vicio por la omisión de anuncio previo es subsanable fue unificada por la Corte Constitucional en la sentencia C-665-2007, que si bien es aplicable al trámite de todos los tipos de leyes, fue desarrollada y consolidada con ocasión de las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Así, cuando la falta de anuncio previo ocurre en cualquiera de los dos primeros debates, es insubsanable, mientras que si ocurre en los últimos dos, es un vicio susceptible de ser corregido.

C-322-06

Mayorías. Como se indicó al inicio de este capítulo, la ley aprobatoria de tratado internacional tiene el mismo trámite que las ordinarias excepto por las salvedades hechas. En cuanto a las mayorías requeridas para su aprobación, la situación no es muy diferente puesto que el Constituyente no estableció expresamente que para este tipo de regulaciones se requiera una mayoría especial, razón por la cual debe aplicarse la regla general, esto es, la mayoría simple, establecida en el artículo 146 de la Constitución Política y en el artículo 118 de la Ley 5 de 1992.

3. Fase posparlamentaria

i) Control constitucional

De acuerdo con lo previsto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política, las leyes aprobatorias de tratados internacionales tienen revisión automática de constitucionalidad por la Corte una vez son sancionadas. Esta revisión se caracteriza por lo siguiente:

- a. La Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley aprobatoria de tratado internacional antes del perfeccionamiento del tratado, pero después de la aprobación del Congreso de la República y de la sanción gubernamental.
- b. Es automática, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental.
- c. Es integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional.
- d. Tiene fuerza de cosa juzgada.
- e. Es una condición *sine qua non* para la ratificación del correspondiente acuerdo.

B

- f. Cumple una función preventiva¹, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.
- g. La decisión de la Corte Constitucional es obligatoria para el Gobierno nacional.

C-468-97
C-433-05

C-227-93

Plazo para remitir la ley aprobatoria de tratado internacional a la Corte Constitucional. El Presidente cuenta con seis (6) días para remitir la ley a la Corte Constitucional para su respectiva revisión. No obstante, si el Jefe de Estado llegare a exceder dicho término, esta situación no afectaría la constitucionalidad de la ley ya que si bien sería un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico, no modifica su naturaleza ni altera su trámite legislativo. Además, la Corte Constitucional puede, de oficio, realizar el estudio de la misma y admitir demandas de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos.

C-120-04
C-538-10**C**

PARTICULARIDADES

Reservas. Dentro del Derecho Público Internacional es posible realizar reservas a los tratados internacionales, y en el caso colombiano, ésta es una facultad exclusiva del Presidente de la República. Sin embargo, es válido cuestionarse si el Congreso puede hacerlas en los tratados internacionales previamente negociados por el Gobierno. Sobre este punto, debe aclararse que en el ámbito nacional las reservas deben entenderse como *la no aprobación de alguna o algunas de las cláusulas de un tratado*. De allí que la Corte Constitucional haya considerado que el Legislativo sí puede hacerlas (de la manera indicada), plasmándolas en la correspondiente ley, y serán obligatorias para el Gobierno.

Art. 189
num. 2 CP

C-227-93

Sin perjuicio de lo anterior, es importante hacer claridad que la facultad que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República para hacer reservas no puede ni debe confundirse con las enmiendas que se hacen sobre el texto de los tratados, las cuales son competencia del Jefe de Estado y le están expresamente prohibidas al Legislativo en el artículo 217 de la Ley 5 de 1992, ya que éstas solo pueden ser el producto de la voluntad de las partes contratantes.

C-227-93

Aplazamiento de la vigencia de los tratados internacionales. De igual forma, la Ley 5 de 1992 en su artículo 217 faculta a los congresistas para presentar propuestas de aplazamiento de la entrada en vigencia de un tratado internacional. Así, al Congreso de la República le corresponde probar o improbar, total o parcialmente el tratado, o aplazar su vigencia, es decir, dirá que solo comenzará a regir a partir de un día cierto y determinado. Pero ello no significa que pueda aplazar su suscripción.

C-227-93

¹ Ver Corte Constitucional, sentencias C-468 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero; C-376 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero; C-426 de 2000, MP Fabio Morón Díaz; C-924 de 2000, MP Carlos Gaviria Díaz.

C

C-468-97

Aprobación de recomendaciones de organismos internacionales. El Congreso de la República no puede, por medio de una ley aprobatoria de tratado internacional, incorporar al ordenamiento interno instrumentos internacionales que no tengan la naturaleza de tratado, como sucede con las recomendaciones de los organismos internacionales. La ley aprobatoria de tratado solo puede contener tratados y no instrumentos jurídicos de otra naturaleza, salvo en los casos en que se trate de normas que se encuentran inescindiblemente ligadas a un tratado aprobado por la ley, pues deben incluir un instrumento internacional que sea susceptible de ser ratificado. El contenido de estas normas no puede ser modificado libremente por el legislador.

C-690-03
C-1114-03

Aplicación de disposiciones adoptadas por organismos internacionales a los que no pertenece Colombia. El Congreso de la República no puede aprobar normas en las que se dan efectos jurídicos a disposiciones adoptadas por organismos internacionales de los que no es miembro Colombia y que además, no han sido incorporadas al ordenamiento interno mediante el procedimiento previsto en la Constitución Política para ello.



Reflexión

¿ES CONSTITUCIONAL ESTABLECER QUE LOS PARAÍSOS FISCALES SERÁN AQUELLOS DETERMINADOS EN LOS INFORMES REALIZADOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE?

No, la adopción de una medida de este tipo limita la autonomía que tiene el Estado colombiano para determinar su política de comercio internacional, pues sus decisiones se verían limitadas por instrumentos que no han sido incorporados al ordenamiento interno de acuerdo al proceso constitucional y que han sido tomadas por un organismo internacional al que no pertenece.

Sin perjuicio de lo anterior, *podría resultar admisible a la luz de la Constitución que para la elaboración de listados sobre paraísos fiscales, por autoridades colombianas, se tomasen como referencia, los listados elaborados por la OCDE. Pero no cabe que dicha remisión se haga con efecto vinculante directo, en materias que no son susceptibles de una determinación exclusivamente técnica y que comprometen la política exterior del Estado.*

C-690-03

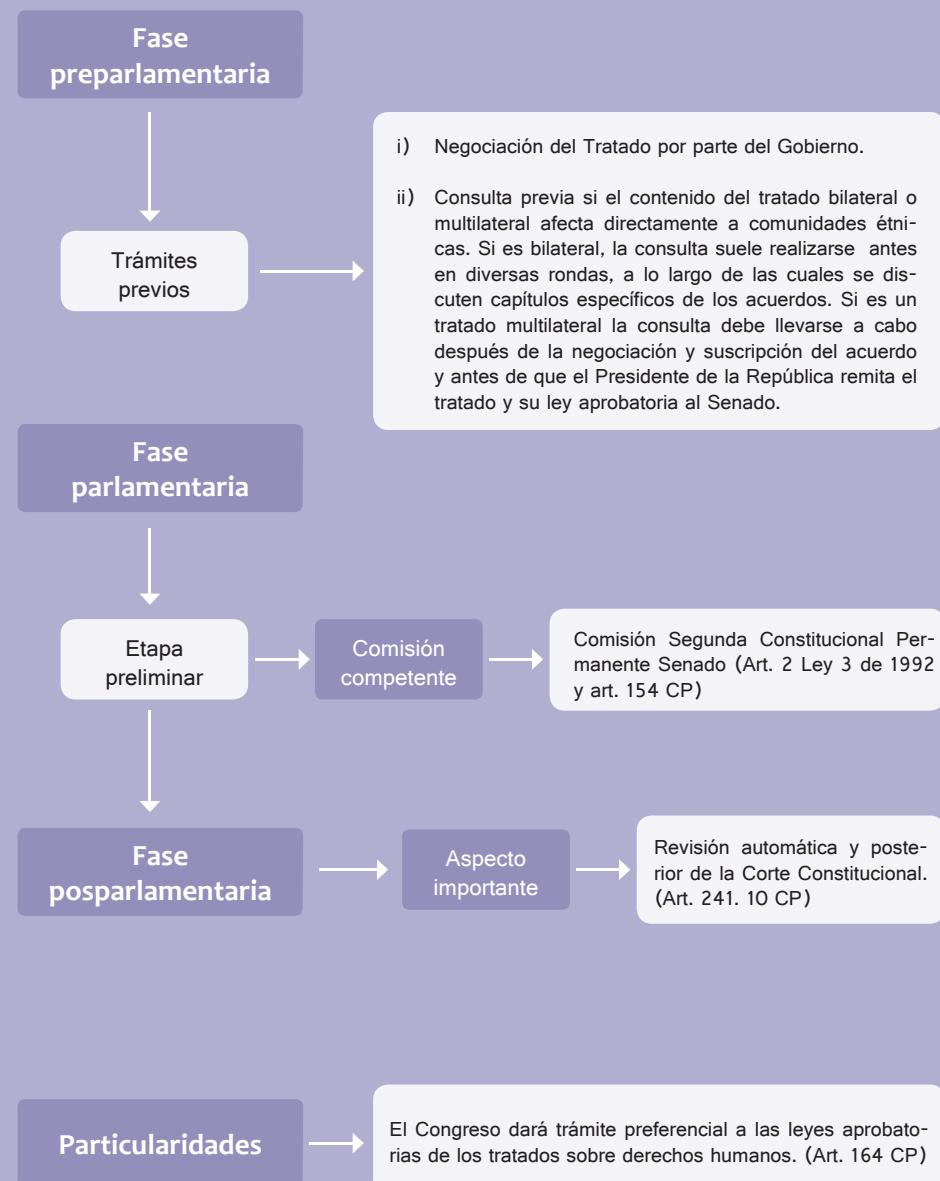
C

Así, Colombia no puede remitir ni delegar en un organismo internacional del que no es miembro, la definición de asuntos trascendentales de la política de comercio exterior, porque esto conllevaría vaciar de competencia a las autoridades nacionales, principalmente al Presidente de la República. No obstante, ello no implica que no sea posible hacer remisiones a organismos internacionales, siempre y cuando no se comprometa la autonomía del Estado colombiano en el manejo de su política fiscal, de comercio exterior o de relaciones internacionales.

C-690-03

C

Especialidades en el trámite legislativo de un proyecto de ley aprobatoria de tratado internacional



VIII. CONSULTA PREVIA

A

GENERALIDADES

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre pueblos indígenas y tribales fue suscrito por Colombia e incorporado al ordenamiento interno a través de la Ley 21 de 1991, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

El artículo 6 del Convenio establece que los gobiernos, al aplicar sus disposiciones, deben consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Como se verá, la consulta es un instrumento para preservar la integridad de dichas comunidades como sujetos de protección especial.

Aunque ni la Constitución Política de 1991 ni la Ley 5 de 1992 establecen expresamente la consulta previa como una especialidad del trámite legislativo ordinario, se ha decidido incorporar el presente capítulo debido a la complejidad del tema y a los efectos de su desconocimiento. En efecto, la ausencia de consulta previa en el trámite de algunos proyectos de ley ha dado lugar a que varias leyes aprobadas por el Congreso de la República hayan sido declaradas inexequibles y una de las razones para que ello ocurra es la falta de claridad sobre la manera en que dicha consulta debe adelantarse. La ausencia de desarrollos legislativos relevantes en esta materia ha sido suplida por la jurisprudencia constitucional y es allí donde se encuentran las reglas a las cuales debe someterse la consulta previa.

A



Datos

CONVENCIÓN 169 DE LA OIT – LEY 21 DE 1991

Artículo 6

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
 - a) *Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
 - b) *Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen;*
 - c) *Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*
2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*



Información

OBLIGATORIEDAD DE LA CONSULTA PREVIA

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional, el mecanismo de consulta previa debe surtirse no solamente cuando se trate de la explotación de recursos naturales existentes en territorio perteneciente a las comunidades étnicas, sino también cuando involucre decisiones administrativas o legislativas del Estado que afecten o comprometan intereses propios de estos grupos. C-615-09 T-769-09 C-063-10 C-915-10 T-116-11 T-693-11

B**CONSULTA PREVIA**

Derecho fundamental. La consulta previa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental de las comunidades étnicas, reconocido y protegido por el ordenamiento constitucional y, en consecuencia, exigible judicialmente por vía de acción de tutela. El derecho está estrechamente relacionado con la salvaguarda de la identidad diferenciada de estas colectividades y se sustenta en el principio democrático, el derecho a la participación, el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación.

C-615-09
C-702-10
C-366-11

Inexequibilidad por omisión de consulta previa. La omisión de la consulta previa cuando ella es procedente, genera *prima facie* la inexequibilidad de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo.

C-366-11
C-331-12

C-490-11

Amparo constitucional. A través de la acción de tutela las comunidades afectadas pueden lograr que no se hagan efectivas medidas legislativas que no hayan sido previa y debidamente consultadas y que se disponga la adecuada realización de las que sean necesarias.

C-030-08

Beneficiarios. El derecho fundamental a la consulta previa recae sobre las comunidades étnicas porque su participación a través de este mecanismo es necesaria para preservar su integridad social, económica y cultural y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. Las reglas jurisprudenciales sobre consulta previa a comunidades indígenas son aplicables por analogía a todos los pueblos étnicos que existen en la Nación, tales como la población afrocolombiana, raizal, palenquera e incluso los gitanos (rom).

T-116-11
C-461-08
C-915-10
T-129-11
C-187-11

Medidas legislativas. Según la Corte Constitucional, la expresión “medidas legislativas”, utilizada por el artículo 6 del Convenio 169, no puede ser entendida en un sentido restringido alusivo en forma estricta a la ley en sentido formal, sino en uno amplio que cobije todo tipo de medidas normativas no administrativas susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades. Así mismo, de acuerdo con una interpretación *pro homine*, la exégesis de la expresión “medidas legislativas” que debe ser escogida es aquella que permita ampliar el espectro del ejercicio del derecho fundamental de las comunidades étnicas.

C-702-10
T-693-11

Afectación directa. Para que proceda la consulta previa, no basta que las medidas legislativas afecten a las comunidades indígenas y tribales. Se requiere que lo hagan de manera directa. La Corte Constitucional ha señalado que el grado de afectación solo puede definirse en cada caso concreto, evaluando qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico. La idea de afectación directa se relaciona con la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias.

C-175-09
T-745-10
C-331-12

BC-750-08
C-915-10
C-187-11

Así, una norma genera afectación directa cuando altera el estatus de los individuos pertenecientes a una comunidad, bien sea porque les imponga restricciones o gravámenes, o porque, al contrario, les confiera beneficios.

C-063-10

Del mismo modo, la afectación directa se presenta cuando la norma tiene como objeto principal de regulación una o varias comunidades indígenas o cuando la regulación planteada tiene mayores efectos en dichas comunidades que en el resto de la población.

C-366-11

En general, materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas donde se asientan las comunidades étnicas, deben ser objeto de consulta previa. Lo anterior considerando su estrecha relación con la tierra, distinguible de la práctica social mayoritaria que tiene una aproximación prioritariamente patrimonial y de lucro. A esos asuntos se suman otros relacionados con la protección del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes. De este modo, los proyectos de ley que se relacionen con estas materias tienen mayor grado de probabilidad de requerir consulta previa.

C-418-02

Casos de afectación directa estudiados por la Corte Constitucional. En el estudio de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la Corte consideró que existe afectación directa y específica porque la finalidad de la delimitación y el señalamiento de las zonas mineras indígenas es determinar el específico régimen de explotación de los recursos naturales allí presentes. Además, la Corte mencionó que se trataba de un asunto que afecta a las comunidades indígenas, particularmente respecto de la explotación de recursos naturales en sus territorios, por lo cual existía la obligación de realizar la consulta previa —que en este caso se consideró cumplida— y estos grupos debían contar con la oportunidad de participar en forma real y efectiva.

C-891-02

En el análisis de la Ley 773 de 2002, por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas de Manaure, la Corte no analizó por qué hay una afectación directa, pero lo considera evidente por el tema mismo de la ley. Además, hace el recuento histórico de la expedición de la norma y previamente de las relaciones, los acuerdos y los conflictos entre los Wayúu y el Estado que dieron lugar a su adopción, concluyendo que sí se requería consulta previa, la cual se realizó dentro del proceso de concertación que dio nacimiento a la norma. El recuento histórico sustituye el análisis de afectación directa en este caso.

C-620-03

En otro caso, desarrollado en la sentencia C-208-2007, respecto de la adopción del régimen legal del sistema especial de educación de los grupos étnicos, la Corte Constitucional declaró la existencia de una omisión legislativa en el régimen de profesionalización docente, que no tuvo en cuenta las especificidades de la etnoeducación y por lo tanto sujetó a los etnoeducadores a las mismas reglas

B

generales, sin haber consultado previamente a las comunidades. El alto tribunal consideró que este tema las afecta directa y específicamente.

Por otro lado, en el estudio de la ley forestal que incluyó el régimen legal general e integral sobre los bosques y que incorporó numerosas regulaciones y medidas concretas sobre conservación, manejo y explotación económica, la Corte Constitucional indicó que estas medidas tienen un impacto particular y concreto sobre las comunidades indígenas que habitan áreas boscosas:

Una ley que regule de manera integral el manejo forestal en el país, afecta de manera directa y específica a los pueblos indígenas y tribales que habitan en zonas de alta incidencia de bosques, no sólo por el interés que tales comunidades tienen en participar en la definición de los elementos de un régimen nacional forestal, sino también por los conflictos que las distintas aproximaciones al tema pueden suscitar, en particular cuando, como en este caso se hace explícito en la iniciativa legislativa un énfasis en la necesidad de promover la explotación maderera como elemento estratégico para el desarrollo económico. Ese énfasis puede resultar contrapuesto con la concepción que las comunidades tienen sobre el bosque, lo cual claramente apunta hacia la necesidad de la consulta orientada a lograr una conciliación de intereses.

C-030-08

Esta ley, aunque contenía previsiones orientadas a preservar la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas y reconocía el derecho exclusivo de las mismas al aprovechamiento de los recursos forestales de sus territorios, era susceptible de afectar directa y específicamente a tales grupos, en la medida en que establecía políticas generales, definiciones, pautas y criterios, que en cuanto de aplicación general, podían afectar las áreas en las que se encuentran asentadas las comunidades, lo cual, a su vez, repercutía sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque.

C-030-08
C-196-12

Datos

AFFECTACIÓN DIRECTA

El detonante de la obligación constitucional e internacional de realizar la consulta previa con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en casos de medidas legislativas, incluidos los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, es que la afectación generada para dichos pueblos y comunidades por tales medidas legislativas sea directa. C-317-12

Criterios adicionales para identificar la afectación directa. En materia legislativa, la incidencia directa se puede verificar en tres escenarios:

- Cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de los recursos naturales.
- Cuando a pesar de que no se trate de esas materias, el asunto regulado

B

por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas.

- c. Cuando a pesar de tratarse de una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine.

C-366-11

Búsqueda del consentimiento. La consulta previa por parte del Gobierno a las diferentes comunidades étnicas tiene como finalidad obtener el consentimiento de aquellos directamente afectados por las medidas legislativas a adoptar. El acuerdo, de conformidad con lo previsto en el Convenio, es el objeto del proceso de consulta.

El consentimiento que se exige es algo más que el mero asentimiento. El acuerdo que se busca debe ser libre y estar antecedido de la información suficiente sobre las medidas que se van a adoptar. Las comunidades étnicas deben implicarse en un diálogo entre iguales. Si dicho consentimiento no se lograse, se debe garantizar el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños que llegaran a ocasionarse por la implementación de las medidas adoptadas.

T-116-11
T-129-11
C-366-11
T-693-11

En este sentido, el deber de consulta previa a los pueblos indígenas y tribales no constituye un poder de veto en contra de la implementación de medidas legislativas por parte del Estado. La protección del derecho fundamental a la consulta, entonces, se circunscribe al ejercicio de acciones dirigidas a obtener el consenso o la concertación con las comunidades afectadas de manera libre y previamente informada.

C-620-03
T-745-10

Falta de acuerdo. La consulta, como mecanismo de participación en la adopción de decisiones y de garantía de la identidad cultural de los pueblos indígenas y tribales, es obligatoria en cuanto a su verificación, pero no sustrae de la competencia de las autoridades la adopción final de la medida, como en general sucede con todos los mecanismos de concertación. Sin embargo, cuando luego de agotado un procedimiento previamente definido, que permita la participación de los interesados bajo los postulados de la buena fe, las comunidades tradicionales no prestan su consentimiento, el Estado no se ve inhabilitado para impulsar y aprobar la medida legislativa.

C-175-09

SU 039-97
C-461-08
C-175-09
T-769-09
T-547-10
T-745-10
C-915-10
T-1045A-10

En todo caso, cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia, tiene que ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

Con todo, esa política deberá contar con los instrumentos necesarios para salvaguardar los derechos e intereses relacionados con la identidad diferenciada

B

de dichos pueblos, a fin de preservar la diversidad étnica y cultural protegida por la Constitución.

C-175-09

El contenido concreto del principio de buena fe en el proceso de consulta previa logra su verdadero sentido cuando las propuestas que se obtengan de la participación de las comunidades étnicas puedan incidir materialmente en el contenido de la medida legislativa.

1. Consulta de medidas legislativas

En general, todas aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos no requieren de consulta previa. Solamente se necesita cuando la medida legislativa genere una afectación directa a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y rom.

C-030-08
C-175-09
T-769-09

Así, si la medida legislativa no tiene relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conforman la identidad de la comunidad diferenciada y no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales, no se requiere de consulta previa.

C-366-11



Análisis

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República reformar el régimen de regalías sin vulnerar el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos?

LA RESPUESTA: sí, porque esta medida legislativa en sí misma no conlleva una afectación directa, específica y particular de los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes del país.

Así:

1. La regulación no constituye un régimen constitucional integral del sistema de regalías.
2. El nuevo texto constitucional remite a una ley que desarrollará en detalle los distintos aspectos constitutivos del régimen nacional de regalías.

En todo caso, esta ley necesaria y obligatoriamente tendrá que ser objeto de consulta previa con la plenitud de las garantías constitucionales e internacionales aplicables, en tanto contenga disposiciones que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes. En la asignación de los recursos correspondientes a los Fondos de Compensación y Desarrollo referidos en el acto legislativo, necesariamente deberán tenerse en cuenta a dichas comunidades ancestrales. Éstas dispondrán de una participación directa en los recursos provenientes de tales fondos. C-317-12

B

A continuación, se presentan algunos casos especiales resueltos por la Corte Constitucional.

i) Tratados internacionales

C-615-09
C-915-10
C-941-10
C-187-11

El carácter bilateral o multilateral del tratado internacional incide en la manera como deba realizarse la consulta a las comunidades indígenas.

Tratados bilaterales. Según la Corte Constitucional, la negociación de los tratados bilaterales, en especial aquellos de comercio, suele realizarse en diversas rondas, a lo largo de las cuales se discuten capítulos específicos de los acuerdos. De esta forma, cuando quiera que se aborden temas que afecten directamente a los indígenas, ellos deberán ser consultados en las condiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional.

C- 615-09

Información

CONVENIOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA

El Congreso de la República puede expedir una ley que aprueba un convenio que establece obligaciones generales en materia de cooperación técnica y científica sin vulnerar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas, porque éste no hace referencia específica a actividades de investigación científica o de exploración de recursos naturales en áreas de influencia directa de estos grupos.

Si en desarrollo del convenio se llegaren a realizar proyectos de esta naturaleza, en ese momento deberá surtirse la consulta previa con los grupos étnicos interesados.

C-027-11

C-615-09

Tratados multilaterales. El proceso de negociación de estos tratados suele encontrarse institucionalizado, a la manera de las asambleas parlamentarias nacionales, mediante la realización de conferencias internacionales desarrolladas en numerosas ocasiones en el seno de organizaciones multilaterales. Siendo ello así, la consulta previa a las comunidades indígenas debe llevarse a cabo después de la negociación y suscripción del acuerdo y antes de que el Presidente de la República remita el tratado y su ley aprobatoria al Senado. Esto para que los parlamentarios conozcan las consecuencias que, en materia de preservación de los derechos de las minorías, puede implicar su aprobación.

C-615-09

Sin perjuicio de lo anterior, los indígenas pueden ser consultados al momento de construir la posición negociadora colombiana ante determinado foro internacional, con el propósito de que las minorías aporten elementos de juicio y como expresión del cambio de paradigma respecto de las relaciones de los Estados con las minorías étnicas existentes dentro de sus territorios.

B

Tratado de libre comercio. El Gobierno nacional no debe realizar el procedimiento de consulta previa si las normas contenidas en tratados de libre comercio no afectan directamente el territorio de los grupos étnicos, ni su integridad cultural, social y económica.

C-941-10

La referencia a las medidas relacionadas con la biodiversidad, donde en términos generales las partes reiteran sus derechos soberanos sobre sus recursos naturales y reconocen la importancia de la biodiversidad biológica, los conocimientos y las prácticas tradicionales asociadas de las comunidades indígenas y locales, no es una medida que se traduzca en una afectación directa de los grupos étnicos, ni es una regulación específica sobre dichas comunidades y tampoco está relacionada con su subsistencia e identidad.

C-941-10

Sin embargo, las disposiciones legislativas y administrativas que se expidan en desarrollo y aplicación de este tratado deben estar precedidas de la consulta previa obligatoria cuando afecten de manera directa y específica a las comunidades étnicas.

C-941-10

Modalidades de participación indígena. Ahora bien, la eficacia de la consulta a las comunidades indígenas dependerá de si ésta tiene lugar antes de que el Jefe de Estado someta el tratado internacional a la aprobación congresional, pudiendo por tanto realizarse o bien durante la negociación, mediante la creación por ejemplo de mesas de trabajo, o ya cuando se cuente con un texto aprobado por las partes, es decir, luego de la firma del tratado.

Si se realiza durante la negociación, las comunidades indígenas podrán aportar insumos a la discusión del articulado del instrumento internacional o manifestar sus preocupaciones frente a determinados temas que les afectan, o igualmente ser consultadas una vez se cuente con un texto aprobado, discusión que, dado el caso, podría llevar a la necesidad de renegociar el tratado. Lo anterior no significa, por supuesto, que las comunidades indígenas no puedan servirse de los espacios que suelen abrirse durante los debates parlamentarios, con el propósito de ilustrar a los congresistas acerca de la conveniencia del instrumento internacional, o que también intervengan ante la Corte al momento de analizarse la constitucionalidad del mismo.

C-615-09

Disposiciones que desarrollan el contenido de los tratados. Las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en el desarrollo y la aplicación de tratados internacionales deben surtir la consulta previa obligatoria si alguna de ellas es susceptible de afectar a las comunidades étnicas de manera directa. La obligatoriedad de la consulta previa de la medida legislativa y sus desarrollos es independiente y debe analizarse caso por caso.

C-915-10

B



Análisis

CONSULTA PREVIA DE UN TRATADO INTERNACIONAL

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República aprobar un tratado internacional para la organización de las maderas tropicales sin consultar previamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre su contenido?

LA RESPUESTA: sí, porque aunque el tratado hace referencia al rol de las comunidades indígenas en el ordenamiento sostenible de los bosques, dichas estipulaciones no las afectan de manera directa o específica, pues únicamente consagran obligaciones del Estado frente a la organización internacional que allí se constituye.

En todo caso, si es obligatorio realizar dicha consulta en relación con las medidas legislativas y administrativas que se adopten en desarrollo de este instrumento internacional, así como con cada acción, plan, programa, proyecto u otra tarea emprendida en el marco de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales que pueda afectar de manera directa o específica a una o varias de tales comunidades. Esta consulta se debe cumplir antes de su implementación.

C-196-12

ii) Proyectos de ley

C-702-10 El Gobierno nacional tiene el deber de promover la consulta de todo tipo de proyectos de ley, no solo de aquellos que sean de su iniciativa.

Consulta previa durante el trámite legislativo. El Congreso de la República no puede expedir una norma realizando la consulta previa durante el trámite de discusión y aprobación del proyecto de ley, sin violar los derechos fundamentales de las comunidades étnicas interesadas, porque:

- a. Se omite la etapa preconsultiva, en la que las autoridades estatales y las comunidades indígenas y afrodescendientes acuerdan las reglas aplicables al procedimiento de consulta previa. Esta obligación se incumple cuando el proceso de consulta previa se plantea a partir de condiciones de deliberación y concertación impuestas unilateralmente por el Gobierno, al margen de las características diferenciadas que se derivan de los usos y las prácticas que conforman la identidad de dichos pueblos.
- b. La omisión de realizar la consulta previa con anterioridad a la radicación del proyecto no se subsana con la existencia de mecanismos ordinarios y generales de participación política de las comunidades tradicionales.

B

- c. Adelantar este trámite con posterioridad a la radicación del proyecto de ley disminuye el grado de incidencia de la participación de las comunidades tradicionales en la determinación del contenido concreto de la medida legislativa que las afecta directamente.
- d. La vigencia de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible hacen que el proyecto de ley constituya un marco de referencia temático impuesto por el Gobierno a las comunidades, modificable sólo conforme a las estrictas reglas del procedimiento legislativo.

C-175-09

Proyectos de ley de iniciativa gubernamental. No es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de ley sobre un asunto de su competencia, a pesar de ser del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, en ese caso, la entidad debe brindar a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no solo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación.

C-891-02
C-030-08

Ese proceso de consulta puede entenderse cumplido cuando exista evidencia de que antes de radicar el proyecto de ley en el Congreso:

- a. Se ha divulgado el texto entre las comunidades interesadas.
- b. Se ha explicado e ilustrado su alcance.
- c. Se han abierto los escenarios de discusión apropiados.

C-891-02
C-030-08

Socialización del proyecto. Este escenario comprende la obligación que tiene el Gobierno de obtener el consentimiento (concertar) de las comunidades étnicas, a través de diferentes herramientas institucionales, sobre los proyectos de ley que les afecten directamente y que pretenda presentar ante el legislativo.

T-382-06
C-030-08

Lo anterior, incluye la posibilidad de usar talleres preparatorios en los que se informe debidamente cuáles son las medidas normativas a presentar y qué tipo de consecuencias pueden tener éstas sobre cada tribu, para después efectuar la mesa de concertación respectiva.

T-382-06
C-030-08

En caso de no llegar a un consenso, una vez agotados de buena fe todos los recursos administrativos para llegar a éste, puede presentarse el proyecto de ley ante el Congreso, sin perjuicio de las medidas de mitigación.

T-382-06
C-030-08

Plan Nacional de Desarrollo. La consulta previa debe realizarse antes de la elaboración de los presupuestos y la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del presupuesto nacional que afecten directamente a las comunidades indígenas.

C-461-08
T-693-11

B



Análisis

DEROGACIÓN DE NORMAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República, en el Plan Nacional de Desarrollo, derogar las normas que autorizan las actividades de barequeo y la pequeña minería tradicional, sin vulnerar el derecho fundamental de las comunidades étnicas a la consulta previa?

LA RESPUESTA: no, porque desconoce la especial protección para la continuidad de estas actividades y afecta directamente a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Además, se deja un vacío normativo para la regulación de esta materia al no fijar procedimiento alguno para la legalización o el reconocimiento de la minería tradicional, afectando también el derecho a la igualdad de las comunidades étnicas y el debido proceso para la legalización de las actividades que sus miembros realizan. C-331-12

Representantes de los grupos étnicos en el Consejo Nacional de Planeación.

La existencia de representantes de los grupos étnicos en el Consejo Nacional de Planeación no suple el deber estatal de llevar a cabo la consulta previa de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo con aquellos potencialmente afectados en forma directa y específica, porque ellos no expresan la cosmovisión de las comunidades afectadas por cada proyecto individual incluido en el Plan de Inversiones Públicas.



Análisis

MINERÍA ILEGAL

EL CASO: ¿puede el Congreso de la República aprobar en el Plan Nacional de Desarrollo medidas relativas a la utilización de equipos mecánicos en las actividades mineras y a la reorganización de los municipios explotadores de oro, sin vulnerar el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos?

LA RESPUESTA: sí, porque se trata de una norma general que busca evitar una práctica ilegal y garantizar la no explotación minera en términos industriales. Ésta no es propia de las comunidades indígenas y afrodescendientes y, por tanto, la medida no las afecta de manera directa y específica.

Dicha explotación produce un deterioro irreparable de los recursos naturales que deben preservarse, de manera que es a toda la comunidad y no solo a las comunidades étnicas a quienes les interesa el control de esa explotación. C-331-12

B

La obligación constitucional de llevar a cabo la consulta previa de tales proyectos individuales expresa el principio de democracia participativa, pues en los procesos se permitirá que cada comunidad afectada por un proyecto en particular, haga oír su posición y participe, así, en la adopción de las decisiones correspondientes.

C-461-08

Obligatoriedad del consentimiento en los planes de desarrollo. Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrocolombianos e indígenas, es deber del Estado no solo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones. Esas poblaciones pueden llegar a afrontar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias. En estos casos, las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrean.

T-547-10
T-1045A-10

Estatuto de Desarrollo Rural. El Congreso de la República no puede expedir el Estatuto de Desarrollo Rural sin realizar consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes, porque esta norma constituye un régimen integral que regula el tema y, por ende, las relaciones entre los individuos y la tierra. La regulación de la propiedad agraria, en la que se encuentran asentadas las comunidades indígenas y tribales, es un asunto de especial relevancia para la definición de su identidad. Por lo tanto, en cuanto el contenido del Estatuto implica la regulación sistemática y detallada de la propiedad agraria, es un asunto que recae dentro de las materias en donde el deber de consulta debe cumplirse.

C-175-09

Creación de zonas mineras. El Congreso no puede establecer, en el Código de Minas, la creación de las zonas mineras indígenas, omitiendo en el articulado la definición del procedimiento de consulta previa, sin violar ese derecho fundamental, porque:

- a. La determinación de las zonas mineras indígenas en cada caso individual es una decisión que afecta directa y específicamente a las comunidades.
- b. La consulta previa realizada para el Código de Minas no suple la necesidad de consulta al momento de aplicar la disposición sobre un territorio indígena concreto.

C-418-02

Circunscripción especial de minorías étnicas. El Congreso de la República no puede regular la inscripción de candidatos de las circunscripciones especiales de minorías étnicas sin realizar consulta previa con las comunidades indígenas.

B

Al hacerlo, viola el derecho de éstas a ser consultadas sobre aquellas decisiones legislativas o administrativas que las afecten directamente, porque dicha disposición fija reglas sobre la representación democrática de las comunidades y, por ende, afecta directamente sus intereses en tanto grupos étnicos reconocidos por la Constitución.

C-490-11



Información

MEDIDAS RELACIONADAS CON RECURSOS MINEROS

La participación de las comunidades étnicas en la adopción de medidas relacionadas con el aprovechamiento de recursos mineros ubicados en sus territorios, debe ser compatible con las condiciones propias de su identidad diferenciada.

Esa intervención no puede acreditarse de cualquier modo, sino que debe ajustarse a los requerimientos propios de la consulta previa. Por lo tanto, debe adelantarse bajo condiciones de:

1. Buena fe.
2. Información suficiente a las comunidades afectadas.
3. Adecuación cultural.
4. Oportunidad.

C-366-11



Análisis

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN LA EXPEDICIÓN Y MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE MINAS

SENTENCIA C-891-2002

EL CASO: en el estudio de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas, la Corte Constitucional indicó que el Congreso de la República podía expedirlo sin llegar a un acuerdo con las comunidades étnicas en el desarrollo de la consulta previa.

SENTENCIA C-366-2011

EL CASO: en el estudio de la Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas, la Corte Constitucional dijo que el Congreso no puede regular la exploración y explotación de recursos mineros sin consultar previamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre su contenido.

B

Análisis

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN LA EXPEDICIÓN Y MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE MINAS

Porque:

1. El derecho de consulta no es absoluto, pues si bien la Constitución ordena que se propicie la participación las comunidades étnicas en los asuntos relacionados con la explotación de recursos naturales en sus territorios, no es necesario llegar a un acuerdo como requisito sine qua non para radicar el proyecto de ley.
2. Si no se llega a un acuerdo con las comunidades interesadas, no puede detenerse el proceso legislativo en asuntos que a la vez son de interés general, como ocurre en el caso minero.
3. Los canales de participación fueron razonables y suficientes, las actuaciones se hicieron respetando el principio de participación y el derecho fundamental de consulta que tienen los pueblos indígenas respecto de la explotación de recursos mineros ya-cientes en sus territorios.
4. El escenario previo a la radicación del proyecto no es el único espacio deliberativo en el que los pueblos indígenas pueden participar durante el proceso tendiente a la expedición de normas que los afectan, toda vez que en el Congreso dicho proceso participativo no se interrumpe. El parlamento es un escenario de discusión y participación, en el que los pueblos indígenas pueden canalizar sus propuestas a través de los congresistas elegidos.

En todo caso, la consulta previa a la ley es adicional a la participación que se les debe dar a los pueblos indígenas a partir de su entrada en vigencia, esto es, con posterioridad a su expedición.

Lo anterior, teniendo en cuenta que:

1. La exploración y explotación minera tienen gran incidencia en los territorios ancestrales de los pueblos étnicos. Las medidas legislativas y administrativas que tengan aplicación en dichas actividades deben estar precedidas de la participación efectiva de las comunidades tradicionales afectadas, so pena de vulnerar sus derechos constitucionales.
2. La expedición de una norma de este tipo debe estar precedida de espacios de participación para dichos pueblos, en los términos del artículo 330 de la Constitución y los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT.
3. Los requisitos y las etapas que deben cumplirse en la consulta previa de las medidas legislativas que afectan directamente a las comunidades étnicas se encuentran sintetizados en la sentencia C-175-2009.

Así mismo, no es viable desagregar de la norma aquellos preceptos que afectan o no a los pueblos étnicos, ya que las disposiciones del código de minas: i) no prevén un régimen autónomo y separado para la actividad minera en las zonas en que se asientan las comunidades indígenas y afrodescendientes; y ii) confieren naturaleza exhaustiva y prevalente a esta norma.

B

C-063-10

Normas sobre seguridad social. El Congreso puede expedir normas sobre la afiliación inicial al sistema de seguridad social por parte de la población desplazada y desmovilizada, sin vulnerar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas, en tanto ellas no tienen como objetivo la regulación específica de una situación que afecte directamente a esa población ni hacen referencia a elementos esenciales de la cosmovisión de ninguna comunidad indígena.



Análisis

REGULACIÓN DE RECURSOS FORESTALES

El Congreso no puede expedir una ley por medio de la cual se regula de forma sistemática el uso de los recursos forestales del país omitiendo el mecanismo de consulta previa a las comunidades étnicas, porque viola ese derecho fundamental, teniendo en cuenta que:

- 1) El carácter general e integral de la ley hace que resulte imposible excluir de su ámbito de aplicación a las comunidades indígenas y tribales.
- 2) La ley que regula de manera integral la actividad forestal es susceptible de afectar directa y específicamente a tales comunidades, en la medida en que establece políticas, definiciones, pautas y criterios de aplicación general que pueden afectar las áreas en las que se encuentran asentadas. Lo anterior puede repercutir sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque.
- 3) La ley versa sobre la explotación de los bosques, aspecto que tiene íntima conexión con la identidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas y con sus posibilidades de supervivencia.
- 4) Las previsiones de la ley son susceptibles de provocar efectos apreciables en áreas del territorio que, si bien no han sido formalmente delimitadas como territorios indígenas, o asignadas como propiedad colectiva de las comunidades negras, sí hacen parte del hábitat natural de tales comunidades, de modo que su afectación puede alterar significativamente el modo de vida de las mismas.
- 5) A pesar de la flexibilidad para realizar la consulta previa, un proyecto de la dimensión, la complejidad y las implicaciones del que pretenda regular de manera integral los asuntos forestales, exigía que, como condición previa a su radicación en el Congreso, el Gobierno adelantara un ejercicio específico de consulta con las comunidades indígenas y tribales, que permitiera hacer efectivo su derecho de participación. C-030-08

B

2. Procedimiento

Regulación. Una regulación rígida del procedimiento de consulta previa puede resultar inconstitucional en casos concretos, cuando de su aplicación se puedan derivar consecuencias contrarias a los mandatos plasmados en la Carta Política y en las normas internacionales aplicables. Las obligaciones internacionales consagradas en el Convenio 169 de la OIT otorgan al Estado colombiano un amplio margen de flexibilidad para determinar la manera en que se habrá de realizar la consulta previa. Sin embargo, es claro que las regulaciones procedimentales no pueden contrariar el contenido específico del derecho fundamental a la consulta previa o de los derechos conexos a él, ni ser incompatibles con el logro del objeto esencial de la consulta, como es tratar de llegar de buena fe a un acuerdo basado en el consentimiento libre, pleno e informado del grupo étnico afectado.

C-461-08

En este sentido, la Corte ha recordado que las normas generales contenidas en las leyes del Congreso que tocan la materia o en los distintos decretos generales expedidos por el Gobierno nacional reglamentando el tema de la consulta previa, constituyen pautas facilitadoras de acercamiento entre los pueblos indígenas y el Estado, cuya compatibilidad con los derechos fundamentales de los pueblos implicados y con el objetivo esencial del proceso de consulta ha de ser evaluada en cada caso concreto.

C-461-08

La Corte Constitucional ha dicho que la consulta previa debe adelantarse:

- a. De buena fe.
- b. A través de formas y medios de comunicación efectivos con las comunidades étnicas.
- c. Sin acudir a simples trámites administrativos por parte de las autoridades o a meros requisitos formales.
- d. Mediante un proceso sustantivo de raigambre constitucional .

C-331-12

Debe garantizarse a las comunidades afectadas la información completa, precisa y significativa sobre las medidas legislativas o administrativas del caso y el proceso ha de estar precedido de un trámite preconsultivo en el cual se definan, de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes, las bases del procedimiento administrativo.

C-331-12

Los deberes básicos de las autoridades que llevan a cabo la consulta previa son los de ponderar y explorar los siguientes cuatro elementos: i) la posición y las propuestas que éstos ostentan y formulen, ii) la garantía de los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas y de los demás habitantes de los respectivos territorios —tales como el derecho a la vida e integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud—, iii) la protección del interés general de la nación colombiana a la diversidad étnica y cultural; y iv) el interés general y las potestades inherentes al Estado colombiano.

C-461-08
SU-383-03

B



Reflexión

OBLIGACIÓN DE REGULACIÓN

El Convenio 169 de la OIT no precisa la forma como debe adelantarse la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales susceptibles de ser afectados por las medidas administrativas o legislativas, o por las exploraciones o explotaciones de recursos naturales de propiedad estatal en su territorio. En tal virtud, corresponde al derecho interno definir ese asunto. La Constitución no señala el procedimiento que para ello debe llevarse a cabo, ni tampoco la ley lo hace.

Dada la configuración constitucional del Estado colombiano, los órganos indicados para determinar cuándo y cómo se habrá de cumplir con la citada obligación internacional son, en principio, el Constituyente y el Legislativo, ya que son éstos, por excelencia, los canales de expresión de la voluntad soberana del pueblo. *Art. 3 CP C-620-03 C-169-01*

i) Preconsulta

C-461-08
C-175-09
T-547-10
T-745-10
C-915-10
T-129-11
C-366-11

Objetivo. Antes de realizar la consulta previa en estricto sentido, se deben llevar a cabo conversaciones preliminares, con la comunidad o las comunidades afectadas, con el fin de identificar las instancias de gobierno local y los representantes de éstas, socializar el proyecto y concertar la metodología de la consulta.

C-461-08
C-915-10

El Estado colombiano debe tener en cuenta que los procesos de consulta previa no pueden responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT, en especial a lo dispuesto en su artículo 6, y al artículo 7 de la Carta, los procesos de consulta deben garantizar los usos y las costumbres de los pueblos indígenas, respetando los métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado.

ii) Oportunidad

T-129-11

Participación. La participación ha de entenderse no solo en la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.

B

Antes de la radicación del proyecto de ley. La Corte Constitucional ha indicado que el proceso consultivo deberá llevarse a cabo antes de radicar el proyecto de ley ante el Congreso, puesto que luego de presentada la iniciativa, la posibilidad de modificar su texto estaría restringida a la preservación de la unidad temática de la misma, so pena de incurrir en un vicio de procedimiento que afectaría su constitucionalidad en sentido formal. En tal sentido, si la consulta previa es propiciada por las autoridades gubernamentales cuando ya se ha iniciado el proceso de formación de la ley, las modificaciones a la iniciativa que surjan de la consulta previa desconocerían los principios mencionados.

C-175-09
C-702-10

La necesidad de realizar el procedimiento de consulta con anterioridad a la radicación del proyecto de ley es una garantía para la protección del principio democrático. En efecto, conforme a la competencia constitucional prevista en el artículo 150 de la Carta Política, corresponde al Congreso hacer las leyes, lo que supone la necesidad ineludible de un proceso deliberativo, de modo que las normas que conformen el ordenamiento jurídico sean fruto de la legítima voluntad de las cámaras. Así, las propuestas de regulación que surjan del proceso de consulta previa deben ser estudiadas por el Congreso, con sujeción a los requisitos de racionalidad mínima que impone el trámite legislativo, derivados del principio de consecutividad. En consecuencia, si se pretermiten dichas obligaciones, resultaría desconocida la competencia del legislador para discutir los proyectos de ley que pongan a su consideración las instancias con iniciativa para ello.

C-175-09
C-702-10

iii) Términos y plazo

En la realización de la consulta previa es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso consultivo y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costumbres. No obstante, la Corte ha establecido plazos máximos obligatorios para la consulta, aunque ello ha sido para adopción de medidas administrativas. Al respecto, se puede consultar el auto 083 de 2011 y la sentencia T-547 de 2010.

T-129-11

Teniendo en cuenta que el tema de consulta previa a comunidades étnicas es de gran importancia, a continuación se presenta un cuadro con las normas que han sido demandadas por falta de este requisito y las sentencias que resolvieron el problema jurídico. Además, se indica si éstas fueron declaradas exequibles o inexequibles por la Corte Constitucional.

C

NORMAS DEMANDADAS POR FALTA DE CONSULTA PREVIA

Normas demandadas por falta de consulta previa				Tipos de impacto sobre los grupos étnicos ¹	
Norma/Proyecto	Sentencia	Año	Decisión	Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
Artículo 106 y la expresión “parágrafo 2º del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010”, contenida en el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	C-331	2012	Artículo 106 exequible La expresión “parágrafo 2º del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010” inexequible		
Acto legislativo 5 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones	C-317	2012	Exequible		
Ley 1458 de 2011, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006”, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006	C-196	2012	Exequible		
Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”	C-490	2011	Inciso 3 del artículo 28 inexequible		
Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas	C-366	2011	Inexequible		
Ley 1411 de 2010, por medio de la cual se aprueba el acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010	C-187	2011	Exequible		X
Ley 1304 de 2009, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente	C-125	2011	Exequible		
Ley 1254 de 2008, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en la ciudad de Lima, el 23 de noviembre de 2001	C-027	2011	Exequible		

C

Normas demandadas por falta de consulta previa				Tipos de impacto sobre los grupos étnicos ¹	
Norma/Proyecto	Sentencia	Año	Decisión	Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
Ley 1372 de 2010, por medio de la cual se aprueba el acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de Entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC y el Canje de Notas respecto del Capítulo 4 del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008	C-941	2010	Exequible		X
Ley 1360 de 2009, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008”, el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia”	C-915	2010	Exequible condicionalmente		X
Inciso 8º del artículo 2º del Acto Legislativo N° 01 de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia	C-702	2010	Inexequible	X	

Normas demandadas por falta de consulta previa				Tipos de impacto sobre los grupos étnicos ¹	
Norma/Proyecto	Sentencia	Año	Decisión	Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
Ley 1363 de 2009, por medio de la cual se aprueba el acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de Notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corregen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia	C-608	2010	Exequible	X	
Literal i) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones	C-063	2010	Exequible condicionalmente		X
Ley 1214 de 2008, por medio de la cual se aprueba el acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela	C-615	2009	Inexequible	X	
Ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones	C-175	2009	Inexequible	X	
Ley 1143 de 2007, por medio de la cual se aprueba el acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006	C-750	2008	Exequible		X
Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	C-461	2008	Exequible condicionalmente	X	
Ley 1021 de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal	C-030	2008	Inexequible	X	
Decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente	C-208	2007	Exequible condicionalmente	X	

C

Normas demandadas por falta de consulta previa				Tipos de impacto sobre los grupos étnicos ¹	
Norma/Proyecto	Sentencia	Año	Decisión	Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
Parágrafo (parcial) del artículo 2º y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.	C-245	2004	Exequible		X
Ley 773 de 2002, por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira, y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones.	C-620	2003	Exequible	X	
Artículos 2, 3 (parcial), 5, 6, 11 (parcial), 35 (parcial), 37, 39, 48, 58, 59, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 261, 267 (parcial), 271 (parcial), 275 y 332 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones	C-891	2002	Exequible	X	
Inciso primero del artículo 122 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones	C-418	2002	Exequible condicionalmente	X	
Proyecto de ley número 025/99 Senado y 217/99 Cámara, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia	C-169	2001	Artículo 1 exequible condicionalmente Artículos 2, 3 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14 exequibles Artículo 4 exequible condicionalmente Artículo 5 exequible condicionalmente Artículo 9 exequible condicionalmente Inciso 2 y parágrafo del artículo 5 inexequibles Inciso del artículo 9 inexequible		

C

Normas demandadas por falta de consulta previa				Tipos de impacto sobre los grupos étnicos ¹	
Norma/Proyecto	Sentencia	Año	Decisión	Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
Ley 145 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	C-104	1995	Exequible		

¹ El tipo de impacto sobre los grupos étnicos fue tomado del cuadro publicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-196 de 2012.

Índice de Referencias

Referencia jurisprudencial

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-131-93	Cláusula general de competencia legislativa	Ordenamiento jurídico	44
C-021-94	Cláusula general de competencia legislativa	Autoridades administrativas independientes	50
C-021-94	Cláusula general de competencia legislativa	Créditos oficiales	50
C-069-94	Cláusula general de competencia legislativa	Rama judicial	50
C-489-94	Cláusula general de competencia legislativa	Banco de la República	50
C-520-94	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-205-95	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-205-95	Cláusula general de competencia legislativa	Exención tributaria	47
C-247-95	Cláusula general de competencia legislativa	Rama judicial	51
C-376-95	Cláusula general de competencia legislativa	Parafiscales	47
C-594-95	Cláusula general de competencia legislativa	Rama ejecutiva	50
C-594-95	Cláusula general de competencia legislativa	Corporaciones autónomas regionales	50
C-177-96	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-495-96	Cláusula general de competencia legislativa	Cargas fiscales	47

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-495-96	Cláusula general de competencia legislativa	Iniciativa gubernamental	47
C-219-97	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-324-97	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-324-97	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-325-97	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-402-97	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-466-97	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-466-97	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-593-97	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-201-98	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-317-98	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-317-98	Cláusula general de competencia legislativa	Presupuesto y planeación	48
C-562-98	Cláusula general de competencia legislativa	Presupuesto y planeación	48
C-740-98	Cláusula general de competencia legislativa	Autorización para celebrar contratos	48
C-481-99	Cláusula general de competencia legislativa	Banco de la República	50
C-953-99	Cláusula general de competencia legislativa	Estructura de la administración nacional	49
C-953-99	Cláusula general de competencia legislativa	Sociedad de economía mixta	49
C-958-99	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-208-00	Cláusula general de competencia legislativa	Banco de la República	50
C-727-00	Cláusula general de competencia legislativa	Estructura de la administración nacional	49

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-727-00	Cláusula general de competencia legislativa	Rama ejecutiva	49
C-922-00	Cláusula general de competencia legislativa	Órganos de control	49
C-922-00	Cláusula general de competencia legislativa	Control fiscal	49
C-923-00	Cláusula general de competencia legislativa	Rama ejecutiva	50
C-1316-00	Cláusula general de competencia legislativa	Ley	45
C-1707-00	Cláusula general de competencia legislativa	Exención tributaria	47
C-540-01	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-701-01	Cláusula general de competencia legislativa	Reserva de ley	43
C-710-01	Cláusula general de competencia legislativa	Estado de Derecho	44
C-710-01	Cláusula general de competencia legislativa	Ordenamiento jurídico	44
C-710-01	Cláusula general de competencia legislativa	Ley	45
C-710-01	Cláusula general de competencia legislativa	Principio de legalidad	46
C-1146-01	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-1250-01	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-1254-01	Cláusula general de competencia legislativa	Tasas	47
C-227-02	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-482-02	Cláusula general de competencia legislativa	Estructura de la administración nacional	48
C-483-02	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-486-02	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-538-02	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-155-03	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-292-03	Cláusula general de competencia legislativa	Veedurías ciudadanas	51
C-524-03	Cláusula general de competencia legislativa	Consejo Nacional de Planeación	51
C-690-03	Cláusula general de competencia legislativa	Paraíso fiscal	47
C-692-03	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-715-03	Cláusula general de competencia legislativa	Paraíso fiscal	47
C-945-03	Cláusula general de competencia legislativa	Paraíso fiscal	47
C-1005-03	Cláusula general de competencia legislativa	Paraíso fiscal	47
C-1043-03	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-1115-03	Cláusula general de competencia legislativa	Impuestos territoriales	47
C-1047-04	Cláusula general de competencia legislativa	Ley anual de presupuesto	48
C-1113-04	Cláusula general de competencia legislativa	Gasto público	48
C-538-05	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía entidades territoriales	49
C-926-05	Cláusula general de competencia legislativa	Autonomía universitaria	50
C-340-06	Cláusula general de competencia legislativa	Reserva de ley	44
C-462-08	Cláusula general de competencia legislativa	Corporaciones autónomas regionales	50
C-675-98	Cláusula general de competencia legislativa	Estructura de la administración nacional	48
<hr/>			
C-013-93	Estatutaria	Derechos fundamentales	64
C-013-93	Estatutaria	Trabajo	68
C-155A-93	Estatutaria	Mecanismos de protección de derechos fundamentales	69
C-011-94	Estatutaria	Revisión previa de constitucionalidad	60-61
C-089-94	Estatutaria	Financiación campañas electorales	75

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-145-94	Estatutaria	Función electoral	74
C-179-94	Estatutaria	Quórum decisorio y mayorías en leyes estatutarias	59
C-179-94	Estatutaria	Estados de excepción	77-78
C-180-94	Estatutaria	Mecanismos de participación ciudadana	77
C-226-94	Estatutaria	Derechos fundamentales	51
C-226-94	Estatutaria	Libertad de escoger profesión u oficio	67
C-311-94	Estatutaria	Derechos fundamentales	61
C-311-94	Estatutaria	Servicio público de derechos fundamentales	62
C-311-94	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	63
C-311-94	Estatutaria	Educación	65
C-313-94	Estatutaria	Derechos fundamentales	61
C-313-94	Estatutaria	Normas penales	67
C-313-94	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	63
C-313-94	Estatutaria	Libertad personal	67
C-353-94	Estatutaria	Función electoral	80
C-408-94	Estatutaria	Seguridad social	63
C-425-94	Estatutaria	Jerarquía de las leyes estatutarias	64
C-052-95	Estatutaria	Derechos fundamentales	62
C-052-95	Estatutaria	Seguridad social	63
C-072-95	Estatutaria	Seguridad social	63
C-247-95	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	57
C-373-95	Estatutaria	Elegir y ser elegido	66
C-381-95	Estatutaria	Elegir y ser elegido	66
C-406-95	Estatutaria	Régimen disciplinario	69
C-578-95	Estatutaria	Ley estatutaria de estados de excepción en el bloque de constitucionalidad	55
C-037-96	Estatutaria	Administración de justicia	81
C-103-96	Estatutaria	Mecanismos de participación ciudadana	77
C-434-96	Estatutaria	Trabajo	68
C-484-96	Estatutaria	Función electoral	68
C-633-96	Estatutaria	Estatuto y ley estatutaria	72
C-448-97	Estatutaria	Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	73
C-448-97	Estatutaria	Función electoral	73
C-350-97	Estatutaria	Servicio público de derechos fundamentales	62
C-374-97	Estatutaria	Propiedad privada	68
C-567-97	Estatutaria	Hábeas data	66

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-157-98	Estatutaria	Acción de incumplimiento	69
C-191-98	Estatutaria	Bloque de constitucionalidad lato sensu	55-56
C-251-98	Estatutaria	Núcleo esencial de derechos fundamentales	62
C-251-98	Estatutaria	Reserva de ley estatutaria	61
C-251-98	Estatutaria	Libertad de escoger profesión u oficio	67
C-446-98	Estatutaria	Hábeas data	66
C-162-99	Estatutaria	Administración de justicia	70
C-582-99	Estatutaria	Bloque de constitucionalidad	54
C-672-99	Estatutaria	Desjudicialización	71
C-708-99	Estatutaria	La Ley Estatutaria de Administración de Justicia no hace parte del bloque de constitucionalidad	56
C-371-00	Estatutaria	Participación de la mujer (ley de cuotas)	80
C-384-00	Estatutaria	Hábeas data	66
C-393-00	Estatutaria	Administración de justicia	70
C-729-00	Estatutaria	Hábeas data	66
C-844-00	Estatutaria	Función electoral	79
C-1159-00	Estatutaria	Partidos y movimientos políticos	80
C-1185-00	Estatutaria	Objeto de la ley estatutaria	61
C-1338-00	Estatutaria	Reserva de ley estatutaria	62
C-1338-00	Estatutaria	Núcleo esencial de derechos fundamentales	64
C-1338-00	Estatutaria	Mecanismos de participación ciudadana	77
C-1338-00	Estatutaria	Veeduría ciudadana	77
C-169-01	Estatutaria	Circunscripciones electorales	80
C-409-01	Estatutaria	Fiscalía General de la Nación	71
C-409-01	Estatutaria	Estatuto y ley estatutaria	72
C-580-01	Estatutaria	Organismos de acción comunal	80
C-620-01	Estatutaria	Reserva de ley estatutaria	62
C-620-01	Estatutaria	Hábeas corpus	70
C-670-01	Estatutaria	Objeto de la ley estatutaria	61
C-831-01	Estatutaria	Derechos fundamentales	61
C-831-01	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	63
C-176-02	Estatutaria	Organismos de acción comunal	80
C-179-02	Estatutaria	Voto programático	80
C-295-02	Estatutaria	Derogación o modificación de ley estatutaria	60
C-295-02	Estatutaria	Control constitucional	60
C-295-02	Estatutaria	Administración de justicia	81
C-523-02	Estatutaria	Fiscalía General de la Nación	71
C-836-02	Estatutaria	Debido proceso	65
Auto 170-03	Estatutaria	Término de aprobación	60

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-162-03	Estatutaria	Acción de repetición y Justicia Penal Militar	72
C-292-03	Estatutaria	Veeduría ciudadana	77
C-481-03	Estatutaria	Derechos fundamentales	61
C-481-03	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	63
C-804-03	Estatutaria	Debido proceso	65
C-804-03	Estatutaria	Administración de justicia	70
C-872-03	Estatutaria	Acceso a la información pública	64
C-740-03	Estatutaria	Debido proceso	65
C-307-04	Estatutaria	Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	73
C-307-04	Estatutaria	Voto	81
C-515-04	Estatutaria	Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	73
C-515-04	Estatutaria	Función electoral	73
C-910-04	Estatutaria	Debido proceso	65
C-993-04	Estatutaria	<i>Hábeas data</i>	66
C-193-05	Estatutaria	Normas penales	67
C-193-05	Estatutaria	Libertad personal	67
C-148-05	Estatutaria	Leyes estatutarias en el bloque de constitucionalidad	55
C-473-05	Estatutaria	Inclusión de normas no estatutarias en estas leyes especiales	57
C-473-05	Estatutaria	Desaparición forzada	81
C-981-05	Estatutaria	<i>Hábeas data</i>	66
C-1153-05	Estatutaria	Financiación campañas electorales	75
C-1153-05	Estatutaria	Elección presidencial	81
C-123-06	Estatutaria	Desjudicialización	71
C-180-06	Estatutaria	Códigos de procedimiento	71
C-187-06	Estatutaria	<i>Hábeas corpus</i>	81
C-238-06	Estatutaria	Voto	81
C-319-06	Estatutaria	Núcleo esencial de derechos fundamentales	82
C-340-06	Estatutaria	Debido proceso	65
C-370-06	Estatutaria	Justicia y paz	71
C-531-06	Estatutaria	Objeto de la ley estatutaria	61
C-531-06	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	61
C-531-06	Estatutaria	Verdad, justicia y reparación	69
C-650-06	Estatutaria	Justicia y paz	71
C-802-06	Estatutaria	Elección presidencial	81

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-894-06	Estatutaria	Núcleo esencial de derechos fundamentales	64
C-280-07	Estatutaria	Asociación sindical	65
C-491-07	Estatutaria	Acceso a la información pública	64
C-502-07	Estatutaria	Elección parlamentarios andinos	81
C-510-08	Estatutaria	Seguridad social	63
C-616-08	Estatutaria	Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	73
T-658-08	Estatutaria	Seguridad social como derecho fundamental	62
C-713-08	Estatutaria	Administración de justicia	81
C-756-08	Estatutaria	Criterio nominativo en la identificación de leyes estatutarias	56
C-756-08	Estatutaria	Derechos fundamentales	61
C-756-08	Estatutaria	Libertad de escoger profesión u oficio	67
C-1011-08	Estatutaria	Hábeas data	81
C-1063-08	Estatutaria	Libertad de escoger profesión u oficio	61
C-1067-08	Estatutaria	Seguridad social	63
C-029-09	Estatutaria	Excepciones a la cosa juzgada constitucional	61
C-135-09	Estatutaria	Estados de excepción	77
Auto 158-09	Estatutaria	Demandas de inconstitucionalidad contra leyes estatutarias	61
C-224-09	Estatutaria	Ley estatutaria de estados de excepción en el bloque de constitucionalidad	56
C-662-09	Estatutaria	Salud	68
C-850-09	Estatutaria	Salud	68
C-942-09	Estatutaria	Criterios de identificación de leyes estatutarias	56
C-942-09	Estatutaria	Libertad de escoger profesión u oficio	67
C-141-10	Estatutaria	Fundamento ley estatutaria	54
C-141-10	Estatutaria	Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana	77
C-141-10	Estatutaria	Procedimiento especial de las leyes estatutarias	58
C-141-10	Estatutaria	Vocación de permanencia e importancia de las leyes estatutarias	58
C-141-10	Estatutaria	Financiación campañas electorales	75
C-182-10	Estatutaria	Trabajo	68
C-398-10	Estatutaria	Salud	68
C-912-10	Estatutaria	Estados de excepción	77-78
C-913-10	Estatutaria	Intimidación	69

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-979-10	Estatutaria	Núcleo esencial de derechos fundamentales	62
C-122-11	Estatutaria	Oposición	77
C-156-11	Estatutaria	Estados de excepción	78
C-368-11	Estatutaria	Arancel judicial	73
C-443-11	Estatutaria	Control constitucional	61
C-490-11	Estatutaria	Procedimiento especial de las leyes estatutarias	58
C-490-11	Estatutaria	Elegir y ser elegido	56
C-490-11	Estatutaria	Función electoral	75
C-490-11	Estatutaria	Financiación campañas electorales	75
C-630-11	Estatutaria	Acción popular	70
C-643-11	Estatutaria	Arancel judicial	73
C-818-11	Estatutaria	Acceso a la información pública	65
C-791-11	Estatutaria	Seguridad social	63
T-032-12	Estatutaria	Seguridad social como derecho fundamental	62
<hr/>			
C-025-93	Orgánica	Aprobación de ley orgánica	91
C-025-93	Orgánica	Funciones electorales	91
C-025-93	Orgánica	Reglamento del Congreso	91
C-337-93	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	95
C-337-93	Orgánica	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	98
C-547-94	Orgánica	Asuntos relacionados con recursos	97
C-600A-95	Orgánica	Distribución de competencias	83, 86, 92
C-600A-95	Orgánica	Ordenamiento territorial	92
C-600A-95	Orgánica	Vocación de permanencia	84
C-023-96	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	96
C-023-96	Orgánica	Presupuesto de órganos específicos	95, 98
C-089-98	Orgánica	Presupuesto de las entidades públicas	97
C-089-98	Orgánica	Sistema de salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional	97
C-317-98	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	95
C-894-99	Orgánica	Reserva de ley orgánica	86
C-432-00	Orgánica	Reserva de ley orgánica	86
C-557-00	Orgánica	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	98
C-557-00	Orgánica	Plan Nacional de Desarrollo	98
C-795-00	Orgánica	Disribución de competencias	92
C-795-00	Orgánica	Ordenamiento territorial	92
C-1340-00	Orgánica	Disposiciones en una ley ordinaria	89
C-1340-00	Orgánica	Reserva de ley orgánica	85
C-1379-00	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	97
C-1379-00	Orgánica	Reserva de ley orgánica	95
C-409-01	Orgánica	Reserva de ley orgánica	84

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-540-01	Orgánica	Contenidos adscritos al legislador ordinario	86
C-540-01	Orgánica	Reserva de ley orgánica	86
C-579-01	Orgánica	Autonomía de las entidades territoriales	94
C-579-01	Orgánica	Reserva de ley orgánica	89
C-579-01	Orgánica	Régimen municipal	94
C-738-01	Orgánica	Reserva de ley orgánica	89
C-778-01	Orgánica	Reserva de ley orgánica	96
C-1246-01	Orgánica	Interpretación de conceptos contenidos en leyes orgánicas	97
C-459-02	Orgánica	Ley Anual de Presupuesto	96
C-459-02	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	95
C-460-04	Orgánica	Contenidos adscritos al legislador ordinario	86
C-460-04	Orgánica	Reserva de ley orgánica	96
C-935-04	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	96
C-1042-07	Orgánica	Funciones	84
C-1042-07	Orgánica	Límites	85
C-1042-07	Orgánica	Reserva de ley orgánica	86
C-1042-07	Orgánica	Autonomía de las entidades territoriales	92
C-1042-07	Orgánica	Reforma y derogación	89
C-482-08	Orgánica	Código de ética	91
C-482-08	Orgánica	Reglamento del Congreso	91
C-313-09	Orgánica	Ordenamiento territorial	93-94
C-313-09	Orgánica	Regulación de entidades territoriales	93
C-373-09	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	95
C-373-09	Orgánica	Objeto	83
C-373-09	Orgánica	Parámetro de constitucionalidad	84
C-701-10	Orgánica	Carácter instrumental	84
C-701-10	Orgánica	Desarrollo mediante ley ordinaria	84-85-86
C-701-10	Orgánica	Límites	85
C-701-10	Orgánica	Parámetro de constitucionalidad	84
C-701-10	Orgánica	Reforma y derogación de ley orgánica	84-89
C-701-10	Orgánica	Reserva de ley orgánica	85-86
C-979-10	Orgánica	Distribución de competencias	83-92
C-979-10	Orgánica	Objeto	83
C-979-10	Orgánica	Autonomía de las entidades territoriales	92
C-979-10	Orgánica	Vocación de permanencia	84
C-122-11	Orgánica	Elección de mesas directivas	91
C-510-92	Marco	Aranceles de aduanas	112

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-510-92	Marco	Materias propias de ley marco	103
C-013-93	Marco	Materias propias de ley marco	103
C-133-93	Marco	Materias de ley marco en otro tipo de ley	104
C-133-93	Marco	Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales	118
C-408-94	Marco	Régimen de seguridad social	119
C-489-94	Marco	Régimen cambiario	111
C-086-95	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	114
C-052-97	Marco	Infracciones cambiarias	114
C-052-97	Marco	Límite de la ley marco y sus decretos	112
C-312-97	Marco	Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales	117
C-428-97	Marco	Potestad reglamentaria	105
C-428-97	Marco	Reserva de ley marco	105
C-054-98	Marco	Objetivo	103
C-054-98	Marco	Reserva de ley marco	103
C-129-98	Marco	Decretos expedidos en desarrollo de una ley marco	107
C-194-98	Marco	Aduanas	113
C-194-98	Marco	Aranceles	113
C-194-98	Marco	Reserva de ley marco	113
C-196-98	Marco	Reserva de ley marco	100, 105
C-196-98	Marco	Régimen salarial y prestacional de los empleados del Congreso de la República	119
C-341-98	Marco	Política comercial arancelaria	113
C-675-98	Marco	Materias de ley marco en otro tipo de ley	104
C-711-98	Marco	Régimen de seguridad social	119
C-510-99	Marco	Entes territoriales	120
C-608-99	Marco	Decretos expedidos en desarrollo de una ley marco	107
C-608-99	Marco	Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos	117
C-700-99	Marco	Financiación de vivienda a largo plazo	115
C-700-99	Marco	Reserva de ley marco	108
C-702-99	Marco	Estructura de la administración nacional	121
C-710-99	Marco	Límite del Congreso de la República	106
C-747-99	Marco	Financiación de vivienda a largo plazo	115
C-747-99	Marco	Reserva de ley marco	108
C-384-00	Marco	Financiación de vivienda a largo plazo	115

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-384-00	Marco	Potestad reglamentaria	108
C-384-00	Marco	Reserva de ley marco	108
C-955-00	Marco	Materias de ley marco en otro tipo de ley	104
C-1111-00	Marco	Cláusula general de competencia	105
C-1111-00	Marco	Decretos expedidos en desarrollo de una ley marco	107
C-1370-00	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	115
C-401-01	Marco	Imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias para la regulación de materias propias de ley marco	108
C-430-01	Marco	Facultades extraordinarias para definir infracciones cambiarias	108
C-430-01	Marco	Sanciones mediante ley marco	110
C-579-01	Marco	Objetivo	103
C-921-01	Marco	Principio de legalidad	110
C-921-01	Marco	Sanciones mediante ley marco	110
C-1218-01	Marco	Autonomía de las entidades territoriales	120
C-063-02	Marco	Zonas francas	114
C-126-03	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	114
C-126-03	Marco	Liquidación de entidades financieras	115
C-126-03	Marco	Respeto de competencias	115
C-350-04	Marco	Materias no objeto de concesión de facultades extraordinarias	109
C-798-04	Marco	Aranceles de aduanas	113
C-1169-04	Marco	Imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias para la regulación de materias propias de ley marco	108
C-1234-05	Marco	Límites respecto de empleados públicos	117
C-140-07	Marco	Competencia del Presidente derivada de una ley marco	107
C-140-07	Marco	Régimen cambiario	112
C-339-07	Marco	Cláusula general de competencia	105
C-339-07	Marco	Materias de ley marco en otro tipo de ley	104
C-339-07	Marco	Régimen cambiario	111
C-339-07	Marco	Reserva de ley marco	105-106
C-553-07	Marco	Competencia del Presidente derivada de una ley marco	107
C-553-07	Marco	Constitución de reservas técnicas	116
C-553-07	Marco	Objetivo	103

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-723-07	Marco	Aranceles de aduanas	112
C-723-07	Marco	Decretos expedidos en desarrollo de una ley marco	107
C-172-09	Marco	Creación de exclusiones arancelarias	106-113
C-172-09	Marco	Política comercial arancelaria	113
C-172-09	Marco	Potestad reglamentaria	104-105
C-173-09	Marco	Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales	117
C-433-10	Marco	Actividad aseguradora	116
C-438-11	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	116
C-438-11	Marco	Materias de ley marco en otro tipo de ley	104
<hr/>			
C-417-92	Facultades	Remisión al numeral 2o del art. 150 num. 10 de la Constitución Política	132-133
C-510-92	Facultades	Límite temporal	153
C-511-92	Facultades	Límite temporal	153
C-606-92	Facultades	Prohibición de expedir leyes estatutarias	144
C-608-92	Facultades	Límite temporal	153
C-040-93	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	144
C-144-93	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	150
C-024-94	Facultades	Prohibición de expedir leyes estatutarias	144
C-226-94	Facultades	Prohibición de expedir leyes estatutarias	144
C-252-94	Facultades	Prohibición de expedir códigos	133, 134, 135
C-129-95	Facultades	Prohibición de expedir códigos	133, 136
C-255-95	Facultades	Prohibición de expedir códigos	137
C-262-95	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
C-296-95	Facultades	Materias sobre las que se prohíbe la delegación legislativa	132
C-376-95	Facultades	Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara	154
C-376-95	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	148-149
C-119-96	Facultades	Precisión	131
C-119-96	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-138-96	Facultades	Límite temporal	152
C-362-96	Facultades	Prohibición de expedir códigos	133-134, 141
C-064-97	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-077-97	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-140-98	Facultades	Necesidad o conveniencia pública	129
C-140-98	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
C-032-99	Facultades	Precisión	131
C-475-99	Facultades	Precisión	132

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-608-99	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
C-608-99	Facultades	Relación con las leyes marco	148
C-700-99	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132
C-700-99	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
C-700-99	Facultades	Remisión al numeral 20 del art. 150 num. 10 de la Constitución Política	133
C-702-99	Facultades	Precisión	132
C-870A-99	Facultades	Control constitucional	127
C-870A-99	Facultades	Inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley	127
C-953-99	Facultades	Control constitucional	127
C-953-99	Facultades	Inexequibilidad cuando no se han expedido los decretos-ley	127
C-012-00	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134, 140
C-043-00	Facultades	Control constitucional	127
C-043-00	Facultades	Inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley	127
C-725-00	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-752-00	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	148
C-1269-00	Facultades	Límite temporal	153
C-1316-00	Facultades	Control constitucional	127
C-1316-00	Facultades	Inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley	127
C-1316-00	Facultades	Remisión por la ley habilitante a una ley declarada inexequible	127
C-1316-00	Facultades	Precisión	127
C-1374-00	Facultades	Control constitucional	127
C-1374-00	Facultades	Decreto-ley y ley habilitante	127
C-1374-00	Facultades	Precisión	132
C-1374-00	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-1493-00	Facultades	Necesidad o conveniencia pública	130
C-1493-00	Facultades	Precisión	131
C-245-01	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132
C-140-01	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-401-01	Facultades	Precisión	131
C-401-01	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132, 146
C-402-01	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132
C-402-01	Facultades	Precisión	131
C-409-01	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-503-01	Facultades	Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara	154
C-503-01	Facultades	Finalidad	123
C-503-01	Facultades	Firma de los ministros	154
C-503-01	Facultades	Materias excluidas de delegación legislativa	132
C-503-01	Facultades	Firma supletoria del Ministerio del Interior	154
C-503-01	Facultades	Límite temporal	151
C-503-01	Facultades	Necesidad o conveniencia pública	129
C-503-01	Facultades	Principio de congruencia	131
C-503-01	Facultades	Solicitud del Gobierno nacional	154
C-504-01	Facultades	Necesidad o conveniencia pública	129-130
C-582-01	Facultades	Prohibición de expedir códigos	133-134
C-582-01	Facultades	Materias sobre las que se prohíbe la delegación legislativa	132
C-807-01	Facultades	Adición a un proyecto de ley	125
C-807-01	Facultades	Procedimiento legislativo	125
C-1028-02	Facultades	Precisión	132
C-097-03	Facultades	Precisión	131
C-183-03	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	149
C-186-03	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134-141
C-357-03	Facultades	Control constitucional	127
C-357-03	Facultades	Inexequibilidad cuando ya se han expedido los decretos-ley	127
C-485-03	Facultades	Precisión	131
C-692-03	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-880-03	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	147
C-121-04	Facultades	Precisión	131-132
C-350-04	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
C-511-04	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-970-04	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	156
C-971-04	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	156
C-155-05	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	156
C-1040-05	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	156
C-1081-05	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	156
C-1119-05	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-1171-05	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	150
C-340-06	Facultades	Prohibición de expedir códigos	133

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-577-06	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-211-07	Facultades	Precisión	132
C-313-07	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-655-07	Facultades	Definición de código	133
C-655-07	Facultades	Posibilidad de expedir códigos	134
C-782-07	Facultades	Límite temporal	151-152
C-909-07	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-259-08	Facultades	Prohibición de expedir códigos	134
C-839-08	Facultades	Prohibición de expedir códigos	139
C-1154-08	Facultades	Control constitucional	126
C-134-09	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	149-150
C-316-10	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	151
C-594-10	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	151
C-704-10	Facultades	Prohibición de decretar impuestos	151
<hr/>			
C-084-93	Aprobatoria de tratado internacional	Tránsito de la Constitución de 1886 a la de 1991	163
C-085-93	Aprobatoria de tratado internacional	Tránsito de la Constitución de 1886 a la de 1991	163
C-086-93	Aprobatoria de tratado internacional	Tránsito de la Constitución de 1886 a la de 1991	163
C-087-93	Aprobatoria de tratado internacional	Tránsito de la Constitución de 1886 a la de 1991	163
C-227-93	Aprobatoria de tratado internacional	Control constitucional	165
C-227-93	Aprobatoria de tratado internacional	Reservas	165
C-227-93	Aprobatoria de tratado internacional	Aplazamiento de la vigencia de los tratados internacionales	165
C-251-97	Aprobatoria de tratado internacional	Confirmación posterior	161
C-468-97	Aprobatoria de tratado internacional	Control constitucional	165
C-468-97	Aprobatoria de tratado internacional	Aprobación de recomendaciones de organismos internacionales.	160
C-426-00	Aprobatoria de tratado internacional	Control constitucional	165
C-690-03	Aprobatoria de tratado internacional	Aplicación de disposiciones adoptadas por organismos internacionales a los que no pertenece Colombia	166-167
C-1114-03	Aprobatoria de tratado internacional	Aplicación de disposiciones adoptadas por organismos internacionales a los que no pertenece Colombia	166
C-120-04	Aprobatoria de tratado internacional	Plazo para remitir la ley aprobatoria de tratado internacional a la Corte Constitucional	165

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-622-04	Aprobatoria de tratado internacional	Representación internacional	161
C-931-05	Aprobatoria de tratado internacional	Plenos poderes	160
C-322-06	Aprobatoria de tratado internacional	Participación de la sociedad civil	163
C-322-06	Aprobatoria de tratado internacional	Mayorías	164
C-750-08	Aprobatoria de tratado internacional	Trámite de urgencia	162
C-841-08	Aprobatoria de tratado internacional	Confirmación posterior	161
C-446-09	Aprobatoria de tratado internacional	Trámite de urgencia	162
C-615-09	Aprobatoria de tratado internacional	Representación internacional	160
C-538-10	Aprobatoria de tratado internacional	Plazo para remitir la ley aprobatoria de tratado internacional a la Corte Constitucional	165
C-399-11	Aprobatoria de tratado internacional	Negociación	161
C-399-11	Aprobatoria de tratado internacional	Anuncio previo	164
<hr/>			
SU-039-97	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
C-169-01	Consulta previa	Obligación de regulación	169
C-418-02	Consulta previa	Creación de zonas mineras	172, 181
C-891-02	Consulta previa	Código de Minas	172, 182
C-891-02	Consulta previa	Iniciativa legislativa del Ejecutivo	179
SU-383-03	Consulta previa	Deberes básicos de las autoridades	185
C-620-03	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
C-620-03	Consulta previa	Obligación de regulación	186
T-382-06	Consulta previa	Socialización del proyecto	179
C-030-08	Consulta previa	Amparo constitucional	171
C-030-08	Consulta previa	Consulta de medidas legislativas	173, 175
C-030-08	Consulta previa	Proyectos de ley de iniciativa gubernamental	179
C-030-08	Consulta previa	Regulación de recursos forestales	179
C-030-08	Consulta previa	Socialización del proyecto	179
C-461-08	Consulta previa	Beneficiarios	141
C-461-08	Consulta previa	Deberes básicos de las autoridades	185
C-461-08	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
C-461-08	Consulta previa	Plan Nacional de Desarrollo	179
C-461-08	Consulta previa	Preconsulta	186
C-461-08	Consulta previa	Procedimiento	185

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
C-461-08	Consulta previa	Representantes de los grupos étnicos en el Consejo Nacional de Planeación	181
C-175-09	Consulta previa	Afectación directa	171
C-175-09	Consulta previa	Consulta de medidas legislativas	175
C-175-09	Consulta previa	Consulta previa durante el trámite legislativo	179
C-175-09	Consulta previa	Consulta antes de la radicación del proyecto de ley	187
C-175-09	Consulta previa	Estatuto de desarrollo rural	181
C-175-09	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
C-175-09	Consulta previa	Preconsulta	186
C-615-09	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
C-615-09	Consulta previa	Derecho fundamental	171
C-615-09	Consulta previa	Modalidades de participación indígena	177
C-615-09	Consulta previa	Tratados internacionales	176
T-769-09	Comunidades étnicas	Consulta de medidas legislativas	175
T-769-09	Comunidades étnicas	Falta de acuerdo	174
T-769-09	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
C-063-10	Consulta previa	Afectación directa	172
C-063-10	Consulta previa	Normas sobre seguridad social	184
C-063-10	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
T-547-10	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
T-547-10	Consulta previa	Obligatoriedad del consentimiento en los planes de desarrollo	181
T-547-10	Consulta previa	Preconsulta	186
C-702-10	Consulta previa	Consulta de proyectos de ley	188
C-702-10	Consulta previa	Derecho fundamental	171
C-702-10	Consulta previa	Medidas legislativas	171
C-702-10	Consulta previa	Consulta antes de la radicación del proyecto de ley	187
T-745-10	Consulta previa	Afectación directa	171
T-745-10	Consulta previa	Falta de acuerdo	184
T-745-10	Consulta previa	Preconsulta	186
C-915-10	Consulta previa	Afectación directa	172
C-915-10	Consulta previa	Beneficiarios	171
C-915-10	Consulta previa	Disposiciones que desarrollan el contenido de los tratados	177
C-915-10	Consulta previa	Falta de acuerdo	174
C-915-10	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
C-915-10	Consulta previa	Preconsulta	186
C-915-10	Consulta previa	Tratados internacionales	176
C-941-10	Consulta previa	Tratados internacionales	176, 177, 186
T-1045A-10	Consulta previa	Falta de acuerdo	174

Sentencia	Tipo de ley	Tema	Página
T-1045A-10	Consulta previa	Obligatoriedad del consentimiento en los planes de desarrollo	181
C-027-11	Consulta previa	Convenios en materia de cooperación técnica y científica	176
T-116-11	Consulta previa	Beneficiarios	171
T-116-11	Consulta previa	Búsqueda del consentimiento	174
T-116-11	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
T-129-11	Consulta previa	Beneficiarios	171
T-129-11	Consulta previa	Búsqueda del consentimiento	174
T-129-11	Consulta previa	Participación	186
T-129-11	Consulta previa	Preconsulta	186
T-129-11	Consulta previa	Términos y plazo	187
C-187-11	Consulta previa	Afectación directa	172
C-187-11	Consulta previa	Beneficiarios	171
C-187-11	Consulta previa	Tratados internacionales	176
C-366-11	Consulta previa	Afectación directa	172
C-366-11	Consulta previa	Búsqueda del consentimiento	174
C-366-11	Consulta previa	Código de Minas	182
C-366-11	Consulta previa	Consulta de medidas legislativas	175
C-366-11	Consulta previa	Derecho fundamental	177
C-366-11	Consulta previa	Medidas relacionadas con recursos mineros	182
C-366-11	Consulta previa	Preconsulta	186
C-490-11	Consulta previa	Inexequibilidad por omisión de consulta previa	171
C-490-11	Consulta previa	Circunscripción especial de minorías étnicas	182
T-693-11	Consulta previa	Medidas legislativas	173
T-693-11	Consulta previa	Búsqueda del consentimiento	174
T-693-11	Consulta previa	Obligatoriedad de la consulta previa	170
C-196-12	Consulta previa	Consulta previa de un tratado Internacional	178
C-317-12	Consulta previa	Afectación directa	173
C-317-12	Consulta previa	Sistema general de regalías	175
C-331-12	Consulta previa	Actividades mineras	180
C-331-12	Consulta previa	Afectación directa	171
C-331-12	Consulta previa	Derecho fundamental	171
C-331-12	Consulta previa	Derogación de normas en el Plan Nacional de Desarrollo	180
C-331-12	Consulta previa	Procedimiento	185

Referencia constitucional

Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
150	Cláusula general de competencia legislativa	Competencia legislativa	46, 143
150	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido formal	44
151	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido formal	44
152	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido formal	44
212	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido material	42
213	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido material	42
215	Cláusula general de competencia legislativa	Ley en sentido material	42
355	Cláusula general de competencia legislativa	Contratación con entidades sin ánimo de lucro	48
152	Estatutaria	Concepto ley estatutaria	70, 83
53	Estatutaria	Convenios de la OIT	55
93	Estatutaria	Bloque de constitucionalidad	55
94	Estatutaria	Derechos inherentes	55
101	Estatutaria	Tratados internacionales sobre límites territoriales	55
112	Estatutaria	Partidos y movimientos políticos	75
214	Estatutaria	Estados de excepción	53, 77
213	Estatutaria	Estados de excepción	78
215	Estatutaria	Estados de excepción	78
150	Estatutaria	Reserva de ley estatutaria	77
153	Estatutaria	Aprobación, modificación o derogación de las leyes	59
151	Orgánica	Expedición de leyes orgánicas	95
151	Orgánica	Materias objeto de regulación	86
151	Orgánica	Mayorías para aprobar ley orgánica	88
154	Orgánica	Presentación de un proyecto de ley	87
155	Orgánica	Iniciativa legislativa	87
156	Orgánica	Iniciativa de entidades públicas	87
286	Orgánica	Entidades territoriales	93, 95
288	Orgánica	Ley orgánica de ordenamiento territorial	92
288	Orgánica	Distribución de competencias	92
297	Orgánica	Formación de departamentos	93

Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
300	Orgánica	Competencias Asambleas Departamentales	94
307	Orgánica	Regiones	90, 93
313	Orgánica	Competencias a las entidades territoriales	90
319	Orgánica	Áreas metropolitanas	94
329	Orgánica	Entidades territoriales	90
342	Orgánica	Plan Nacional de Desarrollo	98
346	Orgánica	Ley Anual de Presupuesto	96
352	Orgánica	Ley Orgánica de Presupuesto	95
<hr/>			
13	Marco	Igualdad	117
48	Marco	Seguridad social	117
150	Marco	Reserva de ley marco	108
150	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	114
150	Marco	Aranceles de aduanas	102
150	Marco	Estructura de la Administración Nacional	121
150	Marco	Política comercial arancelaria	113
150	Marco	Régimen salarial y prestacional de servidores públicos y trabajadores oficiales	117
154	Marco	Origen de las leyes	105
187	Marco	Régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República	119
189	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	115, 189
189	Marco	Política comercial arancelaria	112, 113
189	Marco	Respeto de competencias	115
287	Marco	Participación de los entes territoriales	120
335	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	114
371	Marco	Régimen cambiario	111
372	Marco	Respeto de competencias	115
49 transitorio	Marco	Actividades financiera, bursátil y aseguradora	115
<hr/>			
150	Facultades	Ley de facultades extraordinarias	123, 149
150	Facultades	Concepto y fundamento normativo	123
150	Facultades	Control constitucional	126
150	Facultades	Prohibición	123
150	Facultades	Decreto-ley	155
150	Facultades	Procedimiento legislativo	128

Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
150	Facultades	Requisitos para la expedición de leyes de facultades extraordinarias	129
150	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	132, 145
151	Facultades	Prohibición de expedir leyes orgánicas	145
189	Facultades	Prohibición de expedir leyes marco	146
241	Facultades	Control constitucional	126
341	Facultades	Facultades otorgadas directamente por la Constitución	155
146	Aprobatoria de tratado internacional	Mayoría simple	146
150	Aprobatoria de tratado internacional	Ley aprobatoria de tratado internacional	159
157	Aprobatoria de tratado internacional	Requisitos para ser ley	162
160	Aprobatoria de tratado internacional	Anuncio previo	163
163	Aprobatoria de tratado internacional	Trámite de urgencia	162
189	Aprobatoria de tratado internacional	Representación internacional	159-160
241	Aprobatoria de tratado internacional	Control constitucional	164

Referencia normativa

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 5	79	Estatutaria	Periodos legislativos	59
Ley 130		Estatutaria	Partidos y movimientos políticos	80
Ley 131		Estatutaria	Voto programático	80
Ley 134		Estatutaria	Mecanismos de participación ciudadana	77-80
Ley 137		Estatutaria	Estados de excepción	78-80
Ley 163		Estatutaria		80
Ley 270		Estatutaria	Administración de justicia	56, 70, 80
Ley 581		Estatutaria	Participación de la mujer (ley de cuotas)	80
Ley 585		Estatutaria	Administración de justicia	80

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 616		Estatutaria	Partidos y movimientos políticos	80
Ley 649		Estatutaria	Circunscripciones electorales	80
Ley 741		Estatutaria	Voto programático	80
Ley 743		Estatutaria	Organismos de acción comunal	80
Ley 771		Estatutaria	Administración de justicia	81
Ley 850		Estatutaria	Veeduría ciudadana	81
Ley 892		Estatutaria	Voto	81
Ley 971		Estatutaria	Desaparición forzada	81
Ley 975		Estatutaria	Fiscalía General de la Nación	71
Ley 996		Estatutaria	Elección presidencial	81
Ley 1070		Estatutaria	Voto	81
Ley 1095		Estatutaria	Hábeas corpus	81
Ley 1157		Estatutaria	Elección parlamentarios andinos	81
Ley 1266		Estatutaria	Hábeas data	81
Ley 1285		Estatutaria	Administración de justicia	81
Ley 1394	1	Estatutaria	Arancel judicial	72
Ley 1475		Estatutaria	Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales	74-81
<hr/>				
Ley 3		Orgánica	Comisiones del Congreso	88, 91, 100
Ley 5		Orgánica	Reglamento del Congreso	88, 91, 100
Ley 5	204	Orgánica	Trámite	87
Ley 5	205	Orgánica	Mayorías para aprobar ley orgánica	88
Ley 5	206	Orgánica	Materias objeto de regulación	90
Ley 128		Orgánica	Áreas Metropolitanas	100
Ley 128		Orgánica	Ordenamiento territorial	91
Ley 152		Orgánica	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	100
Ley 186		Orgánica	Modificaciones a la Ley 5	100

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 273		Orgánica	Modificaciones a la Ley 5	100
Ley 290		Orgánica	Modificaciones Ley Orgánica de Presupuesto	100
Ley 475		Orgánica	Modificaciones a la Ley 5	100
Ley 617		Orgánica	Gasto público nacional	100
Ley 715		Orgánica	Ordenamiento territorial	91-92
Ley 715		Orgánica	Prestación de los servicios de educación y salud, entre otros	101
Ley 754		Orgánica	Modificación de la Ley 3	101
Ley 819		Orgánica	Normas orgánicas en materia de presupuesto	101
Ley 974		Orgánica	Bancadas	101
Ley 1003		Orgánica	Prestación de los servicios de educación y salud, entre otros	101
Ley 1147		Orgánica	Modificación a la Ley 5	101
Ley 1176		Orgánica	Ordenamiento territorial	91
Ley 1176		Orgánica	Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política	101
Ley 1202		Orgánica	Modificación a la Ley 5	101
Ley 1294		Orgánica	Modificación de la Ley 1176	101
Ley 1318		Orgánica	Modificación a la Ley 5	101
Ley 1431		Orgánica	Excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política	101
Ley 1434		Orgánica	Modificación a la Ley 5	102
Ley 1446		Orgánica	Modificaciones a la Ley 715	102
Ley 1454		Orgánica	Ordenamiento territorial	91-102
Ley 1473		Orgánica	Regla fiscal	102
Ley 1483		Orgánica	Normas orgánicas en materia de presupuesto	102
Ley 1508		Orgánica	Normas orgánicas de presupuesto	102

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 4		Marco	Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública	117-120
Ley 100		Marco	Sistema de seguridad social	118-119
Ley 5	117	Facultades	Aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara	153
Convención de Viena	2	Aprobatoria de tratado internacional	Tratado internacional	159
Convención de Viena	7	Aprobatoria de tratado internacional	Plenos poderes	160
Convención de Viena	8	Aprobatoria de tratado internacional	Confirmación posterior	161
Ley 5	118	Aprobatoria de tratado internacional	Mayoría simple	164
Ley 5	217	Aprobatoria de tratado internacional	Reservas	165
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	6	Consulta previa	Consulta previa a comunidades indígenas y tribales	169
Ley 21 de 1991		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989	169
Ley 145 de 1994		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	192

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 685 de 2001		Consulta previa	Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones	172-182
Ley 1021 de 2006		Consulta previa	Por la cual se expide la Ley General Forestal	190
Ley 1122 de 2007		Consulta previa	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones	190
Ley 1143 de 2007		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006	190
Ley 1151 de 2007		Consulta previa	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	190
Ley 1152 de 2007		Consulta previa	Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones	190
Ley 1214 de 2008		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela	190
Ley 1254 de 2008		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia	188
Acto Legislativo 01 de 2009		Consulta previa	Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia	189
Ley 1304 de 2009		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente	188

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 1360 de 2009		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008, el Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia	189
Ley 1363 de 2009		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de Notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia	190
Ley 1372 de 2010		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de Entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC y el Canje de Notas respecto del Capítulo 4 del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008	189
Ley 1382 de 2010		Consulta previa	Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas	182-188

Norma	Artículo	Tipo de ley	Tema	Página
Ley 1411 de 2010		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá	188
Acto Legislativo 5 de 2011		Consulta previa	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones	188
Ley 1450 de 2011		Consulta previa	Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	188
Ley 1458 de 2011		Consulta previa	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional de Maderas Tropicales	188

Trámite Legislativo Especial se terminó de imprimir en el mes de octubre
de 2012 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente

