



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 31 de Mayo de 2018

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA, con C.C. No. 5.885.274

autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado o TITULADO **LA DEROGACIÓN DE LEYES A TRAVÉS DE DECRETOS QUE DESARROLLAN LEYES MARCO. ALCANCES Y PERSPECTIVAS.**

presentado y aprobado en el año 2018 como requisito para optar al título de

MAGISTER EN DERECHO PUBLICO

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

Firma: _____

Vigilada Mineducación



**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS**



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 2

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: LA DEROGACIÓN DE LEYES A TRAVÉS DE DECRETOS QUE DESARROLLAN LEYES MARCO. ALCANCES Y PERSPECTIVAS.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
COLLAZOS OLAYA	LUIS EDUARDO

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
POVEDA PERDOMO	ABELARDO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

FACULTAD: DERECHO

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2018

NÚMERO DE PÁGINAS:74

Vigilada mieducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___
Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___
Tablas o Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

- 1).Leyes marco
- 2). Decretos inmarco
- 3). División de poderes
- 4). Vocación derogatoria
- 5). Naturaleza de los decretos
- 6). Jerarquía normativa
- 9). Ley ordinaria
- 10). Acto administrativo

Inglés

- 1). Framework laws
- 2). Decrees that develop framework laws
- 3). Division of powers
- 4). Derogatory vocation



- 5). Nature of the decrees
- 6). Normative hierarchy
- 9). Ordinary Law
- 10). Administrative act

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Desde su surgimiento en Francia, como luego en Colombia, se ha discutido si los decretos inmarco que desarrollan las leyes cuadro o marco tienen naturaleza administrativa o legislativa y si tienen vocación para derogar la ley ordinaria.

Sobre esa doble problemática, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sostenido que se trata de actos administrativos pero, para el Consejo de Estado, los mismos tienen vocación para derogar la ley ordinaria.

Esa vocación derogatoria, en principio, aparece rompiendo el principio de jerarquía normativa del ordenamiento jurídico. Tal circunstancia fue la que motivó este trabajo en el que se concluye que sí es posible derogar la ley ordinaria mediante actos administrativos en la forma de decretos inmarco puesto que la vocación derogatoria de una construcción jurídica no depende de su naturaleza como factor determinante sino de la competencia constitucional que con tal construcción se ejerce, dado que esa misma competencia puede, en el evento de sucesión temporal de diferentes escenarios de distribución competencial, poner en la misma escala de jerarquía actos administrativos y leyes ordinarias, referidas a una misma materia y, así, a pesar de su diferente naturaleza, pero puestos en igual escala jerárquica, surge la vocación derogatoria.

El escenario indicado se concibe como aquel momento concreto del ordenamiento jurídico en el que por virtud del principio de separación de poderes, no es posible que dos órganos distintos del Estado, en este caso Congreso y Gobierno, tengan asignada una misma competencia de producción normativa respecto de una misma materia.



Empty box for the description of the thesis or degree work.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

Since its emergence in France, as in Colombia, it has been debated whether the framework decrees that develop the framework or framework laws have administrative or legislative nature and if they have the vocation to repeal the ordinary law.

On this double issue, both the Constitutional Court and the Council of State have argued that these are administrative acts but, for the Council of State, they have the vocation to repeal the ordinary law.

That derogatory vocation, in principle, appears breaking the principle of normative hierarchy of the legal system. This circumstance was what motivated this work in which it is concluded that it is possible to repeal the ordinary law through administrative acts in the form of unmarked decrees since the vocation to derogatory of a legal construction does not depend on its nature as a determining factor but on the constitutional competence that is exercised with such construction, given that this same competence can, in the event of temporary succession of different jurisdictional distribution scenarios, put on the same scale of



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

5 de 5

hierarchy administrative acts and ordinary laws, referring to the same subject and, , despite its different nature, but placed on the same hierarchical scale, the derogatory vocation arises.

The indicated scenario is conceived as that particular moment of the legal system in which, by virtue of the principle of separation of powers, it is not possible for two different organs of the State, in this case Congress and Government, to have the same regulatory production competence in relation to it. of the same subject.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: ANDRÉS BOTERO BERNAL

Vigilada mieducación



**LA DEROGACIÓN DE LEYES A TRAVÉS DE DECRETOS QUE
DESARROLLAN LEYES MARCO. ALCANCES Y PERSPECTIVAS.**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
DIANA ESPERANZA DIAZ BARRAGÁN
TESINA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO
PÚBLICO**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
NEIVA, 23 DE ENERO DE 2018**



**LA DEROGACIÓN DE LEYES A TRAVÉS DE DECRETOS QUE
DESARROLLAN LEYES MARCO. ALCANCES Y PERSPECTIVAS.**

**COLLAZOS OLAYA LUIS EDUARDO
DÍAZ BARRAGÁN DIANA ESPERANZA
TESINA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO
PÚBLICO**

**DR. ABELARDO POVEDA PERDOMO
Director de Tesis**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
NEIVA, 23 DE ENERO DE 2018**

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN

1). La Constitución y el ordenamiento jurídico -----	5
2). Los antecedentes -----	7
3). Sobre la naturaleza de los decretos de ley marco -----	8
4). Descripción del contenido -----	10
5). Metodología y resultados -----	11

Capítulo 1

Las leyes marco y sus decretos. Una mirada histórica a su surgimiento----	12
1.1. Antecedentes generales -----	13
1.2. Surgimiento de las leyes marco en Francia -----	15
1.3. Surgimiento de las leyes marco en Colombia -----	20

Capítulo 2

Desarrollo normativo y jurisprudencial de las leyes marco con la Constitución de 1991 -----	29
2.1. Regulación en la Constitución de 1991 -----	30
2.2. Identificación de las disposiciones que regulan las materias objeto de leyes marco -----	36
2.3. La jurisprudencia frente a la naturaleza y vocación derogatoria de los decretos expedidos con fundamento en leyes marco -----	40
2.3.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional -----	40
2.3.1.1. <i>Sentencia C-510 de 1992</i> -----	40
2.3.1.2. <i>Sentencia C-608 de 1999</i> -----	43
2.3.2. Pronunciamientos del Consejo de Estado -----	47
2.3.2.1. <i>Sentencia del 20 de mayo de 1994, Sección Cuarta</i> -----	47
2.3.2.2. <i>Sentencia del 11 de junio de 1998, Sección Segunda</i> -----	50

2.3.2.3. Sentencia del 1º de noviembre de 2001, Sección Primera	-----	52
2.3.2.4. Concepto 1255 del 6 de abril de 2000, Sala de Consulta	-----	54

Capítulo 3

Determinantes de la vocación derogatoria	-----	56
3.1. La jerarquía	-----	59
3.2. La naturaleza de las disposiciones jurídicas	-----	61
3.3. La Competencia	-----	63

Conclusiones	-----	69
---------------------	-------	----

Referencias bibliográficas	-----	74
-----------------------------------	-------	----

INTRODUCCIÓN

Son múltiples los eventos consagrados en la Constitución Política en que, para ejercer competencias allí establecidas, el Gobierno debe expedir decretos que requieren la expedición previa por parte del Congreso de la República, de las denominadas leyes generales marco o cuadro, en las que se haya señalado los objetivos y los criterios a tener en cuenta por el titular de dicha competencia, esto es el Gobierno. Estos son los llamados decretos de ley marco. De los mismos se han ocupado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en atención a las diferentes demandas que frente a los mismos se han presentado para controlar su constitucionalidad o legalidad.

Ante tales demandas la Corte Constitucional ha declarado su incompetencia para conocer de las mismas por considerar que frente a esos decretos, por ser actos administrativos, el control de constitucionalidad lo debe realizar el Consejo de Estado. A su turno, el Consejo de Estado sin discusión alguna ha aceptado la afirmación hecha por la Corte en cuanto a la naturaleza administrativa de los decretos de ley marco pero, a pesar de esa postura pasiva, la máxima corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en un gran número de fallos ha aceptado que tales actos administrativos tienen vocación para derogar leyes, lo cual, en principio, parece romper con el paradigma de jerarquía normativa que ha imperado en nuestro ordenamiento jurídico.

Así las cosas, sobre la naturaleza de los decretos de ley marco, desde el punto de vista de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el tema, en principio, aparece como superado dado que ambas corporaciones plantean, sin mayores cuestionamientos, que se trata de actos administrativos, esto es, de cuerpos normativos ubicados jerárquicamente por debajo de la ley, en este caso, las leyes marco.

Sobre este acontecer de la práctica judicial, consistente en sostener que los actos administrativos (en la forma de decretos de ley marco) tienen vocación para derogar la ley ordinaria, Urrego & Quinche (2008), afirman que:

De esta manera, si el Gobierno Nacional, el Consejo de Estado y el sector mayoritario de la doctrina insistiesen en defender la existencia de los 'reglamentos legislativos', o de actos administrativos con vocación legislativa, lo primero que tendrían que hacer como mínimo, es presentar las razones para apartarse de la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional, lo que no resulta posible, pues la regla de la Corte es producto del control abstracto de constitucionalidad, con efectos erga omnes de cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.). Además, por ser de perogrullo sostener que 'decretos típicamente administrativos' no pueden derogar leyes, es que la Administración recurre a la arbitrariedad, inventándose un enunciado normativo ajeno al sistema jurídico. (p. 79)

De otra parte, sosteniendo la naturaleza legislativa y vocación derogatoria de los decretos de ley marco, se encuentra Charry (1997), quien expresa lo siguiente:

¿Cuál es la naturaleza de las reglas que se expidan dentro de las atribuciones dadas por una ley general? ¿Legislativa o reglamentaria? Nos inclinamos a pensar, que se trata de normas de naturaleza legislativa, atribución otorgada directamente por la Constitución al Gobierno y los departamentos con la limitante de que el Congreso señale sus criterios y objetivos generales, sin que por esto pueda entrar a ejercer la competencia de regulación de la materia; además, desde el punto de vista sustancial, estas reglas tienen las características de la ley, habida cuenta de su generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad". (p. 28)

Más adelante, el mismo autor expresa:

Es importante definir la naturaleza de estas normas, pues de ella dependerá su relación jerárquica con las demás normas del ordenamiento. Si se acepta su naturaleza legislativa podrán aplicarse de acuerdo a su especialidad con preferencia a otras leyes; si por el contrario, se les confiere naturaleza administrativa, estarán supeditadas a todas las normas con rango de ley y los

decretos no tendrán poder de derogación sobre las normas legales anteriores, con lo cual los criterios generales señalados por el legislador no tendrán plenos efectos ni modificarán las leyes anteriores”. (Charry, 1997, pp. 98-99)

Nótese como este autor plantea, en primer lugar, a diferencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que, en su criterio, los decretos de ley marco tienen naturaleza legislativa y no de actos administrativos y, en segundo lugar, condiciona la vocación de derogar leyes por estos decretos, a la necesaria naturaleza legislativa y, en sentido contrario, afirma claramente que, de sostenerse su naturaleza administrativa, tal vocación derogatoria desaparecería.

De acuerdo con el planteamiento del tratadista a que se viene haciendo referencia queda claro que, el sostener que los actos administrativos tienen vocación para derogar la ley, como sucede con la postura del Consejo de Estado, es una afirmación extraña a nuestro ordenamiento jurídico y justifica, en consecuencia, la investigación y la explicación que motiva el presente trabajo. No obstante, aceptando el criterio del autor que se comenta en torno a la naturaleza de los decretos de ley marco, lo insostenible no sería la vocación derogatoria afirmada por el Consejo de Estado, sino la naturaleza administrativa de los mismos sostenida por la Corte Constitucional y aceptada sin crítica alguna por el Consejo de Estado, por lo que serían de control de la Corte Constitucional si coincidiera con la relación que al respecto hace la Carta Constitucional.

En definitiva, el actual estado jurisprudencial y doctrinario sobre la temática a que se refiere este trabajo justifica, sin lugar a dudas, su realización, por cuanto nos permitirá, determinar si los decretos que desarrollan leyes marco son actos administrativos o normas con fuerza de ley para determinar si resulta jurídicamente fundado sostener que tienen vocación para derogar leyes, permitiendo establecer el cambio de paradigmas en torno a una dinámica normativa hasta ahora inquebrantable.

La ruptura del paradigma de jerarquía del ordenamiento jurídico planteada amerita ser analizada desde el punto de vista académico dado que, de ser adecuada la postura de la Corte consistente en atribuirle la naturaleza de actos

administrativos a los decretos que desarrollan leyes marco, sería, en consecuencia, infundada la posición del Consejo de Estado consistente en admitir que tales decretos tengan vocación para derogar leyes y, en sentido contrario, de resultar aceptada la posición del Consejo de Estado, sería insostenible que tales decretos son actos administrativos. Salirse de las posibilidades señaladas implicará, en consecuencia, admitir que las leyes pueden ser derogadas por actos administrativos, como, en principio, viene sucediendo, sin que se advierta, hasta ahora, explicación para sostener tal situación.

Lograr responder el cuestionamiento propuesto reviste singular importancia y justificación, dado que se conseguiría hacer claridad sobre el sistema de fuentes del derecho, desde el punto de vista normativo, lo cual redundaría, a su turno, en la efectividad de los principios de seguridad jurídica y de juez natural para el ejercicio del control de constitucionalidad de las normas. Igualmente, se contribuye al afianzamiento de la consistencia de nuestro sistema jurídico, en tanto que se superaría una evidente contradicción o incongruencia como la de sostener que los actos administrativos tienen vocación para derogar las leyes.

El estudio iniciado sugiere abordar instituciones como la Constitución, en tanto que se pregunta por fundamentos de naturaleza constitucional; como la tipología de normas que integran el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto que plantea una relación entre varias de ellas como lo son la ley ordinaria, la ley marco y los decretos que desarrollan leyes marco; como la jerarquía entre tales tipos de normas, en tanto que la derogación supone, por lo menos, una relación de igualdad jerárquica entre la norma derogada y la que dispuso tal derogación; como el ejercicio de la función normativa, ya reglamentaria o ya legislativa, por parte del Presidente de la República. Además de lo anterior, es obligado hacer por lo menos, un recorrido general sobre la historia de los protagonistas centrales de este trabajo: las leyes marco y los decretos de ley marco.

1. La Constitución y el ordenamiento jurídico

El problema aquí planteado está en estrecha relación con la idea que se tenga sobre lo que es el Derecho y especialmente con la noción de fuentes del derecho. Pero a su vez, estas encuentran sustento en concepciones no de índole eminentemente jurídica, sino de naturaleza ya política o ya moral.

En el presente caso como una primera aproximación de índole política que sustentará la concepción del Derecho que constituirá la lente por la cual se haga la descripción, el análisis y la argumentación de la problemática planteada, es la inspiración y la caracterización democrática de nuestra Constitución Política en primer lugar, en su preámbulo, no solamente el principio de soberanía popular, sino también la caracterización democrática de nuestro ordenamiento jurídico y en segundo lugar, en su artículo 1º el principio de que Colombia es una República, entre otras cosas, democrática.

Pues bien, en nuestro criterio la democracia es ante todo, no solamente el reconocimiento de la dignidad humana como fin último de todo constructo institucional, sino el resultado de las relaciones entre los elementos constitutivos del Estado, atendiendo a la organización dada fundamentalmente en la Constitución Política. Así, dando como presupuesto necesario el respecto efectivo de la dignidad humana, habrá de decirse que, en nuestro criterio, por lo que hace relación a este aspecto organizativo, se efectivizará más el principio democrático en cuanto más límites se impongan constitucionalmente a todos los órganos representativos del poder público como elemento estructural del Estado.

El constitucionalismo, en un principio, encontró su razón de ser precisamente en la necesidad de imponer límites al ejercicio del poder público. En efecto, las fases del constitucionalismo nos muestran que su real significado nace de la necesidad de limitar el ejercicio arbitrario del poder. Por ejemplo, Francia, principal difusora de la Constitución, en el art. 16 de su histórica Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, nos dice que toda sociedad

que no reconozca la separación de poderes y el respeto a los derechos y libertades, carece de Constitución. (Hakkanson, 2013)

Sobre la relación entre democracia y Derecho y sobre la necesidad de limitar el ejercicio del poder público para efectivizar la primera, Ferrajoli (2010), expresa lo siguiente:

En este aspecto, cabe hablar de un nexo entre democracia y positivismo jurídico que se consume con la democracia constitucional. Este nexo entre democracia y positivismo jurídico resulta generalmente ignorado. Sin embargo, es preciso reconocer que sólo la rígida disciplina positiva de la producción jurídica está en condiciones de democratizar sus formas y sus contenidos. El primer iuspositivismo del Estado legislativo de derecho equivale a la positivización del 'ser' legal del Derecho, que permite la democratización de sus formas de producción, condicionando su validez formal a su carácter representativo, sobre el que se funda la dimensión formal de la democracia política. El segundo iuspositivismo, que es el del Estado Constitucional de Derecho, equivale a la positivización del 'deber ser' constitucional del Derecho mismo, que permite la democratización de sus contenidos, condicionando su validez sustancial a su coherencia con los derechos de todos que son los derechos fundamentales, en los que se funda la dimensión sustancial de la democracia constitucional. La inclusión de los principios y derechos fundamentales en la Constitución como verdaderas reglas exigibles, se constituye en la imposición de límites y vínculos a todos los poderes". (pp. 24-26)

Esa necesidad de controlar el poder como fundamento de la democracia es la que ha llevado a que en las diferentes constituciones democráticas se hayan establecidos diversos mecanismos de control como el de los pesos y los contrapesos, el cual fue establecido en nuestro país a partir de la Constitución Política de 1991, como alternativa al sistema de colaboración armónica entre las autoridades. (Quinche M. , 2009)

De acuerdo con lo anterior la concepción jurídica bajo la cual se ejecutó este proyecto de investigación corresponde a la idea que el ordenamiento jurídico se integra por normas en la modalidad de principios y reglas pero que, en todo caso,

al estar elevados a rango constitucional esos principios, deben operar de manera vinculante imponiendo verdaderos límites a todos los poderes, incluso a los jueces, pues sólo así se efectiviza el principio democrático también de rango constitucional. En síntesis, se adoptará una postura que corresponde a un positivismo fortalecido y corregido en cuanto supera el mero legalismo al incluirse dentro del ordenamiento jurídico a los principios y derechos humanos actuando como verdaderos límites al poder público.

La evolución del positivismo, además de lo planteado por Ferrajoli, se registra en forma resumida así:

El razonamiento kelseniano acerca de la supremacía fue adoptado por gran parte positivismo jurídico del siglo XX, pero conforme fue avanzando el posicionamiento de los derechos humanos y la dignidad del hombre, se hizo necesario validar las normas jurídicas de forma más profunda, bajo un criterio material, y así dar respuesta a las nuevas exigencias sociales. (Rosario, 2011, p. 105)

En este mismo sentido sobre la evolución del constitucionalismo se registra que las constituciones ya no se limitan únicamente a la organización del poder, sino que penetran todos los espacios del orden social. (Ayuso, 2013, p. 79)

2. Los antecedentes

Echeverry (2014), afirma que la Constitución Política de 1991 relaciona una variada tipología de formas normativas, dentro de las cuales se incluyen las leyes cuadro o marco “*provenientes del constitucionalismo francés e incorporado desde la reforma constitucional de 1968*”. (p. 208)

Sobre el origen y la finalidad de estas leyes generales, según Charry (1997), en la Gaceta de la Asamblea Constituyente se informa que ellas se introdujeron en la reforma constitucional de 1968, como una técnica para habilitar al Ejecutivo en la producción normativa y, además, agrega el mismo autor:

La denominada por la doctrina 'ley marco' se basó en la distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al primero se le atribuyó la función de dictar las normas generales mientras que al segundo se le habilitó para desarrollarlas. En esta forma se amplió su capacidad reglamentaria. Además, a partir de ese momento las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias incluidas en el numeral 22, quedaron en manos del Gobierno, que por esa vía se transformó en el órgano competente para expedir, modificar y derogar la legislación dentro de las pautas trazadas por el Congreso". (Charry, 1997, p. 22)

Nótese cómo la Asamblea constituyente al referirse al origen y la naturaleza de las leyes marco, expresa que las mismas implican una distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. Tal distribución de competencias para la producción normativa, entre el Congreso y el Gobierno, sin duda implica una flexibilización del tradicional principio de separación de poderes en tanto que, con ello se permite que un órgano diferente al legislativo participe en la regulación de temas que antes eran de reserva de ley.

3. Sobre la naturaleza de los decretos de ley marco

Esta temática, en concreto para el objeto de este trabajo, consiste en determinar si estos decretos de ley marco son actos administrativos o normas con categoría de ley.

Sobre esta problemática encontramos referencias en la obra de Kelsen (1934), cuando expresa que el constituyente, excepcionalmente, puede conferir poderes al Ejecutivo en lugar del órgano legislativo para la expedición de normas generales y además agrega:

Las normas generales emanadas no del parlamento sino de las autoridades administrativas reciben el nombre de reglamentos, los cuales pueden dictarse para desarrollar las leyes o en lugar de estas. En este último caso, cuando los reglamentos se emiten en lugar de las leyes, reciben el nombre de 'reglamentos con fuerza de ley'. (Kelsen, 2011, p. 92).

Nótese que Kelsen en el fragmento que se acaba de transcribir se refiere a la producción normativa por parte del ejecutivo indicando claramente que el ejercicio de tal atribución puede llevar a la expedición tanto de actos administrativos como de normas con fuerza de ley. Adviértase especialmente la distinción que hace entre reglamentos “para desarrollar las leyes o en lugar de estas”, pues tal distinción será fundamental para dar respuesta a uno de los interrogantes que motivan este trabajo en tanto que, habrá que acudir a los métodos de interpretación constitucional para examinar cuidadosamente nuestra carta y construir un argumento tendiente a sustentar o desvirtuar que los decretos de ley marco se expiden ya sea para desarrollar la ley o en su remplazo.

En esta discusión sobre la naturaleza de los decretos de ley marco también se encuentran luces en la obra del profesor Rodríguez cuando al abordar el tema atinente a las relaciones entre las autoridades centrales y las regiones citando el trabajo de Jorge Londoño titulado “*El federalismo, una salida al conflicto de violencia colombiano*” expresa lo siguiente:

El diseño constitucional de estos Estados, según la doctrina, ‘proyecta una modalidad de relación entre el Estado y la región basada en la repartición de competencias según el criterio de la materia. De tal forma que, en las materias atribuidas a la región, el Estado puede intervenir únicamente fijando principios fundamentales, lo cual significa que el sistema de relaciones entre los dos niveles se basa en la coordinación legislativa entre leyes cuadro y leyes regionales, expresión de la denominada competencia compartida (Rodríguez, 2013, p. 64)

Del fragmento registrado se rescata como aporte a la temática concreta de este trabajo el hecho de afirmarse que la relación entre las leyes cuadro y las leyes regionales, que en nuestro criterio vendrían a ocupar el lugar de los decretos de ley marco en Estados unitarios como el nuestro, es una “*expresión de la denominada competencia compartida*” significando, en principio, que tales leyes regionales en el Estado federal o tales decretos de ley marco en el Estado unitario, serían expresión del ejercicio de la función legislativa y no de la administrativa dado que, cuando se ejerce la potestad reglamentaria que implica la expedición de actos administrativos, el ejecutivo no está compartiendo la

competencia con el legislativo quien es el titular exclusivo de la misma, en tanto que no puede ir más allá de los aspectos tocados por el legislador.

Es importante, entonces, resaltar desde el principio, que a pesar de imputarse a los decretos de ley marco su naturaleza de actos administrativos, ellos presentan una gran diferencia respecto de los decretos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria en punto a la competencia que cada uno realiza.

4. Descripción del contenido

El cuerpo de este trabajo de investigación se estructura en tres capítulos: en el 1º se hace una presentación de los antecedentes históricos, tanto en Francia como en Colombia, de las leyes marco y los decretos expedidos con fundamento en ellas; en el 2º se hace la presentación de las diferentes disposiciones que a nivel constitucional y legal consagran la técnica legislativa de las leyes marco y su desarrollo por decretos expedidos por Gobierno, a la vez que se hace un análisis crítico de las posiciones que tanto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han asumido en varios de sus pronunciamientos, haciendo evidente la problemática que motivó este estudio, esto es, la derogación de leyes ordinarias a través de construcciones normativas a las que se les imputa naturaleza de actos administrativos, como lo son los decretos expedidos con fundamento en leyes marco; mientras que el capítulo 3º constituye el discurso razonado, con fundamento en la normativa y pronunciamientos de las corporaciones judiciales tratados en el capítulo inmediatamente anterior, a fin de dar una explicación a la problemática planteada como objeto de investigación, razonamiento que se ha concentrado especialmente en los factores determinantes de la vocación derogatoria.

El cuerpo del trabajo termina con la exposición de las conclusiones en punto a la temática que motivó la investigación.

5. Metodología y resultados

La metodología utilizada se concretó especialmente, en la revisión bibliográfica y jurisprudencial sobre la competencia estatal en la producción de construcciones normativas, en punto a su distribución entre el Legislativo y el Ejecutivo, a fin de buscar fundamentos para explicar la circunstancia fáctica detectada consistente en la derogación de leyes por actos administrativos.

En cuanto a los pronunciamientos analizados del Consejo de Estado, se procuró que los mismos correspondieran a secciones diferentes de la corporación en su Sala de lo Contencioso Administrativo, como también a su Sala de Consulta.

El resultado final se concretó en confirmar que, por extraño que parezca, sí es posible sostener la derogación de la ley ordinaria mediante actos administrativos en la forma de decretos que se expiden con fundamento en leyes marco. Lo que faltaba para que tal acontecer no fuera sorprendente, en principio, era la explicación que al respecto se presenta en el capítulo 3º ya referenciado: la vocación derogatoria de una construcción jurídica no depende de su naturaleza como factor determinante sino de la competencia constitucional que con tal construcción se ejerce, dado que esa misma competencia puede, en el evento de sucesión temporal de diferentes escenarios de distribución competencial, poner en la misma escala de jerarquía actos administrativos y leyes ordinarias, referidas a una misma materia y, así, a pesar de su diferente naturaleza, pero puestos en la misma escala jerárquica, surge la vocación derogatoria.

Capítulo 1

LAS LEYES MARCO Y SUS DECRETOS. UNA MIRADA HISTÓRICA A SU SURGIMIENTO

Dentro de la tipología de normas que integran el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran las denominadas leyes marco o leyes generales y los decretos que frente a las mismas expide el gobierno nacional a fin de ejercer las competencias que le asigna la Constitución Política. Tales decretos se han denominado por la doctrina ‘reglamentos legislativos’, o actos administrativos con vocación legislativa, (Urrego & Quinche, 2008, p.79), o decretos inmarco como lo expresa el tratadista Charry J., (1997) al indicar que “Hemos denominado decretos inmarco, a aquellos que se dictan por autorización constitucional, ceñidos a criterios generales por parte del legislador”. (p. 103)

En la Constitución Política de 1991 estas tipologías normativas están previstas, especialmente, en el numeral 19 de su artículo 150.

Las indicadas manifestaciones normativas merecen ser estudiadas con detenimiento en tanto que, si bien es cierto, a nivel jurisprudencial, por lo que respecta a la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se tiene establecido que los decretos inmarco tienen la naturaleza de actos administrativos, no es menos cierto que esta última corporación ha sostenido que tales decretos de ley marco tienen vocación para derogar la ley ordinaria, rompiéndose así, al parecer, con el paradigma de jerarquía normativa del cual se desprende que los actos administrativos, al ubicarse jerárquicamente por debajo de la ley, antes que derogarla deben adecuarse a ella.

Téngase en cuenta que la jerarquía es uno de los criterios que operan en los ordenamientos jurídicos que, entre sus múltiples características, se encuentran las de ser ordenados. En virtud de la jerarquía normativa de tales ordenamientos “Las normas superiores tienen capacidad innovativa sobre las inferiores,

mientras que las subordinadas no pueden alterar las de mayor rango” y, además, en consecuencia, “Cualquier contradicción con una norma de rango superior determina la nulidad radical de la inferior”. (Escuin, 2011, p. 21)

Antes de emprender el desarrollo de la problemática descrita, que en últimas se contrae a un problema de jerarquía normativa, es indispensable contextualizar históricamente el surgimiento de dicho tipo de normas, en aras de facilitar el planteamiento de explicaciones no solo frente a las diversas posturas que hasta ahora han asumido jueces y académicos, sino también con miras a fortalecer el argumento final que se ofrecerá como respuesta a la problemática planteada como trabajo de investigación. Tal mirada histórica es el cometido de este escrito.

Con este trabajo se dará a conocer el contexto histórico en que irrumpen en el ordenamiento jurídico, tanto francés como colombiano, las leyes marco y los decretos que las desarrollan, resaltando que el surgimiento de tales tipologías normativas ocurre en ambos países dentro de un proceso de traslado de competencias desde el órgano legislativo hacia el ejecutivo que implicó la atenuación del principio clásico liberal de la división de poderes, para fortalecer un órgano ejecutivo, especialmente, como director de los aspectos económicos estatales, en tanto que fueron problemáticas de ésta índole las que motivaron materialmente el surgimiento de estas modalidades normativas. Finalmente se muestra que tanto en Francia como en Colombia, en su momento, las leyes marco se introducen a través de la categoría normativa de mayor jerarquía: la ley y la Constitución, respectivamente.

1.1. Antecedentes generales

Sobre el origen y la finalidad de estas leyes generales se informa, de una parte, que la Constitución Política de 1991 relaciona una variada tipología de formas normativas, dentro de las cuales se incluyen las leyes cuadro o marco, según Echeverry (2014), provenientes del constitucionalismo francés e incorporadas desde la reforma constitucional de 1968 y, de otra, que en la Gaceta de la Asamblea Constituyente de Colombia reunida en 1991, después de indicar

que la reforma constitucional de 1968 introdujo la ley marco, también consigna lo siguiente:

La denominada por la doctrina 'ley marco' se basó en la distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al primero se le atribuyó la función de dictar las normas generales mientras que al segundo se le habilitó para desarrollarlas. En esta forma se amplió su capacidad reglamentaria. Además, a partir de ese momento las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias incluidas en el numeral 22, quedaron en manos del Gobierno, que por esa vía se transformó en el órgano competente para expedir, modificar y derogar la legislación dentro de las pautas trazadas por el Congreso. (Charry, 1997, p.22)

Nótese como la Asamblea constituyente al referirse al origen y naturaleza de las leyes marco, expresa que las mismas implican una distribución de competencia entre el legislativo y el ejecutivo. Así las cosas, la historia de las leyes marco y sus decretos se refiere, en consecuencia, a esa relación, desde el punto de vista del ejercicio de la función legislativa y en directa relación, desde luego, con el principio de la separación de funciones.

Sobre la introducción de las leyes marco en nuestro ordenamiento jurídico Palacios Mejía, citado por Younes (2012), expresa que "Aunque las leyes marco se introdujeron en nuestro derecho constitucional en el año de 1968, la Constitución de 1991 extendió las materias a las que ellas se refieren". (p. 297)

De acuerdo con lo anterior, las leyes marco provienen del derecho francés y se introdujeron en nuestro país con la reforma constitucional de 1968 pero ¿cuál fue el contexto de su surgimiento en Francia y su introducción al ordenamiento jurídico colombiano?

En el surgimiento de estas tipologías normativas se encuentran motivaciones de índole económica en ambos casos. Para el caso francés, la crisis económica de finales de los años veinte del siglo pasado y para el caso colombiano, la necesidad de adecuar el aparato económico e institucional a las exigencias del sistema financiero internacional.

1.2. Surgimiento de las leyes marco en Francia

Desde 1926, surge en Francia una práctica legislativa que dio origen a las leyes marco o cuadro definidas por el jus-publicista Rivero como aquellas que, respecto de materias específicas, se limitan a señalar las reformas por realizar, precisando su cuadro pero dejando la ejecución de las mismas al gobierno a través de decretos que, incluso, pueden modificar la ley. (Acosta Romero, 1992)

Los autores coinciden en describir a las “Leyes Cuadro o Marco” en la tendencia a modificar, a atemperar el principio de la división de poderes. Se trata de retirarle la rigidez a dicho principio para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad jurídica del órgano Ejecutivo. No se pretende mediante las “Leyes Cuadro” evitar la creatividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular. Su expedición, su breve enunciativo contenido y las amplias facultades complementarias concedidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de “ampliación de la facultad reglamentaria”, “extensión excepcional del poder reglamentario”, “evicción del parlamento como órgano legislativo” y “tentativa de fortalecimiento del Ejecutivo”. (Acosta Romero, 1992, p.11)

Si bien es cierto el autor que se acaba de citar sitúa el origen de las leyes cuadro en las prácticas legislativas adoptadas en Francia a partir de 1926, él mismo aclara que, en un comienzo, el principio de la división de poderes se empezó a desdibujar por la necesidad de intervención estatal surgida de la Primera Guerra Mundial que demandó la adopción de medidas de carácter impopular que los legisladores, con el fin de conservar su apoyo político ciudadano, eludieron a través del mecanismo de la autorización expresa al ejecutivo para regular tales materias, fundamentalmente de índole económica. Se entiende entonces, que el autor ubica este hito temporal como el comienzo del proceso de transferencia hacia el ejecutivo de competencias que, en principio, en el Estado liberal clásico, eran propias del legislador.

Tal hito temporal coincide con lo sostenido por Caceres Corrales (1989), que, explicando el proceso de atenuación de los principios que sirvieron de fundamento al Estado liberal clásico surgido de la Revolución Francesa, como causa que se hizo notable durante las primeras décadas del siglo XX, señala como causa material del inicio del mismo la gran crisis económica de 1929 al expresar lo siguiente:

Esa crisis fechada clásicamente en 1929, obliga no solo a una transformación del Estado y de su aparato, sino de las concepciones de las ciencias sociales y del derecho, de sus métodos de trabajo y de sus mismos objetivos... El Estado, por ejemplo... abandona sus añosos criterios democráticos y liberales en la organización del aparato y del sistema jurídico. Los principios de la separación de poderes, de la soberanía nacional, de los derechos absolutos desaparecen para dar paso a la dirección del Estado por el ejecutivo (...) a la nueva concepción de la propiedad en función de la nueva política económica, interventora, planificadora, etc. (p. 412)

Continuando con el proceso de surgimiento de las leyes cuadro en Francia, se informa que el uso del procedimiento consistente en otorgar expresas facultades al ejecutivo para regular por tiempo definido materias específicas se generalizó tanto que se hizo necesario elevar a norma constitucional la prohibición de delegar la potestad legislativa en cabeza del ejecutivo pero que, a pesar de ello, el legislador con el propósito político de evadir su deber de regulación respecto a temas de calado impopular se ideó las leyes cuadro o marco como un mecanismo de aparente acatamiento de la prohibición constitucional pero que, en todo caso, implicaba que el órgano legislativo se desprendía de uno de sus deberes institucionales. (Acosta Romero, 1992, p.13)

Frente a la anterior postura se debe rescatar la secuencia temporal del proceso de surgimiento de las leyes cuadro dado que, respecto a la motivación para su surgimiento, como ya lo anotó Cáceres, antes que a inquietudes o actitudes individuales o de determinada corporación legislativa, la misma se debe ubicar en el proceso de transformación institucional obligado por la crisis

económica de 1929, que implicó especialmente la atenuación de la clásica concepción liberal del principio de separación de poderes.

Además de esa ubicación temporal, se infiere, entonces, que la crisis de 1929 a que alude Cáceres o el año 1926 a que se refiere Acosta, no es propiamente el momento de surgimiento de las leyes marco, sino el comienzo del proceso de transferencia de potestades legislativas al ejecutivo, el cual empezó con el otorgamiento de facultades extraordinarias y temporales al gobierno finalizando la tercera década del siglo XX y que, por su generalización y abuso fue prohibido por el artículo 13 de la Constitución francesa de 1946, y culminó con el surgimiento de las leyes cuadro o marco, como una técnica normativa diferente en que una materia específica de índole económica, se regulaba mediante una especie de división del trabajo entre el legislativo y el ejecutivo, correspondiéndole al primero establecer los principios generales y al segundo la regulación concreta propiamente dicha.

La consolidación del Estado capitalista en Francia encuentra su punto culminante en 1875 con la inauguración de la Tercera República que, respecto de la organización de los poderes públicos impone nítidamente el criterio liberal en su máxima expresión al consagrar en el derecho positivo, entre otras cosas, según lo expresó PRELOT y BOULUIS que las decisiones administrativas y judiciales no tienen valor sino de conformidad con la ley, que el poder legislativo es inherente al órgano legislativo y no puede ser delegado y, además, que el ejercicio del mismo no puede ser jurisdiccionalmente controlado. (Caceres, 1989, p. 441)

Esa organización eminentemente liberal del Estado fue incapaz de sortear las dificultades derivadas de la crisis surgida en las primeras décadas del siglo XX, situación que motivó el proceso de transferencia de potestades legislativas al ejecutivo:

Es un esquema liberal que significó la culminación del proceso de construcción del aparato estatal apoyado en las antiguas aspiraciones de los constituyentes de 1790. Pero, esa obra de todo el Siglo XIX va a transformarse radicalmente en las

crisis de las primeras décadas del Siglo XX. La mencionada conformación del parlamento francés en medio de un pluripartidismo, impedía a la hora de las grandes decisiones adoptar con prontitud las medidas legislativas aptas para conjurar los serios problemas planteados por la guerra, ante todo, la provisión oportuna de recursos y otras similares que implicaban sacrificios económicos a la población. La incapacidad del parlamento lo confrontó con la realidad política y económica, primero, de las guerras (o de las situaciones bélicas en los territorios colonizados de ultramar) y, después de la crisis mundial. La quiebra de la estructura liberal se anunció con una práctica política: conferir facultades legislativas al gobierno. (Caceres, 1989, p. 439-440)

Como ya se expresó, la crisis económica de 1929 motivó el proceso de transferencia de potestades legislativas al gobierno, pero sin acudir directamente a las leyes marco, sino que se comenzó con la concesión de facultades extraordinarias y por tiempo definido para regular asuntos de naturaleza económica.

Se anotó igualmente que esta práctica de otorgamiento de facultades extraordinarias se generalizó en forma desmedida obligando a que en el artículo 13 de la Constitución del 27 de octubre de 1946 se dispusiera que “Sólo la Asamblea Nacional vota la ley. Ella no puede delegar este derecho”. No obstante tal prohibición, los problemas políticos y económicos surgidos de la Segunda Guerra Mundial obligaron a los juristas a elaborar una doctrina de interpretación sobre tal disposición que permitió sostener y afianzar la utilización de las leyes marco, como una tipología normativa diferente a las leyes que otorgaban facultades al ejecutivo para expedir decretos leyes, pero de todas maneras como otra figura que contribuía a consolidar el proceso de transferencia de facultades del órgano legislativo al ejecutivo. (Caceres, 1989, p. 464)

Históricamente, las leyes cuadro aparecen en 1936 durante el ministerio de M. DOUMERGUE. En el informe general se indica sobre la metodología legislativa observada en la expedición de la ley del 6 de julio en materia fiscal: ‘Este método, no son los plenos poderes para el Gobierno. No es una firma en blanco. El parlamento no abandona el derecho de legislar que le pertenece. No se puede, de la misma manera, decir que él ha delegado tal derecho. El proyecto de ley lo

organiza, en una suerte de división del trabajo entre el Parlamento y el Gobierno. El Parlamento señala los principios de la reforma y fija los límites dentro de los cuales el Gobierno desarrolla enseguida, por decretos, los principios indicados, decretos que serán sometidos a nuestra ratificación'. L. BLUM siguió la nueva tendencia mediante la presentación de proyectos de ley cortos que introducían reformas sociales urgentes. Los llamados 'décrets d'application' así dictados, fueron, desde el punto de vista material, leyes que podían modificar regulaciones anteriores originadas en el parlamento, gracias a la materia que la ley había estimado debía reformarse como lo enseñó detalladamente el maestro L. TROTABAS a propósito de la ley del 6 de julio de 1934. (Caceres, 1989, p.464)

Téngase en cuenta que de acuerdo con el inciso final del párrafo transcrito, las leyes marco aparecen en Francia con la Ley del 6 de julio de 1934 y no en 1936 como se indica al principio del mismo párrafo, muy seguramente por error de transcripción. Sobre este punto concreto es útil transcribir un párrafo de la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen, en el cual, en nuestro criterio, ya se refiere a los decretos que expide el ejecutivo en lugar de la ley, dando cuenta también del inicio del proceso de transferencia de potestades desde el legislativo hacia el ejecutivo:

Es de subrayar al respecto la distinción entre la ley y el reglamento, distinción que posee una especial relevancia allí donde la constitución delega la producción de normas jurídicas generales principalmente en el parlamento elegido por el pueblo pero también autoriza a ciertos órganos de la administración a que desarrollen más en detalle el contenido de las leyes por medio de otras normas de carácter general; esa distinción también es relevante cuando, para determinados supuestos excepcionales, se confiere poderes al ejecutivo en lugar de al parlamento para promulgar las normas que sean necesarias o para promulgar las normas generales de determinada especie. Las normas generales emanadas no del parlamento sino de las autoridades administrativas reciben el nombre de reglamentos, los cuales pueden dictarse para desarrollar las leyes o en lugar de estas. En este último caso, cuando los reglamentos se emiten en lugar de las leyes, reciben el nombre de 'reglamentos con fuerza de ley'. (Kelsen, 2011, p.92)

Nótese que Kelsen en el fragmento que se acaba de transcribir se refiere a la producción normativa por parte del ejecutivo indicando claramente que tal

atribución puede llevar a la expedición tanto de actos administrativos como de normas con fuerza de ley. Adviértase especialmente la distinción que hace entre reglamentos “para desarrollar las leyes o en lugar de estas”, pues tal distinción, en el fondo está registrando que para tal fecha ya era una realidad la revaluación de la estricta separación de funciones del Estado liberal clásico y que si bien es cierto, no se podría afirmar que tales decretos “en lugar de la ley” correspondían a los decretos inmarco de que trata este trabajo, sí está claro que ya se conocía para tal época el proceso de transferencia de potestades legislativas desde el parlamento hacia el ejecutivo.

Volviendo al párrafo de Cáceres que se refiere al surgimiento en Francia de las leyes marco por el año 1934, se debe resaltar, igualmente, que si bien es cierto en tal párrafo se expresa que L. TROTABAS enseñó que los decretos expedidos eran materialmente leyes con vocación para modificar la legislación ordinaria anterior, Cáceres, a renglón seguido, indica que J. CHARPENTIER sostuvo que tales decretos estaban subordinados a la ley que “Lo que ocurre es que la misma ley es la que dispone que ante la nueva legislación –expresada en los decretos- queda modificada la legislación anterior”. (Caceres, 1989, p. 465)

Así las cosas, es dable afirmar que desde el momento mismo del surgimiento de las leyes marco en Francia, surgió el debate sobre la naturaleza de los decretos que se expedían en virtud de las mismas y su vocación o no para derogar la legislación anterior: en efecto, nótese que mientras que L. TROTABAS sostuvo que eran materialmente leyes con vocación para modificar la legislación anterior, J. CHARPENTIER indicó que los mismos estaban subordinados a la ley y que si mediante los mismos se tenía por modificada la normativa anterior ello ocurría no por fuerza del decreto sino por haberlo dispuesto así la misma ley marco.

1.3. Surgimiento de las leyes marco en Colombia

Las leyes marco se introducen en Colombia con la reforma constitucional de 1968, específicamente, con el Acto Legislativo No. 1, mediante el cual, en primer

lugar, el artículo 11, modificó el artículo 76 de la Constitución de 1886 correspondiente a las atribuciones ejercidas por el Congreso a través de las leyes; en segundo lugar, el artículo 13 modificó el 79 de la misma constitución relativo a la iniciativa legislativa y, en tercer lugar, el artículo 41 modificó el artículo 120 relativo a las facultades del Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa.

Con el indicado artículo 11 se introdujo, entre otros, el numeral 22 al artículo 76 de la Constitución¹ disponiendo que corresponde al congreso dictar las leyes y por medio de ellas ejercer las atribuciones propias para interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes.

De otra parte, el mencionado artículo 13 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 que modificó el artículo 79 de la Constitución Nacional² dispuso que la ley podía tener origen en cualquiera de las dos cámaras a iniciativa de los congresistas o ministros del despacho, salvo entre otras, las materias objeto de leyes marco previstas en el numeral 22 del artículo 76 de la misma Constitución.

Por último, con el artículo 41 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 que introdujo modificaciones al artículo 120 de la Constitución de 1886, referido a las atribuciones del Presidente de la República, dispuso que aquellas relacionadas

¹ El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:
Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

1ra. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes;...

22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas...

²El artículo 79 de la constitución quedara así: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22º del Artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

en el numeral 22 en punto a la regulación del crédito público, el cambio internacional, el comercio exterior y el régimen de aduanas se deberían ejercer respetando las reglas previstas en las correspondientes leyes marco que contempló el numeral 22 del artículo 76 de la misma carta.

Sobre la influencia del derecho francés en nuestro país expresa Cáceres (1989: 436) que es uno de los órdenes jurídicos que más ha influido en Colombia seguramente por la afinidad latina, o por pertenecer al sistema jurídico romano germánico o quizá “por la forma de exponer y resolver los problemas los doctrinantes, legisladores y constituyentes franceses, quienes han ejercido el poder en Colombia han caído permanentemente bajo su sugestiva forma de elaboración institucional”.

Si bien es cierto que las leyes marco propiamente dichas se introducen en Colombia con la Reforma Constitucional de 1968 de acuerdo al contenido de las disposiciones que quedaron consignadas al comienzo de este aparte del trabajo, es decir, los artículos 11, 13 y 41 del Acto Legislativo No. 1 de tal año, no es menos cierto que ese proceso de transferencia de potestades normativas al ejecutivo empezó mucho antes tal como ocurrió en Francia:

Nuestra evolución político constitucional a partir de 1914 y en la reforma de 1936 deja apreciar, entonces, varias salidas “legislativas” para gobernar las crisis, las emergencias y, ante todo, para adoptar las novísimas políticas económicas que, de todas maneras, llegaban a Colombia y se imponían ante los requerimientos de capital extranjero. (Caceres, 1989, p.450)

Que las leyes marco manifiestan el proceso de transferencia de potestades desde el legislativo hacia el ejecutivo como se viene expresando aquí, es evidente puesto que este tipo de normas limita “la libertad configuradora del Congreso en tanto no puede producir normas singulares, ni reglamentaciones específicas, ni siquiera en aspectos concretos”. (Sierra, 1998, p.249)

Dentro de esas categorías jurídicas que precedieron a las leyes marco, como manifestaciones del proceso de transferencia de potestades normativas hacia el

ejecutivo, se pueden señalar los decretos de facultades extraordinarias, los reglamentos autónomos, los decretos de intervención económica nacidos de la reforma constitucional de 1936, y la legislación de estado de sitio.

Los decretos expedidos en virtud de las facultades extraordinarias al estilo francés, surgen en nuestro derecho público interno en el año 1914 según lo informa Caceres Corrales (1989) tuvieron, al igual que en Francia, una motivación material en la crisis económica del Estado capitalista liberal:

Los decretos leyes nuestros nacieron, pues, de una práctica política, de manera semejante a la francesa, impulsados en ambos casos por las circunstancias críticas del Estado capitalista, que requería abandonar el viejo postulado del origen de la norma general en la voluntad del órgano legislativo, congreso o parlamento, único representante del pueblo de ciudadanos. La tentativa liberal de acondicionar el trabajo de los poderes públicos a los nuevos requerimientos de las relaciones de producción, enriquecidas por la política económica interventora y planificadora, se ubicó en el campo de las facultades extraordinarias y en los decretos leyes (pp. 442-445)

Los reglamentos autónomos o reglamentos constitucionales fueron aquellos que dictaba el Presidente de la República para desarrollar directamente la constitución, sin necesidad de una ley previa del Congreso en ejercicio de las facultades que le otorgaba el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886 al disponer que correspondía a tal servidor, como atribución constitucional propia, ejercer la intervención respecto al Banco de Emisión así como en relación con las actividades de los sujetos dedicados al manejo, aprovechamiento o inversión de recursos provenientes del ahorro privado.

Respecto a la motivación material para la introducción de las leyes marco en Colombia con la reforma constitucional del año 1968, al igual que en Francia, se encuentra como ya se anotó en crisis de índole económica, en la necesidad de crédito externo y en la necesidad de adecuar nuestro aparato institucional a las exigencias expansivas del capital internacional.

Sobre esta reforma Jacobo Pérez Escobar expresa que ella implicó la transferencia de la iniciativa del gasto del Congreso al Gobierno, en forma tal que se dio una redistribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, con el fortalecimiento de este último “para que pueda atender los problemas económicos y sociales propios de un país en vía de desarrollo” al estar en más capacidad y mejores condiciones “para ejercer esta función en forma más ordenada y responsable” (Perez, 1982, pp. 140-141)

Por su parte, Palacios Mejía (1999), enfatiza la circunstancia de que esta reforma representa con claridad el proceso de traslado de competencias reguladoras desde el legislativo hacia el ejecutivo, especialmente con la figura de las leyes marco. En efecto, este tratadista afirma lo siguiente:

La Reforma Constitucional de 1968 representa, en el siglo XX, (...) una tendencia a trasladar al Presidente, y en general a la rama ejecutiva del poder público, funciones reguladoras que antes estaban atribuidas al Congreso. Ejemplos de esa tendencia son la restricción de la iniciativa legislativa de los congresistas en ciertos asuntos (que ya se había iniciado en la reforma del 45); y la regla según la cual el Congreso no podría tratar temas sino por medio de 'leyes marcos'.

Las 'leyes marco' fueron una modalidad nueva de regulación en virtud de la cual el Congreso pudo regular ciertos temas (cambios internacionales y comercio exterior, crédito público, aduanas), pero de modo general, esto es, sin entrar en los detalles respectivos, que deben ser regulados por el Gobierno. Correspondió a éste, en forma exclusiva, la posibilidad de presentar proyectos de ley sobre los temas aludidos. (p. 41)

Esa finalidad de la reforma constitucional de 1968 de trasladar competencias desde el legislativo hacia el ejecutivo la registra, Plazas Vega, (2006) cuando refiere que el doctor Lleras Restrepo, explicó el nuevo sistema de regulación del gasto público así:

En lo esencial, se propone una modificación en la manera como se distribuyen las competencias entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder. Como es bien sabido, pueden distinguirse cuatro competencias distintas: la de iniciativa, la de decisión, la de ejecución y la de control. En materia fiscal, entendiendo esta

palabra en su sentido amplio que cobija toda ley que origine nuevos desembolsos a cargo del Estado, la iniciativa debe quedar reservada a la rama ejecutiva para que la ejerza con un criterio de unidad y conforme a planes aptos para acelerar el desarrollo económico y social del país. (p.340)

El contexto histórico de esta reforma la sintetiza de esta manera el profesor Hernando Valencia Villa, refiriéndose a la amplia reforma institucional emprendida por Carlos Lleras Restrepo:

A diferencia de las reformas de mediados del siglo XIX y de la Revolución en Marcha de los años treinta, que fueron contrarrevoluciones preventivas, la última reforma constitucional de consideración fue una reorganización tecnocrática del Estado y especialmente del ejecutivo y de la presidencia. Tras el restablecimiento autoritario del orden público (...) Lleras Restrepo propuso una modernización económica del país a través de la llamada sustitución de exportaciones y una actualización de la Carta por medio del Acto Legislativo No. 1 de diciembre 11 de 1968. (Valencia Villa, 2012, p.190)

El profesor Valencia Villa también vincula esta reforma al constitucionalismo francés cuando señala que sus autores, Carlos Lleras Restrepo, Jaime Vidal Perdomo, Carlos Restrepo Piedrahita, Alfonso López Michelsen y Alfonso Gómez Gómez, “Bajo la influencia de la Quinta República francesa y en particular de la poderosa institución presidencial forjada por De Gaulle en la Constitución de 1958, (...) incrementan las atribuciones del Jefe del Estado en varios sectores estratégicos”. (Valencia Villa, 2012, p.191)

De acuerdo a lo hasta ahora visto, en principio, se podría plantear que si bien es cierto que las leyes marco surgen en Francia por el año de 1934 como atrás se indicó y que, como se ha insistido el constitucionalismo colombiano tomó de allí esa tipología normativa, no es menos cierto que en el indicado país europeo la introducción de dicha figura ocurrió mediante una simple ley ordinaria (la del 6 de julio de tal año), en Colombia tal figura fue de consagración constitucional. Sin embargo, se afirma que tal diferencia se podría plantear solo en principio dado que tal contraste es solo aparente, tal como se puede concluir después de

considerar las siguientes referencias de Iván Vila Casado respecto del constitucionalismo francés.

De una parte, respecto a la forma de la constitución vigente por la época en que se expide la Ley del 6 de julio de 1934, que introduce las leyes marco indica:

Con la instauración de la Tercera República comenzó el más extenso período del constitucionalismo francés en toda su historia, el que se prolongó hasta la invasión nazi en 1940. Estuvo basado en la Constitución de 1875, conformada no por un texto único sino por varias leyes fundamentales expedidas ese año (Vila, 2007, p.113)

Y de otra parte, Vila (2007), refiriéndose a la fuerza normativa de las constituciones francesas indica que antes de 1970, ellas se caracterizaban por la ausencia de la misma y que lo que prevalecía era la ley:

Como se ha podido apreciar, el modelo francés de Constitución se ha caracterizado por la ausencia de fuerza normativa. En caso de conflicto entre la Constitución y la ley, prevalece la ley. Esa es la herencia de ROUSSEAU, quien sostenía que 'la Ley es la expresión de la voluntad general'; por lo tanto, nada puede estar por encima de ella. La Constitución ha sido considerada en Francia como un conjunto de normas políticas que no vincula en forma directa a los poderes públicos. (pp. 115-116)

De acuerdo con todo lo anterior, en relación con el aspecto histórico de las leyes marco y sus decretos, es posible hacer la siguiente síntesis:

Las leyes marco y sus decretos son tipologías normativas que desde el punto de vista de su fuente material surgieron de problemáticas económicas que la organización política del Estado liberal clásico fue incapaz de atender con la rapidez y la técnica que los mismos requieren.

Tal problemática material generó la necesidad de iniciar un proceso de transferencia de potestades normativas desde el legislativo hacia el ejecutivo, utilizando primero el mecanismo de otorgar facultades extraordinarias por parte

del órgano legislador al gobierno en forma temporal y, después, ante el desprestigio y el rechazo de tal método, con la utilización de las leyes marco o leyes de principios, que establecieron una especie de división del trabajo, entre el órgano legislativo y el gobierno, de cara a la tarea legislativa respecto de temas específicos, en que tal división implicaba que el gobierno señalaba los principios de la reforma en la correspondiente materia y los límites dentro de los cuales el gobierno desarrollaría los mismos.

Esta categoría normativa aparece en Francia en 1934 con la expedición de la ley del 6 de julio de dicho año sobre reforma fiscal y fue sostenida doctrinariamente en dicho país por interpretación que del artículo 13 de la Constitución del 27 de octubre de 1946, que prohibió la delegación para expedir normas con categoría de ley, doctrina que surgió, además, como una salida para hacer frente a las problemáticas políticas y económicas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la reestructuración del capital internacional.

Frente a la naturaleza de los decretos que expedía el gobierno para el desarrollo de los principios generales fijados en la ley marco, desde la aparición de los mismos en Francia surgieron posiciones diversas: en efecto, de una parte se sostuvo que eran materialmente leyes que podían modificar la legislación anterior expedida por el órgano legislativo y, de la otra se sostuvo que eran normas subordinadas a la ley y que si resultaba modificada la legislación anterior ello no era en virtud del decreto sino por haberlo dispuesto así la misma ley marco.

Las leyes marco y sus correspondientes decretos se introducen en el ordenamiento constitucional colombiano mediante la reforma constitucional de 1968 que al igual que en Francia, se enmarcó dentro del proceso de transferencia de potestades desde el órgano legislativo hacia el ejecutivo implicando el fortalecimiento de este último, como respuesta tecnocrática a las necesidades económicas internas y a las exigencias del capital internacional que en garantía de sus intereses, exigía transformaciones institucionales.

Además, es posible afirmar que, tanto en Francia como en Colombia, en su momento, las leyes marco se introdujeron a través de la tipología normativa de máxima jerarquía dentro del correspondiente ordenamiento jurídico: La ley en Francia y la Constitución en Colombia.

Capítulo 2

DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LAS LEYES MARCO CON LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Después de haber precisado los aspectos históricos de su surgimiento, tanto en Francia como en Colombia, se advierte necesario hacer una presentación del cuerpo normativo y jurisprudencial que, a la postre, constituye el objeto de estudio o insumo sobre el cual recaerá el análisis y la confrontación que permita desarrollar la problemática planteada.

En efecto, tras la posibilidad de derogación de las normas lo que realmente se plantea, en principio, es un problema de jerarquía dado que dicho fenómeno tiene ocurrencia entre normas que se ubican en una relación superior a inferior o que, por lo menos, están colocadas al mismo nivel dentro del ordenamiento jurídico. Establecer esa relación de jerarquía entre los diversos tipos normativos de un ordenamiento jurídico requiere, entonces, identificar esos elementos constitutivos y emprender la comparación pertinente, aplicando, desde luego, criterios establecidos por el mismo ordenamiento, la jurisprudencia o la doctrina.

Pero esa jerarquización implica, a su vez, indagar por la naturaleza ora administrativa ora legislativa de los diferentes componentes normativos del sistema, indagación esta que, a su turno, obliga a mirar aspectos como la fuente formal de la correspondiente manifestación normativa, tarea que, desde luego, nos traslada al terreno del fenómeno de la separación de las ramas del poder, además, del contenido material propiamente dicho de cada cuerpo normativo. Para emprender tales ejercicios, se requiere identificar los diferentes componentes de este entramado jurídico.

Nótese que se ha planteado la derogación de las normas, como un problema de jerarquía entre ellas sólo en principio, dado que, en efecto, la motivación de este trabajo parte de un supuesto que parece desbordar tal concepción en la medida que se indaga por la posibilidad de que un acto administrativo derogue

una ley ordinaria, construcciones normativas que, desde el punto de vista de la jerarquía, se conciben en una relación de inferior a superior, respectivamente.

2.1. Regulación en la Constitución de 1991

A nivel constitucional las disposiciones normativas relacionadas con las leyes marco se pueden agrupar en dos escenarios: en primer lugar, las que se refieren en forma directa a las mismas y, en segundo lugar, las que a lo largo del contenido normativo se refieren a cada una de las materias objeto de leyes marco.

En el escenario de las disposiciones constitucionales que se refieren en forma directa a las leyes marco, no por su denominación, sino por la expresión de su concepto, dado que la denominación es doctrinal, se deben señalar los artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 16.

En el segundo escenario indicado, se deben identificar aquellas disposiciones constitucionales que a lo largo de su contenido normativo, se refieren a cada una de las temáticas señaladas, en las disposiciones primeramente indicadas, dado que cada una de las normas consagradas en estos artículos que señalan la temática objeto de leyes marco, se debe leer e interpretar no de manera aislada sino de forma sistemática frente a todo el contenido normativo de la carta para, de esa manera, conciliar las contradicciones o las antinomias que se puedan presentar, dentro del marco de principios y valores constitucionales que impregnan nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, en este grupo se debe analizar, por ejemplo, la relación existente entre el literal e) del numeral 19 del artículo 150 que consagra el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública como una temática objeto de leyes marco y sus correspondientes decretos, con los artículos 217 y 218 que expresan claramente que su régimen prestacional se determina por ley; o la relación existente, por ejemplo, entre el literal c) del numeral 19 del artículo 150, que otorga competencia al Gobierno para modificar los aranceles de aduanas a través de

decretos inmarco y el numeral 12 del mismo artículo que otorga la competencia en materia fiscal al Congreso.

Son los artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 16 las disposiciones constitucionales que consagran la fuente formal de lo que en la doctrina se conocen como leyes marco, generales o cuadro.

De acuerdo con las disposiciones señaladas, son ocho las materias sobre las cuales pueden recaer las leyes marco y frente a las cuales, en consecuencia, está habilitado constitucionalmente el Gobierno para expedir los decretos inmarco, una vez el Congreso de la República expida la correspondiente ley:

- El crédito público (literal a), numeral 19 del artículo 150).
- El comercio exterior (literal b), numeral 19 del artículo 150).
- El régimen de cambio internacional (literal b), numeral 19 del artículo 150).
- El régimen de aduanas (literal c), numeral 19 del artículo 150).
- Las actividades financiera, bursátil y aseguradora (literal d), numeral 19 del artículo 150).
- El régimen salarial y prestacional de empleados públicos, congresistas y fuerza pública (literal e), numeral 19 del artículo 150).
- El régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (literal f), numeral 19 del artículo 150) y,
- La estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales (numeral 16 del artículo 189), fuente esta aceptada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, al entender que el Gobierno modifica la estructura de estas entidades a través de “típicas normas que desarrollan leyes marco”. (Quinche, 2015, p.435)

Frente a cada una de las materias objeto de leyes marco que se acaban de señalar, la Constitución, a través de las dos disposiciones que se vienen comentando, le otorga competencia al Gobierno para los siguientes efectos:

- Frente al crédito público, para “organizarlo”.
- Frente al régimen de aduanas, para “modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones”.
- Frente al régimen salarial y prestacional de empleados públicos, congresistas y miembros de la fuerza pública, para “fijarlo”.
- Frente a la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, para “modificarla”.
- Frente al comercio exterior, frente a las actividades financiera, bursátil y aseguradora y frente al régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, la competencia otorgada es para “regular” tales materias, mientras que,
- Frente al régimen de cambio internacional, la competencia otorgada por la Constitución al Gobierno, previa ley marco, es para “señalarlo”.

Sobre el alcance de la competencia para regular, en el contexto de los decretos reglamentarios, Quinche expresa lo siguiente:

La perspectiva clásica, conforme al principio de separación de poderes, sostenía que el legislador creaba el derecho y que el ejecutivo lo aplicaba. IBAÑEZ NAJAR al diferenciar regulación y reglamentación, señala que mediante la potestad reglamentaria se busca la emisión de normas complementarias para la ejecución de la regulación y precisa que ‘mientras que con la regulación se hace la creación originaria del derecho mediante normas de carácter general, impersonal y abstracto, las cuales constituyen materia reglamentable, con la reglamentación se complementa dicha regulación con el objeto de lograr su cumplida ejecución’ (Ibañez, 2007, p.649). En este contexto la función de los decretos reglamentarios sería la de desarrollar y permitir la ejecución de las leyes, o su regulación, por lo que sus enunciados tienen fuerza vinculante inferior a la de la ley. (Quinche, 2015, p.432)

Nótese como el autor citado plantea el problema de jerarquía al cual hicimos alusión previamente y, además, por lo menos en principio, muestra un sentido de la competencia “reguladora” como creadora de derecho y de superior

jerarquía a la competencia reglamentaria, planteamiento que, se insiste, podría ser indicativo de la naturaleza de los decretos que desarrollan las leyes marco.

A pesar de la anterior distinción doctrinaria entre las competencias reguladora y reglamentaria, se advierte que la Constitución Política de 1991 utiliza la expresión *reglamentar* como equivalente a la expresión *regular*, en el entendido que le dan los autores citados a esta última. En efecto, de acuerdo con nuestra Carta, el legislador es competente para “reglamentar” las siguientes materias:

- El ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas (Artículo 23).
- El derecho de huelga (Artículo 56).
- El acceso de los trabajadores y de las organizaciones solidarias y de trabajadores a la propiedad accionaria en caso de venta de empresas estatales (Artículo 60).
- Los mecanismos de participación ciudadana (Artículo 103).
- El servicio público que prestan los notarios, el régimen laboral de sus empleados y los aportes de las notarías como tributo especial con destino a la administración de justicia (Artículo 131).
- El ejercicio del cabildeo (Artículo 144).
- La creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales (Artículo 150, numeral 7º).
- El ejercicio del voto programático (Artículo 259).
- El ejercicio de las atribuciones otorgadas por la Constitución a los departamentos (Artículo 298).
- La distribución territorial de las partidas presupuestales para atender el gasto público social (Artículo 350).

En sentido contrario, si bien es cierto la Carta también emplea la expresión *regular* como competencia del legislador, en el sentido que se le da por los doctrinantes a que se viene haciendo referencia, no es menos cierto que también la utiliza para establecer competencias que no son materia de ley.

La regulación como competencia del legislador se advierte, por ejemplo, en los artículos 78, 88, 123, 150 numeral 24, 152, 214 numeral 2º, 335, 352 y 364 de la Constitución. De otra parte, la competencia para regular otorgada por la Carta a autoridades diferentes del legislador se advierte, por ejemplo, en los artículos 82 que la otorga a las entidades públicas en general; 150 numeral 19 que la otorga al Gobierno; 189 numeral 25 al Presidente de la República; 265 al Consejo Nacional Electoral; 300 numeral 10 a las asambleas departamentales y municipios y, 371 al Banco de la República.

Además de los ejemplos anteriores, un hecho que deja en evidencia que para el constituyente no existe diferencia entre la competencia para regular y la competencia para reglamentar, salvo la potestad reglamentaria, es el relacionado con la reforma al artículo 112 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo número 1 de 2003. En efecto, dicha disposición que se refiere al estatuto de la oposición, antes de la mencionada reforma, establecía en su último inciso que “una ley estatutaria regulará íntegramente la materia” en tanto que después de la reforma estableció que “una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia”.

En conclusión, el criterio de distinguir entre la competencia para regular y la competencia para reglamentar, nada aporta a la discusión sobre la naturaleza de las disposiciones y mucho menos a la discusión sobre la vocación o no para derogar leyes ordinarias a través de actos decretos de ley marco.

En relación con la competencia para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, se debe indicar que de acuerdo con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, es competencia del Congreso señalar la estructura orgánica de tales entidades, competencia que obviamente ejerce a través de la ley. Así las cosas, mirando simultáneamente estas dos disposiciones, esto es, el numeral 16 del artículo 189 y el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución es posible afirmar lo siguiente:

En primer lugar, que en relación con la estructura de tales entidades nacionales existe una competencia concurrente entre el legislativo y el ejecutivo, entendiéndose por tal, la posibilidad de que ya el Congreso o ya el Gobierno están autorizados constitucionalmente para modificar esa estructura institucional, con la diferencia de que éste último, además del bloque de constitucionalidad, encuentra límites en la ley marco que lo habilita.

En segundo lugar, si el Congreso señala la estructura de tales entidades nacionales a través de ley ordinaria y tal estructura puede ser modificada por decretos inmarco expedidos por el Gobierno, es obligado concluir que, por lo menos frente a esta materia, los decretos de ley marco sí pueden modificar tal ley ordinaria. Esta posibilidad modificatoria implica, naturalmente, la vocación derogatoria dado que dentro de las posibilidades de modificación se encuentra, entre otras, la facultad de suprimir que no es otra cosa que la autorización para derogar.

En tercer lugar, como la competencia del Congreso y del Gobierno frente a esta materia de estructura de entidades administrativas nacionales se advierte concurrente, es dable afirmar, igualmente, que así como los decretos de ley marco del Gobierno tienen vocación para modificar y derogar las leyes ordinarias que al efecto ha expedido el legislativo, éste a su turno, tendría competencia para modificar o derogar, a través de leyes ordinarias tales disposiciones expedidas por el Gobierno, a diferencia de lo que ocurre en todos los demás casos de leyes marco, donde la competencia es exclusiva tanto para el Legislativo como para el Ejecutivo.

Por lo demás, en cuanto a las expresiones “señalar” y “fijar” que trae el numeral 19 del artículo 150 Constitucional, para referirse a las competencias que se le habilitan al Gobierno con la expedición de leyes marco, frente al régimen de cambio internacional y frente al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, respectivamente, no se encuentran razones para darles un significado diferente al natural y obvio de establecer o disponer.

En todo caso, cualquiera sea la expresión que se utilice en los varios literales del numeral 19 del artículo 150 o en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, esto es, organizar, regular, señalar, modificar o fijar, está claro que tales disposiciones le otorgan competencia al Gobierno para la producción de disposiciones jurídicas, una vez se habilite con la expedición de la correspondiente ley marco por el Congreso de la República.

2.2. Identificación de las disposiciones que regulan las materias objeto de leyes marco

Tal como ya se indicó, antes de emprender la mirada a los argumentos vertidos tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado en sus providencias, en relación con la vocación derogatoria de los decretos de ley marco respecto de la ley ordinaria, es necesario identificar no solamente las disposiciones constitucionales que señalan directamente las temáticas objeto de leyes marco, sino también aquellas otras que en la Carta tienen que ver con esa misma temática, así como las de orden legal que antes de la expedición de la Constitución de 1991 se habían expedido, sobre tales temas, pero obedeciendo a una distribución de competencias distinta a la que ahora se consagra.

Esa identificación tripartita de cuerpos normativos a que se hace referencia se advierte como necesaria dado que, en principio, el problema de que se ocupa este documento, esto es, la derogatoria de la ley por decretos de ley marco, es un fenómeno que solamente se puede presentar entre disposiciones que han surgido, cada una, en escenarios diferentes de distribución de competencias, entre el ejecutivo y legislativo. En otros términos, ese fenómeno de derogación es imposible que se muestre en disposiciones surgidas a partir de la distribución de competencias efectuada por la Carta de 1991, salvo el caso en que en ésta se haya consagrado una competencia concurrente entre el legislativo y el ejecutivo, como ocurre frente a la posibilidad de modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales como ya se anotó.

De acuerdo con lo indicado, se advierte que el fenómeno de la derogación de leyes por los decretos de ley marco, como disposiciones de naturaleza administrativa, es una problemática que se explica no tanto por la naturaleza o jerarquía de las disposiciones enfrentadas, sino por la distribución de competencia que se haya hecho para la regulación de la respectiva materia, a nivel constitucional, entre el legislativo y el ejecutivo.

Identifiquemos, entonces, esos conjuntos de disposiciones que regulan cada una de las materias objeto de leyes marco y abramos así la puerta que nos permitirá identificar esos diferentes escenarios de distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo.

Frente a los ocho tópicos que se desprenden de los artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 16 de la Constitución, como objetos de regulación a través de las leyes marco y sus decretos, se ha de señalar el siguiente marco normativo:

En relación con el crédito público, en primer lugar, como disposiciones constitucionales, los artículos 150 numeral 19 literal a), 189 numeral 25, 295, 364 y 371; en segundo lugar, después de revisar las disposiciones jurídicas que regulan esta materia, se observa que el Congreso no ha expedido leyes marco en ejercicio la competencia otorgada por el numeral 19 literal a) del artículo 150 de la Constitución sino que, en virtud de lo dispuesto en el último inciso de esta disposición que lo autoriza para expedir el estatuto de contratación y el artículo 364 ya citado que lo autoriza para regular el endeudamiento de las entidades estatales, ha expedido leyes ordinarias como la 80 de 1993 y la 358 de 1997, entre otras, que el Gobierno ha reglamentado en ejercicio de la potestad que le otorgan los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución sin que, en consecuencia, por sustracción de materia, esto es, por ausencia de leyes marco, se hayan expedido los decretos que las desarrollen. Así las cosas, la regulación del crédito público hoy día se encuentra fundamentalmente en las leyes ordinarias ya indicadas y en decretos simplemente reglamentarios de las mismas, tal como aparecen compilados en el Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, único reglamentario del sector hacienda y crédito público.

Respecto al comercio exterior, en primer lugar, la materia es regulada, constitucionalmente, por los artículos 159 numeral 19 literal a) y 189 numeral 25; en segundo lugar, como disposiciones marco de la materia se expidieron las Leyes 48 de 1983 y 7ª del 16 de enero de 1991 en vigencia de la Constitución de 1886 y, en tercer lugar, el Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos que las desarrollan: 2681 y 2685 de 1999, 1012 y 4390 de 2004, 1299 de 2006, 1541 y 4879 de 2007, 2883 de 2008, 666 y 1510 de 2009.

Frente al régimen de cambio internacional, en primer lugar, en el orden constitucional la materia se regula en los artículos 150 numeral 19 literal b) y 371 y, desde el punto de vista legal, el Congreso de la República, en vigencia de la Constitución de 1886, expidió la Ley 9 del 17 de enero de 1991 y, ya en vigencia de la Carta de 1991, expidió la Ley 31 de 1992, las cuales, a su turno, han sido desarrolladas, entre otros, por los Decretos 1735 de 1993 y 119 de 2017. Además, en relación con esta materia es necesario resaltar que si bien es cierto el literal b) del numeral 19 del artículo 150 constitucional señalado expresa que el Gobierno es el competente para regular, de acuerdo a la ley marco, el régimen de cambios, no es menos cierto que tanto la Corte Constitucional en sentencia C-455 de 1993 con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz como el Consejo de Estado en providencia del 20 de mayo de 1994, expediente 5185, con ponencia del magistrado Guillermo Chahín Lizcano, hacen claridad en el sentido de indicar que, conciliando las diferentes disposiciones constitucionales sobre la materia, especialmente aquellas que le otorgan a la Junta Directiva del Banco de la República la calidad de autoridad cambiaria y que, además, en el artículo 189 numeral 25 de la Carta no se relaciona como competencia del Presidente de la República la regulación del régimen de cambios, el competente para desarrollar las leyes marco de esta materia no es el jefe del ejecutivo sino la Junta Directiva del Banco de la República, a través de disposiciones que tendrían la misma naturaleza y jerarquía de las proferidas por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco.

En relación con el régimen de aduanas, en primer lugar, la Constitución se refiere al tema en los artículos 150 numeral 19 literal c) y 189 numeral 25;

mientras que las leyes marco sobre tal tópico que ha expedido el Congreso son la 6ª de 1971 y la 1609 del 02 de enero de 2013.

En punto a las actividades financiera, bursátil y aseguradora, son disposiciones constitucionales referidas al tema los artículos 150 numeral 19 literal d), 189 numerales 24 y 25 y 335; mientras que desde el punto de vista legal, el Congreso ha expedido las Leyes 35 del 05 de enero de 1993 y 964 del 08 de julio de 2005.

Por lo que respecta al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, congresistas y miembros de la fuerza pública, son disposiciones constitucionales referidas al tema los artículos 150 numeral 19 literal e), 217 y 218; mientras que, desde el punto de vista de las leyes marco, se han expedido las Leyes 4 del 18 de mayo de 1992, 332 del 19 de diciembre de 1996, 476 del 07 de septiembre de 1998, 923 del 30 de diciembre de 2004 y 1660 del 15 de julio de 2013.

Frente al régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, la Constitución se ocupa en su artículo 150 numeral 19 literal f), mientras que el legislador lo hace a través de la Ley 4 del 18 de mayo de 1992, como ley marco.

Y, por último, en relación con la competencia gubernamental para modificar la estructura de la administración nacional, a que hace referencia el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, se ha expedido la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, que en su artículo 54 establece “los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional”. También se refiere a esta materia el artículo 150 numeral 7 de la Carta.

Cada uno de estos cuerpos normativos ha dado lugar a que el Gobierno Nacional, expida los decretos pertinentes para su desarrollo, los cuales han

generado a nivel doctrinal y jurisprudencial diversas posiciones en cuanto a su naturaleza como se mostrará más adelante.

2.3. La jurisprudencia frente a la naturaleza y vocación derogatoria de los decretos expedidos con fundamento en leyes marco

Sobre la naturaleza de las leyes marco y, en consecuencia, la de los decretos que ella habilita expedir al Gobierno por disposición directa de la Constitución Política, se ha pronunciado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil así como en las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

2.3.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional. Para hacer claridad sobre la posición de esta corporación en relación con la naturaleza de los decretos expedidos con fundamento en leyes marco, se comentan las siguientes sentencias:

2.3.1.1. Sentencia C-510 de 1992. Mediante la sentencia proferida el 3 de septiembre de 1992 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, se falla el proceso ordinario de Constitucionalidad en relación con el Decreto Ley 2183 de 1991 que modificó el también Decreto Ley 1751 del mismo año, referidos ambos al régimen de saneamiento aduanero y expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas en virtud del numeral 7º del artículo 61 de la Ley 49 de 1990.

El problema de fondo planteado en este proceso se refiere, especialmente, a si la materia aduanera implícita en tal decreto permitía el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición del mismo dado que, de acuerdo con el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, tal temática debe ser regulada por leyes marco y los decretos que las desarrollan.

Para resolver el asunto planteado, la Corte hace especial énfasis en que, de acuerdo a la normativa constitucional citada, la competencia que se otorga al

Gobierno para modificar los aranceles, tiene un límite claro consistente en que tal potestad debe encontrar el fundamento de su ejercicio en razones de política comercial, esto es, en el aspecto económico del arancel y no en su aspecto fiscal que, es competencia exclusiva del Congreso de la República en aplicación del principio de que no hay tributo sin representación.

Puntualiza además la Corte que, atendiendo a los antecedentes registrados en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, está claro que allí se insistió en que al Gobierno se le otorgaban competencias administrativas para que, en manera alguna, fuese a desplazar las competencias legislativas del Congreso en esta precisa materia. En efecto, se recuerda en el fallo que se viene comentando que en tal organismo constituyente se expresó lo siguiente:

Pensamos que el Jefe del Estado en ejercicio de lo preceptuado debería limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso y abstenerse de ensanchar el fondo de horizontes. Lo anterior en razón de que al desarrollar las pautas generales debe guardar la debida correlación con la **función puramente administrativa** que le asigna el artículo 120 numeral 22. Y a ello se debería atener el Ejecutivo para evitar entrar en pugna con los principios jerárquicos del orden superior...

(...) Pero, sin que esa habilitación lo autorice a arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder **como por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas**, o con objetivos de política macroeconómica, tales como el control de la inflación (...) Así se desprende de la sustancia de las materias asignadas a dicha técnica, las cuales involucran intereses fundamentales de la nación, en su conjunto"(Ponencia sobre la Función Legislativa, Gaceta Constitucional No. 51, martes 16 de abril de 1991, pág. 7).

Se resalta que la posición que se acaba de reseñar en relación con los motivos planteados por la Asamblea Nacional Constituyente, se refieren a la precisa materia aduanera, para dejar a salvo la potestad impositiva del Congreso. Es que sobre este tema la Corte, en la sentencia que se viene comentando, precisa que el arancel de aduanas es una manifestación impositiva que presenta una

naturaleza dual: fiscal y económica y que, dado que el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta consagra que la competencia gubernamental para modificar los aranceles debe estar motivada en razones de política comercial, ello quiere decir, que la modificación arancelaria que emprenda el ejecutivo debe tener, fundamentalmente, un énfasis en el aspecto económico del arancel y no en el fiscal que es competencia privativa del legislativo.

Por las anteriores razones, la Corte concluyó que al tener el decreto 2183 de 1991 un énfasis especialmente fiscal, no le asistía razón al demandante al sostener que tal asunto debió haberse regulado en virtud de la figura de la ley marco y sus correspondientes decretos pero, sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de la norma en razón a que, en su criterio, ya el ejecutivo al expedir el Decreto 1751 de 1991, objeto de modificación por el decreto demandado, se había agotado la competencia que había recibido en virtud de las facultades extraordinarias.

En relación con la naturaleza de las leyes marco y la de los decretos de ellas derivados, la Corte dejó claro que éstos últimos tienen una clara naturaleza administrativa en tanto que, deben respetar los principios, los criterios generales y los objetivos trazados por el legislador en dicha ley marco. Es de subrayar que si bien es cierto la alta Corporación no indica textualmente que el Gobierno expide actos administrativos para desarrollar la ley marco, ello se desprende del contexto argumentativo general de la sentencia y de la referencia que se hace a tales decretos como reglamentos. En efecto, sobre este concreto aspecto la Corte puntualiza:

La modificación del régimen aduanero por razones de política comercial es, pues, materia que debe ser objeto necesariamente de una ley conocida por la doctrina con el nombre de "ley marco". Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la

ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "**marco**" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador.

Del párrafo transcrito, en atención al propósito de este trabajo, es necesario resaltar la afirmación consistente en que las leyes marco constituyen un instrumento legal por medio del cual, a nivel constitucional, se consagra una especial distribución de competencias normativas, entre el legislativo y el ejecutivo, en punto a una específica materia. En efecto, este aspecto de la competencia induce a preguntarnos si, en relación con la vocación derogatoria de una disposición, lo determinante es la naturaleza de las disposiciones que se relacionan en tal fenómeno de derogación o la competencia que se tenga para la regulación de la correspondiente materia.

2.3.1.2. Sentencia C-608 de 1999. Mediante sentencia C-608 proferida el 23 de agosto de 1999, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, la Corte Constitucional decide las demandas de inconstitucionalidad promovidas contra los artículos 2 -literal II)- y 17 de la Ley 4 de 1992, la cual se expidió en aplicación de los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, referidos, en primer lugar, a asuntos salariales y prestaciones de los empleados públicos, incluidos los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y, en segundo lugar, al régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, respectivamente.

En términos muy generales el objeto de dicho proceso de inconstitucionalidad giró en torno a establecer si las disposiciones acusadas desconocían fundamentalmente el principio de igualdad al establecer, en criterio de los demandantes, privilegios para altos servidores del Estado como son los miembros de la Rama Legislativa, en relación con ventajas económicas frente a aspectos de gastos de representación, salud, vivienda, localización y pensiones.

Previamente a abordar el tema central del proceso, la Corte consideró necesario referirse al tema de la naturaleza de las leyes marco y la de los decretos que las desarrollan, dado que, precisamente, las disposiciones

enjuiciadas estaban contenidas en una ley de tal naturaleza. Para tal propósito hizo un recuento de los antecedentes jurisprudenciales sobre la materia, refiriéndose a las sentencias de constitucionalidad emitidas por la misma Corte, tales como la C-510 de 1992 ya comentada en el numeral inmediatamente anterior, las C-013 y C-133 de 1993, la C-428 de 1997 y las sentencias C-129 y C-196 de 1998.

En la sentencia que se viene comentando se expresó, en relación con las leyes marco y sus decretos, lo siguiente:

Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

Nótese que se insiste en que la figura de la ley marco y los decretos expedidos por el Gobierno para su desarrollo, es una distribución constitucional de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, cumpliendo éste último, una función de naturaleza administrativa. Nótese igualmente que, en relación con la naturaleza administrativa de la función cumplida por el Ejecutivo, simplemente ella se afirma, pero sin dar explicación alguna frente a tal calificación.

Pero no obstante esa afirmación de naturaleza administrativa para los decretos que desarrollan las leyes marco, la providencia que se comenta, como ya se anotó, trajo a colación la sentencia C-133 de 1993 con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa en la que, según el aparte transcrito, se puede advertir, en lugar de la naturaleza administrativa para los decretos que desarrollan las leyes marco, una naturaleza de carácter legislativo dado que, en efecto, en el párrafo citado, si bien es cierto se expresa la distribución constitucional de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, no es menos cierto que, igualmente se indica que las competencias distribuidas son de carácter legislativo:

La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.

En punto a la jerarquía, entre los dos tipos de disposiciones, se advierte que se imputa a los decretos una escala inferior pero respecto de la ley marco de la cual se deriva, no tanto así de cualquier ley ordinaria integrante del ordenamiento jurídico. Este aspecto es importante para los propósitos de este estudio en tanto que en principio, en relación con el planteamiento del problema, se expresó que esta temática implicaba emprender un análisis sobre la característica de jerarquía del ordenamiento jurídico.

El párrafo jurisprudencial atrás reseñado también deja planteado otro aspecto importante a tener en cuenta a la hora de definir la naturaleza ya administrativa o ya legislativa de los decretos que desarrollan las leyes marco dado que, contrario al punto de vista puramente formal que se advierte en la mayoría de las providencias judiciales relativas a este tema, expresa un punto de vista material en torno a la naturaleza de este tipo de decretos, al expresar la amplitud de la competencia reguladora de los mismos así como su igualdad en punto a la generalidad y obligatoriedad de la ley que los habilita, características éstas que, sin duda, se deberán tener en cuenta al enfrentarlos con cualquier disposición ordinaria de carácter legislativo, con miras a la posibilidad o no de su derogación.

Entre los puntos de vista formales para determinar la naturaleza de los decretos inmarco que se advierten en la sentencia que se viene comentando se pueden enlistar, por ejemplo, sostener que son actos administrativos dado que tienen por límite la ley marco que les da origen como se expresa en la sentencia C-129 de 1998 traída en el recuento jurisprudencial hecho en la providencia a que se refiere este aparte; o sostener, que son actos administrativos “toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso”,

es decir que, según este último punto de vista, son disposiciones con fuerza de ley únicamente aquellas que regulan competencias atribuidas al Legislativo y, por ende, administrativas aquellas atribuidas al Ejecutivo.

Es de resaltar, igualmente, en esta providencia que se viene comentando, el énfasis que se hace respecto a que la institución de las leyes marco y los decretos que las desarrollan implican una distribución constitucional de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo para la regulación de materias precisas, la cual debe ser respetada mutuamente so pena de afectar la validez de las correspondientes regulaciones por desconocimiento de la Constitución Política. En efecto, sobre este particular se afirma en la tan mencionada sentencia:

Ahora bien, 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.

De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan.

Sobre este mismo aspecto de la competencia a que se viene haciendo referencia, agrega la sentencia comentada que el artículo 150 numeral 19 de la Constitución implica, entonces, la existencia de una normatividad compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo, respecto a las materias allí enlistadas y que el desconocimiento de tal distribución constitucional de competencias en materia de regulación, implicaría no solamente el desconocimiento de tal disposición constitucional sino también el de los artículos 113 y 136 numeral 1º, que se refieren a la separación de funciones entre los diferentes órganos del Estado a pesar de la colaboración armónica que debe existir entre ellos y, a la prohibición

al Congreso de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Nótese entonces que, de acuerdo con lo dicho, mientras la regulación frente a una misma materia de las relacionadas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución es compartida en la forma indicada, la competencia de cada rama es privativa dado que es vedado tanto al Legislativo como al Ejecutivo apartarse de lo allí previsto, para invadir la órbita de competencia general y específica establecida por la Carta.

2.3.2. Pronunciamientos del Consejo de Estado. Esta corporación se ha pronunciado tanto sobre la naturaleza como respecto a la vocación derogatoria de los decretos expedidos con fundamento en leyes marco, advirtiéndose que mientras la Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene tal vocación derogatoria, la de Consulta y Servicio Civil, niega tal posibilidad. Además, respecto a la naturaleza de tales construcciones normativas, la regla general es que se les tiene como actos administrativos.

2.3.2.1. Sentencia del 20 de mayo de 1994, Sección Cuarta, radicado 5185. Con ponencia del magistrado Guillermo Chahín Lizcano, mediante esta providencia el Consejo de Estado decide la demanda de nulidad que frente a algunos apartes de los artículos 88 y 89 de la Resolución Externa 21 de 1993 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, promovió el ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte.

En términos generales, el problema que se resuelve en la providencia es si las disposiciones acusadas, al exigir requisitos a las casas de cambio para ejercer tal actividad, entre ellos, por ejemplo, que la revisoría fiscal fuese ejercida por una persona jurídica, se desconocieron las normas constitucionales sobre libertad económica y las especiales de la ley marco sobre materia cambiaria.

Para resolver el problema, entre otros aspectos, la providencia aborda la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para desarrollar las

leyes marco así como la naturaleza de las disposiciones que desarrollan tal tipo de leyes.

Como ya se anotó en apartes anteriores de este mismo capítulo, el Consejo de Estado, en relación con la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para desarrollar las leyes marco en materia cambiaria, afirma que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se operó un traslado de esta competencia desde el Presidente de la República hacia tal organismo colegiado del indicado Banco. En efecto, sobre el particular se puntualiza lo siguiente en esta providencia:

Como consecuencia de todo lo anterior, no cabe duda, para la Sala que la Ley 9a. de 1991, conocida como la Ley Marco de Cambios Internacionales, y que fue dictada con anterioridad a la expedición de la Carta de 1991, ha sufrido la modificación constitucional en el sentido de que ella no debe ser desarrollada, como las demás leyes marco, por el Presidente de la República, sino por la Junta Directiva del Banco de la República.

Frente al reseñado traslado de competencias reguladoras, en materia cambiaria, desde el Presidente de la República hacia la Junta Directiva del Banco de la República surge, en un escenario diferente, el fenómeno que se analiza en este estudio, esto es, la vocación derogatoria de las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República frente a los decretos de ley marco que, en el escenario anterior de competencias, había expedido el jefe del Ejecutivo. En efecto, si bien es cierto el fenómeno anotado no se advierte expresamente en la providencia, ello se infiere cuando en la misma se indica lo siguiente sobre los decretos dictados por el Presidente de la República y las ahora resoluciones de la Junta Directiva del Banco:

Como corolario de lo expuesto, no cabe duda de que en la actualidad, la única autoridad competente para darle desarrollo a la norma general contenida en el artículo 8 de la ley 9a. de 1991, es la referida junta y sus determinaciones en este campo y en los demás atinentes al tema cambiario, ocupan el mismo lugar y tienen el mismo valor que los que les correspondía a los decretos que en vida de

la Constitución de 1886, podía dictar el Presidente de la República con fundamento en el numeral 22 del artículo 120.

Nótese como en el aparte que se acaba de transcribir lo que se está diciendo, en otros términos, es que no importa la naturaleza de la disposición para ubicarse en el mismo rango jerárquico, en este caso, una resolución se coloca al mismo nivel de un decreto. Sin embargo, también se debe resaltar, que tal equivalencia jerárquica se está afirmando entre dos disposiciones expedidas cada una en escenarios diferentes de distribución constitucional de competencias. En este caso, el primer escenario sería el consagrado en la Constitución de 1886 que otorgaba la competencia para regular la materia cambiaria al Presidente de la República según lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 120 de dicha Carta, en tanto que, el segundo escenario competencial sería el establecido en la Constitución de 1991, que le otorga la misma competencia no ya al Presidente de la República sino a la Junta Directiva del Banco de la República, en ambos casos, respetando los principios y los objetivos generales plasmados en la correspondiente ley marco.

Lo dicho en el párrafo anterior, se podría resumir indicando, entonces, que la jerarquía del ordenamiento jurídico en función de la naturaleza de las disposiciones que lo integran opera solamente en un mismo escenario de distribución constitucional de competencias, en donde realmente son coincidentes competencia y naturaleza pero que, en escenarios competenciales diferentes, no es la naturaleza de las disposiciones lo que ordena jerárquicamente las múltiples construcciones normativas que integran el sistema jurídico, sino la atribución constitucional de la competencia para regular determinada materia.

De otra parte, en cuanto a la naturaleza de los decretos que desarrollan las competencias otorgadas al Gobierno o Junta Directiva del Banco de la República, como se acaba de anotar, se destaca la naturaleza legislativa condicionada que se afirma en esta providencia respecto de los mismos, en cuanto que, deben ser coherentes no solamente con la ley marco que los habilita sino también, como todas las demás construcciones normativas, con los

principios y los valores constitucionales. Por contraste con las posiciones de la Corte Constitucional que atrás se reseñaron se advierte como, mientras ésta última corporación los denomina decretos de potestad reglamentaria ampliada, el Consejo de Estado ahora los denomina decretos de vocación legislativa condicionada:

(...) si el texto de la norma marco que se reglamenta, contiene un principio de carácter general en materia de cambios, la regulación que el Presidente expidiera mediante decreto, determinando las condiciones, requisitos y demás reglamentaciones específicas necesarias para el funcionamiento y desarrollo de esta actividad, tiene o asume la misma posición y valor de la ley. Para el caso, sería como si los requisitos y condiciones para desempeñar la actividad de la intermediación en cambios, hubieran sido establecidos por el propio legislador. No obstante, la capacidad "legislativa" y el poder derogatorio de leyes preexistentes que puedan tener los decretos que, desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazado por la correspondiente ley, como por las reglas que, dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina.

2.3.2.2. Sentencia del 11 de junio de 1998, Sección Segunda, radicado 17176. Con ponencia del magistrado Carlos Arturo Orjuela Góngora, mediante esta providencia, el Consejo de Estado define el proceso de nulidad promovido respecto de los artículos 1º y 5º del Decreto 1724 de 1997, que modifica el régimen de prima técnica para los empleados públicos.

En este proceso la presunta ilegalidad, fundamento de la petición de nulidad, consistió en que, mientras el inciso 1º del ordinal 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993 enlistado el nivel profesional como uno de los beneficiarios de la prima técnica, las disposiciones demandadas del Decreto 1724 de 1997 eliminaron del nivel jerárquico de servidores del grupo de beneficiarios de esta prestación. En otros términos la acusación de ilegalidad consistió en que un decreto de ley marco como el 1724 de 1997, no tenía vocación para modificar una disposición de orden legal como la prevista en la Ley 106 de 1993.

Frente al problema planteado, el Consejo de Estado en esta providencia empieza por preguntarse respecto de la naturaleza del decreto demandado y, en primer lugar, resalta que al ser una construcción normativa expedida en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, que es una ley marco, tal decreto es diferente a los reglamentarios ordinarios que se expiden con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, dado que en este evento el Presidente dispone de poderes reglamentarios más amplios.

No obstante lo anterior, en esta providencia se expresa que los decretos de ley marco no tienen naturaleza legislativa si se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- No se encuentran enlistados en el artículo 241 de la Constitución Política que le otorga competencia a la Corte Constitucional para conocer de las demandas de control constitucional frente a los decretos con fuerza de ley.
- En ninguno de los supuestos del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política se hace alusión a una habilitación legislativa para el Presidente de la República, como sí ocurre frente a los eventos previstos en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Carta.
- Los decretos con fuerza de ley los expide el Presidente de la República sustituyendo al Congreso o poniéndose temporalmente en su lugar, cosa que no ocurre en el caso de los decretos de ley marco.
- Los decretos de ley marco están limitados por la ley que los habilita en tanto que impone las normas generales, objetivos y criterios del legislador.

Con fundamento en los aspectos reseñados, en punto a la naturaleza y vocación derogatoria de la ley por los decretos de ley marco, en esta providencia el Consejo de Estado concluye:

Pero si lo anteriormente dicho es cierto, no lo es menos que los decretos dictados en desarrollo de una "ley-cuadro" ostentan una condición jurídica superior a la de los decretos reglamentarios, que no obstante tipificarlos como actos

administrativos, pone de manifiesto su clara vocación derogatoria de las leyes anteriores, siempre que éstas no sean orgánicas o estatutarias.

Así las cosas, de acuerdo a lo explicado, en esta providencia el Consejo de Estado no accede a la nulidad solicitada dado que el decreto demandado sí tenía la vocación para derogar o modificar la Ley 106 de 1993, en punto a excluir a los servidores del nivel profesional como potenciales beneficiarios de la prima técnica.

No obstante lo anterior, se advierte que, dado que la Ley 106 de 1993 así como el Decreto 1724 de 1997 y la Ley 4ª de 1992 que habilitó la expedición de éste último, son disposiciones jurídicas expedidas en un mismo escenario de distribución de competencias constitucionales, esto es el establecido en la Constitución Política de 1991, el conflicto jurídico planteado en este proceso jamás debió tener ocurrencia dado que, en estricto sentido, en este escenario competencial se insiste, el Congreso no era competente para regular en una ley ordinaria como la 106 de 1993 un aspecto atinente al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, como la prima técnica, dado que esa materia es competencia del Ejecutivo en desarrollo de leyes marco, según lo previsto en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, por lo que dicha ley debió declararse inconstitucional o implicarse en los casos concretos a través de la excepción de inconstitucionalidad.

2.3.2.3. Sentencia del 1º de noviembre de 2001, Sección Primera, radicado 6686. Con ponencia de la magistrada Olga Inés Navarrete Barrero, en esta providencia, el Consejo de Estado define el proceso de nulidad promovido respecto del Decreto 219 de 2000 mediante el cual se modificó la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico y, a su vez, en su artículo 32, dispuso la derogación del Decreto Ley 2152 de 1992 y varios artículos de la Ley 300 de 1996.

En términos generales, el actor plantea que el decreto demandado, al ser un decreto de ley marco, tiene la naturaleza de acto administrativo y, en consecuencia, no es posible que a través del mismo se deroguen disposiciones

jurídicas de rango jerárquico superior como las indicadas. Anota que si bien es cierto el Presidente de la República está autorizado por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución para modificar la estructura de los ministerios, también es cierto que la Carta no lo autoriza para derogar disposiciones de carácter legal. Tal posición del demandante se reitera en sus alegatos de la siguiente manera:

La expedición del Decreto 219 de 2000 es producto de la usurpación de funciones de competencia privativa del legislador por parte del Ejecutivo, pues en parte alguna se lo habilita para derogar normas de carácter legal. Se ha presentado una extralimitación de funciones por parte del Ejecutivo.

El Presidente de la República, al expedir actos administrativos, no puede violar la ley ya que una disposición legal no puede ser modificada sino por una de la misma naturaleza y el acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional no tiene fuerza de ley pues es de inferior jerarquía.

En efecto, el Decreto 219 de 2000 es un decreto de ley marco en tanto que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la competencia que le otorga el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución y en aplicación de los principios y los objetivos generales previstos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

El Consejo de Estado no accedió a las súplicas de nulidad planteada y frente a la derogatoria de leyes por el acto administrativo demandado, reiteró la postura de la Corporación en el sentido de admitir tal derogatoria, en este caso concreto, como una atribución implícita dentro de la autorización constitucional para modificar la estructura de los ministerios. El aparte que resume su postura es el siguiente:

Lo que ocurre es que en este caso particular, fue la propia Constitución la que, al permitir que el Presidente, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, expidiera decretos modificatorios de la estructura de los ministerios, necesariamente estos actos tenían que sustituir la normatividad vigente sobre el particular así estuviera contenida en leyes o decretos con fuerza de ley.

Nótese como, entonces, la vocación derogatoria no se determina por la naturaleza de las construcciones normativas que intervienen en tal relación, en este caso acto administrativo y ley, sino por la atribución de competencias dispuesta, en todo caso, por una construcción normativa de rango superior, como en efecto lo es la Constitución Política.

También es de resaltar la aclaración de voto que respecto de la providencia que se viene comentando, expresa el magistrado Manuel Santiago Urueta Ayola, en el sentido de precisar que los decretos que desarrollan leyes marco, no obstante expresar una más amplia potestad reguladora del Ejecutivo en comparación con los decretos reglamentarios comunes, tal amplitud no les otorga naturaleza legal dado que dicha naturaleza se determina como administrativa en virtud del sometimiento del decreto a la ley marco que habilita su expedición.

2.3.2.4. Concepto 1255 del 6 de abril de 2000 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Con ponencia del Magistrado Augusto Trejos Jaramillo, en este concepto se destaca la exposición sobre el surgimiento de las leyes marco tanto en Francia como en Colombia, así como la exposición las posiciones tanto de la Corte Constitucional como de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en punto a la naturaleza de los decretos que desarrollan las leyes marco y la posibilidad de derogación de la ley a través de los mismos.

Con fundamento en tales antecedentes históricos, la Sala de Consulta afirma apartarse de la posición que ha asumido la Sala de lo Contencioso Administrativo en relación con la posibilidad de derogación de la legislación anterior a través de los decretos de leyes marco. En efecto, en este concepto se sostiene que tales decretos no tienen vocación para derogar la legislación anterior, en los siguientes términos:

La Sala de Consulta y Servicio Civil, contrario al planteamiento expuesto en forma reiterada por la Sala Contencioso Administrativa, considera que los reglamentos proferidos en desarrollo de las leyes marco están subordinados a éstas y, por

tanto, su ámbito de regulación se enmarca dentro de los criterios generales por ella fijados, sin que puedan llegar a modificar o derogar la legislación existente sobre la materia pues, de hacerlo, invadirían la órbita de competencia del legislador, la que en ningún momento ha sido transferida al ejecutivo. De aceptar la tesis de que el Gobierno al entrar a reglamentar las leyes marco puede modificar o derogar la legislación existente, resultaría irrelevante la expedición de tales leyes, y se ajustaría más a la técnica jurídica que se concedieran al ejecutivo facultades extraordinarias.

De las providencias analizadas, en síntesis, es dable afirmar que la Corte Constitucional ha sido reiterativa en sostener la naturaleza administrativa de los decretos expedidos con fundamento en leyes marco, mientras que el Consejo de Estado, tanto en la Sala de lo Contencioso Administrativo como en la de Consulta y Servicio Civil, por regla general, también sostienen tal naturaleza administrativa dado que, excepcionalmente, la primera de las salas señalada, ha sostenido su naturaleza legislativa. De otra parte, en punto a la vocación derogatoria, debido a que la Corte siempre se ha declarado incompetente para conocer de demandas de control de constitucionalidad respecto de los decretos de ley marco, no se ha pronunciado respecto de su posibilidad derogatoria, mientras que el Consejo de Estado, ya sea sosteniendo su naturaleza administrativa o legislativa, ha sido reiterativo en predicar tal vocación derogatoria, salvo en su sala de Consulta y Servicio Civil.

Es de relieves entonces que el Consejo de Estado sostiene la vocación derogatoria de los decretos de ley marco a pesar de su admitida naturaleza administrativa, posición que difiere de los doctrinantes que también afirman tal posibilidad derogatoria pero condicionada a predicar su naturaleza legislativa, como el caso ya referenciado de Charry (1997, pp. 98-99).

Capítulo 3

DETERMINANTES DE LA VOCACIÓN DEROGATORIA

En la Constitución Política de 1991 se establecieron con claridad los tipos de leyes que desarrollarían los preceptos constitucionales y la forma mediante la cual el legislador debía regular aspectos sustanciales y formales del Estado y de los ciudadanos, por ello la existencia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes ordinarias. Cada tipo de ley tiene unos temas específicos para su regulación con características propias para su expedición.

Las leyes cuadro o marco, “De denominación doctrinal, (...) tienen que ver con la potestad reglamentaria del Presidente de la República” (Peña, 2012, p. 11) dado que, en efecto, con su expedición se habilita al Gobierno para ejercer las competencias constitucionales relacionadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, las cuales como ya se ha visto, ejerce a través de los decretos que desarrollan tales leyes.

Pues bien, ¿qué es lo que permite que una construcción normativa, en este caso decreto de ley marco, tenga la aptitud para derogar las disposiciones jurídicas anteriores? En otros términos, en este capítulo se abordará, en concreto, la temática relacionada con la posibilidad o no de que los decretos de ley marco deroguen disposiciones jurídicas de naturaleza legal, siendo, como se ha visto, construcciones normativas de naturaleza administrativa.

La problemática planteada tiene interés solamente si la indicada posibilidad derogatoria enfrenta una construcción normativa de carácter administrativo frente a una de naturaleza legal, pues si la conclusión fuese que los decretos de ley marco presentan una naturaleza legislativa, la pregunta sobre la vocación derogatoria perdería toda importancia dado que, en efecto, lo que normalmente ocurre en el mundo jurídico, es que las construcciones normativas se derogan a través de otras de la misma naturaleza. Sin embargo, en este último caso, dejaría de tener interés la pregunta por la vocación derogatoria de los decretos de ley

marco, pero surgiría otra igualmente importante relacionada con la pregunta por la posibilidad de atribuirles naturaleza legislativa.

De otra parte, cuando se hace referencia a los determinantes de la vocación derogatoria, se está planteando el problema del factor o variable jurídica que hace posible que una construcción normativa tenga la aptitud para derogar construcciones normativas anteriores. En términos más precisos sobre esta problemática la pregunta que se plantea es si la vocación derogatoria depende de la naturaleza de la construcción normativa, o depende de la jerarquía de la misma dentro del ordenamiento jurídico, o depende de la atribución de competencia o de la combinación de varios de estos factores.

Los factores que se acaban de relacionar como posibles determinantes de la vocación derogatoria surgen, precisamente, del contenido de los capítulos anteriores en los que se ha hecho referencia al aspecto histórico del surgimiento de las leyes marco tanto en Francia como en Colombia; al aspecto normativo previsto en la Constitución, en las leyes marco expedidas y en los correspondientes decretos gubernamentales pero, sobre todo, ha sido la referencia jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la que ha permitido visibilizar los indicados factores como posibles determinantes de la vocación derogatoria.

No obstante que lo hasta ahora desarrollado, como se anota, ha permitido visibilizar tales factores como posibles determinantes de la vocación derogatoria, se considera necesario, antes de abordar en detalle la problemática planteada, traer otras reflexiones que sobre las leyes marco y sus decretos se han hecho, sobre todo a nivel doctrinal.

En primer lugar, la ley marco tiene unas características específicas, elementos que han sido enunciados con claridad por Manuel Fernando Quinche Ramírez así:

- Deben versar sobre temas específicos, que son los relacionados en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la constitución.

- Su finalidad es la de señalar, desde normas generales, los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el gobierno al desarrollar o aplicar esas normas.
- Su existencia y ejecución se justifica por el carácter mutable de sus materias (crédito, cambio internacional, aduanas, actividad financiera, régimen salarial) que exigen una regulación flexible, de respuestas rápidas y adecuadas.
- Implican la distribución de poderes y de facultades legislativas entre el Congreso (que expide la ley) y el Gobierno (quien desarrolla los criterios y objetivos por medio de decretos). (Quinche Ramírez, 2009, pp, 601,602)

De otra parte, ante la reiterada justificación que se plantea para la consagración de esta técnica de construcción normativa, esto es las leyes marco y sus decretos, consistente en el carácter esencialmente cambiante y elevado nivel técnico de las materias objeto de la misma, Miguel Acosta Romero, en estudio desde el derecho comparado advierte que “las cuestiones técnicas no son motivo suficiente para dejar de legislar y para, mediante una Ley Marco, transferir materialmente dicha potestad al Órgano Ejecutivo” (Acosta Romero, 1992, p. 20).

Igual preocupación a la del autor que se acaba de citar se advierte en Quinche Ramírez, quien si bien es cierto resalta el valor y la importancia de los decretos expedidos en este caso por el Presidente de la República, señala que los mismos implican concentración del poder en el Ejecutivo así como una forma de eludir el control constitucional por la Corte y que, en todo caso, implican mengua del principio democrático en cuanto los decretos de ley marco tan solo contienen la voluntad del Presidente de la República avalada por el Ministro o Director de Departamento Administrativo, según la materia que corresponda, con ausencia total de debate y deliberación. (Quinche, 2009, p. 128)

Frente a otro aspecto, es necesario abordar la restricción y la imposibilidad de que el Congreso otorgue al Ejecutivo facultades extraordinarias de materias propias de la ley marco, son varias las razones que limitan este aspecto, la Constitución Política en el numeral 10 del artículo 150 prohíbe el traslado de

dichas facultades al Presidente; además, el Congreso no puede investir ese tipo de facultades legislativas extraordinarias pues ello generaría que mediante decreto-ley regule asuntos propios de reserva de una ley marco, pues la regulación de dichos temas son generales y abstractos, temas que son asunto sometido a reserva de la ley marco y de realizarse desconocería el ejercicio de la competencia mancomunada de regulación en dichas materias. (Derecho Justo, sf, p. 108)

Si se mira detenidamente cada uno de los apartes que en relación con la doctrina se acaban de referenciar, es posible concluir que, en el fondo, plantean un aspecto de distribución constitucional de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, competencia que se ha incluido como uno de los posibles determinantes de la vocación derogatoria a que se refiere este capítulo.

3.1. La jerarquía

Tal como se indicó en la parte introductoria de este estudio, los ordenamientos jurídicos entre otras características, presentan la de ser ordenados en virtud de la jerarquía que se establece entre las diversas construcciones normativas que los integran, jerarquía que implica que “Las normas superiores tienen capacidad innovativa sobre las inferiores, mientras que las subordinadas no pueden alterar las de mayor rango” y, además, en consecuencia, “Cualquier contradicción con una norma de rango superior determina la nulidad radical de la inferior”. (Escuin, 2011, p. 21). Tal característica es igualmente resaltada por Monroy Cabra al indicar que el principio de jerarquía es uno de los tantos mediante los cuales se organiza todo ordenamiento jurídico, sea simple o complejo (Monroy, 2010, p. 133).

En el ordenamiento jurídico colombiano la jerarquía se evidencia, principalmente, en el artículo 4º de la Constitución Política, al establecer que la misma es norma de normas y que en el evento de incompatibilidad entre cualquier norma jurídica y la Carta, deberán aplicarse las disposiciones constitucionales.

Así lo reiteró el Consejo de Estado en sentencia proferida por su Sala Plena el 1º de abril de 1997, expediente S-590, con ponencia del magistrado Juan de Dios Montes Hernández:

La Constitución reafirmó la jerarquización del ordenamiento jurídico, del cual se desprende, como corolario lógico, el principio de que una norma superior señala el contenido, la competencia y el procedimiento para la creación de otras normas jurídicas. Son, en otros términos, los principios de validez y eficacia de la norma.

Pero además de la disposición constitucional citada, tal característica de jerarquización del ordenamiento jurídico colombiano se completa con la consagración de los medios de control, previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer, entre otras causales, para la anulación de los actos administrativos, su expedición con infracción de las normas en que debían fundarse.

Esta característica del ordenamiento jurídico se describe de la siguiente manera por la doctrina, en una noción que coincide con las disposiciones jurídicas que se han reseñado en los párrafos inmediatamente anteriores:

Una jerarquía material es una relación entre dos normas N1 y N2, en la que N1 no puede estar en conflicto con (el contenido de) la norma N2, so pena de su invalidez material: esto presupone una tercera norma (o conjunto de normas) N3, que dispone el efecto de invalidación o anulación, y verosímilmente indica con qué procedimientos este efecto de anulación será alcanzado. De este modo, dado un contraste entre una norma N1 y una norma N2, si tal contraste se resuelve, con base en una norma N3, disponiendo la invalidez de la norma N1, entonces la norma N1 está jerárquicamente subordinada, en sentido material, a la norma N2. (Pino, 2014, pp. 86)

Así las cosas, si se acepta como válida la posición del Consejo de Estado consistente en que los actos administrativos, en su modalidad de decretos de ley marco, tienen vocación para derogar la ley, sería obligado concluir que no es la jerarquía el factor determinante de tal vocación derogatoria, aceptando, igualmente, por ahora, como condición indispensable, que un acto administrativo

se ubica en una escala jerárquica inferior a la de la ley ordinaria. En conclusión, de acuerdo a lo hasta ahora planteado, no sería la jerarquía, el factor para explicar la admisibilidad de esta postura del Consejo de Estado.

3.2. La naturaleza de las disposiciones jurídicas

Por naturaleza de una disposición jurídica se entiende, para efectos del presente estudio, si ella se clasifica como norma constitucional, como norma legal o como acto administrativo. A su turno, esa naturaleza se determina, al menos desde el punto de vista formal, esto es atendiendo a sus reglas de producción, por la relación de jerarquía que se establece entre ellas.

Así las cosas, si la disposición jurídica está limitada en su alcance únicamente por los principios (dogmáticos u orgánicos) fundantes del Estado previstos en la Constitución y, además, sigue el procedimiento previsto en la misma carta para la expedición de disposiciones reformativas de la misma, se tratará entonces, de una norma de naturaleza constitucional.

En segundo lugar, si la construcción normativa está limitada en su alcance no solamente por los principios fundantes del Estado previstos en la Constitución, sino también por todo el conjunto normas, principios y valores, previstos en ella y, además, por las disposiciones de las correspondientes leyes orgánicas en cuanto a su procedimiento de producción, en el evento de disposiciones expedidas por el Congreso; o por el mismo contenido total de la Constitución, sin intermediación de ley alguna, en los precisos eventos previstos en la misma carta, o por ésta y las disposiciones previstas en la correspondiente ley de autorizaciones, en el evento de otorgamiento de facultades extraordinarias, para el caso de normas producidas por el Ejecutivo, se tratará, entonces, de disposiciones de naturaleza material de ley.

Por último, si la norma es producida por autoridades administrativas con la obligación de respetar, además del contenido íntegro del orden constitucional, los límites impuestos por una ley diferente a una que otorga facultades extraordinarias en virtud de lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la

Constitución Política, entonces, tal construcción normativa tendrá la naturaleza de acto administrativo, como en efecto, frente a los decretos de ley marco, lo han sostenido, por regla general, tanto el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en cuanto que, los mismos encuentran límite, además de la Constitución Política, en la correspondiente ley marco que los habilita.

Frente a los decretos de ley marco se afirma que, por regla general, se ha sostenido su naturaleza de actos administrativos dado que, como se registró en el capítulo relativo a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este particular, dicha Corporación, sin que haya sido la regla, se insiste, afirmó la naturaleza legislativa de los decretos de ley marco. En efecto, recuérdese que el Consejo de Estado mediante Sentencia del 20 de mayo de 1994, Sección Cuarta, radicado 5185, con ponencia del magistrado Guillermo Chahín Lizcano, los denominó decretos de potestad legislativa condicionada pero expresando, en todo caso, que los mismos ocuparían la misma posición y valor de la ley, surtiendo los mismos efectos como si los hubiese expedido el propio legislador.

En relación con la postura del Consejo de Estado que se acaba de reiterar, se advierte que la misma podría explicarse desde una cualquiera de las siguientes perspectivas: o bien asumiendo que la ley marco y sus correspondientes decretos constituyen una única construcción normativa compleja expedida por dos autoridades en ejercicio de las competencias constitucionales, o bien asumiendo que la ley marco ocupa una posición jerárquica superior a la ley ordinaria dentro del ordenamiento jurídico.

La primera perspectiva planteada implicaría asumir que la regulación de la materia objeto de ley marco y sus correspondientes decretos es el resultado de un trabajo en grupo, en aplicación del principio de colaboración entre las ramas del poder, en este caso legislativa y ejecutiva, donde sencillamente el Congreso se encarga de diseñar la parte general y el Gobierno los demás aspectos pertinentes para completar dicha regulación. Nótese que esta es una diferencia importante de los decretos de ley marco respecto de los decretos reglamentarios comunes dado que, mientras éstos últimos están limitados a detallar únicamente los aspectos referidos en la ley a que se refieren, los decretos de ley marco, por

el contrario, deben expedir la regulación completa de la materia sin importar que cada aspecto haya sido previsto por la ley marco que los habilita, su limitación consiste únicamente en expedir una regulación coherente con los principios generales y objetivos trazados por el legislador.

La segunda perspectiva que explicaría la posibilidad de atribuir naturaleza legislativa a los decretos de ley marco, esto es aquella que implicaría ubicar la ley marco en una escala jerárquica superior a la ley ordinaria, para que el decreto que la desarrolle ocupe la posición de ésta última, podría explicarse advirtiendo que la ley marco, en cuanto ley de objetivos y principios generales, está más cerca de la naturaleza de las normas constitucionales precisamente por esa generalidad y abstracción que debe caracterizar a las mismas, a diferencia de la regulación legal común que debe tocar todos los aspectos atinentes a la correspondiente materia, aspectos éstos que en la técnica de producción normativa de la leyes marco, simplemente se trasladaron constitucionalmente desde la órbita legislativa a la órbita del Gobierno.

De acuerdo a lo dicho, entonces, si se admite que los decretos de ley marco tienen naturaleza legislativa, es apenas obvio concluir que los mismos tienen vocación para derogar la ley ordinaria pues, como ya se anotó previamente, ello es lo que comúnmente ocurre, esto es, que las disposiciones jurídicas sean derogadas por otras de la misma naturaleza. Pero si se sostiene, como en efecto ocurre por regla general, que los decretos de ley marco son actos administrativos, continúa, entonces, hasta ahora, sin explicación su vocación derogatoria frente a la ley ordinaria.

3.3. La competencia

Cuando se abordó el aspecto de la jerarquía como una de las características del ordenamiento jurídico, se hizo referencia a que el Consejo de Estado en sentencia proferida por su Sala Plena el 1º de abril de 1997, expediente S-590, con ponencia del magistrado Juan de Dios Montes Hernández expresó que de tal principio de jerarquía se desprendía otro principio consistente en que *“una norma superior señala el contenido, la competencia y el procedimiento para la*

creación de otras normas jurídicas". Pues bien, en punto a la materia que nos ocupa, esto es, la explicación de la posibilidad de derogar leyes a través de actos administrativos, en la forma de decretos de leyes marco, esa norma superior que señala el contenido y la competencia para la creación de otras normas jurídicas, no es otra que la Constitución Política, en sus artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 16 ya analizados en el capítulo 2 de este trabajo.

En efecto, las disposiciones citadas de la Constitución Política no hacen otra cosa que distribuir competencias para la creación de disposiciones jurídicas o expedición de regulaciones, entre el Congreso y el Gobierno. Distribución de competencias que, tal como lo señalan las referencias doctrinarias hechas al comienzo de este capítulo, implicó el traslado de la potestad reguladora desde el Congreso hacia el Gobierno, con una justificación en la necesidad de adecuación normativa al constante cambio y a las exigencias de conocimientos técnicos sobre las materias allí relacionadas, a pesar de las críticas que pueda merecer tal traslado de competencias en punto a la concentración del poder en el Ejecutivo en desmedro del principio democrático mirado desde la óptica de la representación y efectiva deliberación o debate.

Pues bien, dado que la posibilidad de derogación de una disposición jurídica implica necesariamente un contraste entre dos construcciones normativas, es necesario reiterar aquí la explicación que sobre la jerarquía hace Giorgio Pino en la referencia anotada al comienzo de este capítulo:

De este modo, dado un contraste entre una norma N1 y una norma N2, si tal contraste se resuelve, con base en una norma N3, disponiendo la invalidez de la norma N1, entonces la norma N1 está jerárquicamente subordinada, en sentido material, a la norma N2. (Pino, 2014, pp. 86)

La norma N3, en la problemática que nos ocupa, esto es, la posibilidad de derogar la ley (norma N1) a través de un acto administrativo llamado decreto de ley marco (norma N2), no es otra que la Constitución Política, al señalar la competencia para la creación normativa en cabeza del Gobierno.

Sostiene la doctrina que el ordenamiento jurídico “*tiene un límite temporal porque está constituido por normas vigentes en un momento dado*” (Monroy, 2010, p. 132), en consecuencia, es posible afirmar que en el ordenamiento jurídico colombiano, como en cualquier otro, ocurre una sucesión temporal de escenarios de distribución constitucional de competencias, en este caso, entre el Legislativo y el Ejecutivo, que hace que en cada uno de ellos, por efectos de esa distribución constitucional de competencias, que es norma superior a todas las demás construcciones normativas del ordenamiento jurídico, se establezca un orden diferente para la jerarquización de esas diversas construcciones normativas respecto a específicas materias.

En otros términos, es posible sostener que el factor determinante tanto de la jerarquía como de la vocación derogatoria de determinada construcción normativa ni la entidad que la emita, no es la naturaleza de esa construcción normativa, a pesar de que por regla general coincidan naturaleza y jerarquía, sino la competencia que ha otorgado la Constitución como norma superior dentro del ordenamiento jurídico al órgano de poder que finalmente expide la disposición.

De acuerdo con lo anterior, la jerarquía superior de la construcción legal frente al acto administrativo que comúnmente se predica, es una verdad relativa en tanto que, en primer lugar, solamente es válida dentro de un mismo escenario dinámico de distribución constitucional de competencias para la producción normativa y, en segundo lugar, con referencia a una específica materia objeto de regulación.

En otras palabras, la relatividad de la jerarquía de las construcciones normativas y su correspondiente vocación derogatoria, en función de los diferentes escenarios de distribución constitucional de competencias, según la materia, que se suceden temporalmente, se puede expresar así:

Si las construcciones normativas se han expedido en vigencia del mismo escenario de distribución constitucional de competencias normativas, en principio, no debería existir la posibilidad de que una ley ordinaria sea derogada

por un acto administrativo, sencillamente porque la Constitución, en virtud del principio de separación de poderes, ha debido atribuir la competencia de regulación, de cada específica materia, o bien a la ley o bien al acto administrativo. Se afirma que en principio, dado que, en contravía de toda técnica legislativa, como ya se anotó, frente a la definición de la estructura de las entidades administrativas nacionales, la Constitución radicó la misma competencia tanto en cabeza del Legislativo (Artículo 150 numeral 7) como en cabeza del Ejecutivo (Artículo 189 numeral 16), siendo así, entonces, ésta la única posibilidad de que, bajo el escenario competencial de la Constitución de 1991, un acto administrativo en la forma de decreto de ley marco, derogue una ley ordinaria.

En sentido contrario, si las construcciones normativas fueron expedidas en diferentes escenarios de distribución constitucional de competencias, sí es posible que un acto administrativo derogue una ley ordinaria referida a la misma materia cuya regulación atribuyó la Constitución al Gobierno desplazando para tales efectos al Legislativo. Tal como ocurre, por ejemplo, en materia salarial y prestacional de los empleados públicos, congresistas y servidores de la fuerza pública y, en general, frente a cada una de las materias relacionadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, al enfrentar los decretos de ley marco con las normas legales expedidas antes de que se atribuyera tal competencia de producción normativa al Gobierno.

Se insiste entonces, que la vocación derogatoria del decreto de ley marco frente a la ley ordinaria, expedida en un escenario anterior de distribución constitucional de competencias deriva, precisamente, de que la construcción normativa de máxima jerarquía en el ordenamiento jurídico, esto es la Constitución, ha otorgado esa competencia al acto administrativo desplazando para tales efectos, en esa materia concreta, al Legislativo. Nótese que independientemente de la naturaleza administrativa que se atribuye al decreto de ley marco, la regulación efectuada por medio de éste, salvo los objetivos y los criterios generales reservados a la ley marco, ocupa, la misma posición que ocuparía la ley ordinaria respecto de la Constitución, pues lo que ha pasado con este cambio de escenario es que la regulación que antes hacía el Congreso

mediante ley ahora la hace el Gobierno mediante Decreto. Es decir que la competencia que la Constitución ha otorgado al acto administrativo lo ubica en la misma posición jerárquica de la ley ordinaria expedida en un escenario anterior de competencias y de allí deriva su vocación derogatoria.

En tercer lugar, de acuerdo a lo anterior, es posible sostener que la ubicación jerárquica de una construcción normativa, dentro del ordenamiento jurídico, en función de la competencia constitucional que realiza, sí debe ser por lo menos, la misma, al momento de enfrentar otra construcción normativa con fines de derogación.

En definitiva, entonces, la jerarquía de una construcción normativa inferior a la Constitución no depende de la naturaleza ni el órgano emisor de la misma, sino de la competencia constitucional que realiza y, esa jerarquía así determinada puede equipararse con la jerarquía de otra construcción normativa, incluso de naturaleza diferente, que realiza la misma competencia constitucional que, por principio de técnica legislativa en respeto a la separación de poderes, debió haberse expedido en un escenario de distribución de competencias ya superado.

Resulta ahora pertinente recordar la motivación para emprender el estudio que se ha realizado, para lo cual se expresó en su momento lo siguiente:

La ruptura del paradigma de jerarquía del ordenamiento jurídico planteada amerita ser analizada desde el punto de vista académico dado que, de ser fundada la postura de la Corte consistente en atribuirle la naturaleza de actos administrativos a los decretos que desarrollan leyes marco, sería, en consecuencia, infundada la posición del Consejo de Estado consistente en admitir que tales decretos tengan vocación para derogar leyes y, en sentido contrario, de resultar fundada la posición del Consejo de Estado, resultaría insostenible que tales decretos son actos administrativos. Salirse de las posibilidades señaladas implicará, en consecuencia, admitir que las leyes pueden ser derogadas por actos administrativos, como, en principio, viene sucediendo, sin que se advierta, hasta ahora, explicación para sostener tal situación.

De acuerdo a lo dicho, entonces, es obligado concluir que ni la Corte Constitucional ni el Consejo de Estado están equivocados en sus posturas, sino que, en efecto, se debe admitir que en las condiciones atrás indicadas, es posible que las leyes ordinarias puedan ser derogadas por actos administrativos de naturaleza competencial legislativa, de acuerdo con la explicación que se ha hecho, la cual brillaba por su ausencia en las providencias que motivaron este trabajo.

CONCLUSIONES

Tanto en Francia como en Colombia, las leyes marco o cuadro y los decretos que se expiden con fundamento en ellas, surgieron dentro de un proceso de traslado de competencias desde el órgano legislativo hacia el ejecutivo que implicó la atenuación del principio clásico liberal de la división de poderes, para fortalecer un órgano ejecutivo, especialmente, como director de los aspectos económicos estatales, en tanto que fueron problemáticas de ésta índole las que motivaron materialmente el surgimiento de estas modalidades normativas. Es así como en ambos países, primero en Francia y luego en Colombia, las leyes marco se introducen a través de la categoría normativa de mayor jerarquía: la ley y la Constitución, respectivamente.

Desde el mismo momento de su surgimiento, se ha presentado controversia en punto a la naturaleza, ora legislativa ora administrativa de los decretos que desarrollan las leyes marco, así como respecto de la vocación para derogar construcciones normativas con categoría de ley a través de tales decretos de ley marco.

En esa controversia relativa a la naturaleza y la vocación derogatoria de los decretos de ley marco, desde el punto de vista de la academia, se han sostenido la dos posiciones: de una parte, quienes afirman su naturaleza legislativa y, en consecuencia, su vocación para derogar la ley ordinaria y, de la otra, quienes le imputan a tales disposiciones naturaleza administrativa y, por consiguiente, la imposibilidad de derogar la ley a través de las mismas, fundamentados en que, por aplicación del principio de jerarquía, el acto administrativo al estar ubicado en una escala inferior carece de dicha vocación.

No obstante las anteriores posiciones, que en principio aparecen como coherentes en función del principio de jerarquía, bajo el entendido que el acto administrativo es una construcción normativa que siempre tiene categoría jerárquica inferior a la ley, el Consejo de Estado en Colombia rompe con esa pretendida coherencia al sostener que, no obstante la naturaleza de actos administrativos que se les imputa a los decretos de ley marco, los mismos sí tienen vocación derogatoria de la ley.

Esa ruptura de tal posición al desconocerse en principio, la característica de jerarquía que impregna a los ordenamientos jurídicos, motivó este trabajo de investigación, planteando, en un comienzo, que esa circunstancia implicaba, o bien que tales decretos no eran actos administrativos o bien que si lo eran, no podrían tener vocación para derogar la ley. Sin embargo, también se dejó planteado, en su momento, que en el evento que tal postura del Consejo de Estado, se confirmase como válida, debería encontrarse una explicación para ello, pues en sus diversos pronunciamientos, como en los de la Corte Constitucional, no se advertía la misma.

Pues bien, la sospecha de una postura equivocada ya fuese respecto a la naturaleza de los decretos de ley marco o respecto a su vocación derogatoria de la ley no pudo ser confirmada. Por el contrario, el resultado final se concretó en ratificar que, por extraño que parezca, sí es posible sostener la derogación de la ley ordinaria mediante actos administrativos en la forma de decretos que se expiden con fundamento en leyes marco. Lo que faltaba para que tal acontecer no fuera sorprendente, en principio, era la explicación que al respecto se ha dado en este trabajo: la vocación derogatoria de una construcción jurídica no depende de su naturaleza como factor determinante sino de la competencia constitucional que con tal construcción se ejerce, dado que esa misma competencia puede, en el evento de sucesión temporal de diferentes escenarios de distribución competencial, poner en la misma escala de jerarquía actos administrativos y leyes ordinarias, referidas a una misma materia y, así, a pesar de su diferente naturaleza, pero puestos en la misma escala jerárquica, surge la vocación derogatoria.

En primer lugar, para la explicación de la controvertida vocación derogatoria, fue necesario introducir el concepto de escenario de distribución constitucional de competencias, como aquel momento concreto del ordenamiento jurídico desde el punto de vista temporal en el que por virtud del principio de separación de poderes, no es posible que dos órganos distintos del Estado, en este caso Congreso y Gobierno, tengan asignada una misma competencia de producción normativa respecto de una misma materia.

En segundo lugar, pilar fundamental de tal explicación en este trabajo de investigación, fue haber concluido que no es la naturaleza de la construcción normativa la que determina su jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, muy a pesar de que por regla general, coincide que los actos administrativos siempre estarán desde el punto de vista jerárquico, en una escala inferior a la de la ley. Sin embargo, tal coincidencia no se explica por la naturaleza de ser acto administrativo sino porque en efecto, también por regla general, la propia Constitución ha creado escenarios de distribución competencial en los que se les asigna a los actos administrativos una competencia residual y no principal.

En tercer lugar, esa vocación derogatoria de un acto administrativo frente a una construcción normativa con categoría de ley ordinaria, es un fenómeno que se debe presentar, si se respetan los principios de competencia y de separación de poderes, solamente entre dos escenarios de distribución constitucional de competencias diferentes: en efecto, por regla general, el Consejo de Estado ha sostenido esa vocación derogatoria de un acto administrativo en la forma de decreto de ley marco, cuando enfrenta un decreto de esta naturaleza expedido en el escenario competencial de la Constitución de 1991, con una construcción normativa de naturaleza legal expedida en el escenario competencial creado al amparo de la Constitución de 1886 o, también, un acto administrativo en forma de ley marco expedido en el escenario competencial creado por la Constitución de 1886 después de la reforma de 1968, frente a una construcción normativa con rango legal, creada en el escenario competencial creado por la misma Constitución de 1886, pero antes de la reforma constitucional del señalado año de 1968, que fue la que introdujo en nuestro país la figura de las leyes marco.

En cuarto lugar, se indica que la vocación derogatoria de los decretos de ley marco frente a disposiciones con categoría de ley, surge solamente entre dos escenarios de distribución de competencias diferentes, solamente si se respetan los principios de competencia y de separación de poderes dado que, en efecto, es posible que en un mismo escenario de distribución de competencias, se expida una ley o un decreto de ley marco, sin la correspondiente competencia, evento en el cual, uno de las dos construcciones debería desaparecer del ordenamiento jurídico, no por vocación derogatoria sino por violar la Constitución en punto a la distribución de competencias, tal como en efecto sucedió en uno

de los eventos jurisprudenciales analizados en el capítulo 2º, relacionado con la prima técnica de los servidores de la Contraloría, dado que una ley ordinaria que reguló tal organismo, invadió la competencia del Gobierno al regular tal prestación social, que posteriormente fue regulada por decreto de ley marco del Gobierno, que se enfrentó a una ley, dentro del mismo escenario de distribución constitucional de competencias, pero por una irregularidad concretada en el desconocimiento del ordenamiento jurídico.

Se identificó un solo caso, diferente a los de desconocimiento de la distribución constitucional de competencia, pero que se ubica igualmente, en una circunstancia que se puede imputar, por lo menos de falta de técnica legislativa, por desconocimiento del principio de separación de poderes, en el que no se aplica la regla identificada de que la vocación derogatoria del decreto de ley marco frente a la ley surge solo entre dos escenarios de distribución competencial diferentes, que es el surgido del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución que otorga competencias normativas al Presidente respecto de la estructura de las entidades administrativas del orden nacional, frente al numeral 7º del artículo 150 de la Carta que también otorga la misma competencia normativa al Congreso de la República, desconociéndose así, se insiste, el principio de separación de poderes.

En quinto lugar, hace parte de la explicación del fenómeno que motivó este trabajo, la ratificación de que, en efecto, para que exista vocación derogatoria de una disposición jurídica frente a otra, debe estar ubicada en una misma escala jerárquica, en virtud no de la naturaleza de la misma como ya se indicó, sino en virtud de la asignación de competencias que hace la Constitución, en tanto que norma superior a todas las demás construcciones normativas del ordenamiento jurídico. En efecto, si en virtud de disposición constitucional establecida en la Carta de 1991, se dispuso, por ejemplo, que la regulación que antes, en vigencia de la Constitución de 1886 era competencia de ley, ahora se haga en virtud de decreto del Gobierno, desplazándose así al Legislativo, es obligado concluir, que frente a esa concreta materia, el ahora acto administrativo, en forma de decreto de ley marco, ocupe la misma posición jerárquica que antes, bajo la Constitución anterior, ocupaba la ley que regulaba esa específica materia.

Así las cosas, es obligado concluir, igualmente, que la jerarquía del ordenamiento jurídico es una característica que está presente en todos ellos, pero que es de naturaleza relativa y no absoluta, en tanto que esa jerarquía de las diversas construcciones normativas, se deberá establecer para cada materia específica y en un mismo escenario de distribución constitucional de competencias. Así por ejemplo, si bajo el escenario de distribución de competencias establecido por la Constitución de 1886, respecto de la materia concerniente a las prestaciones sociales de los miembros de la fuerza pública, la segunda escala jerárquica después de la Constitución la ocupaba la ley, ahora, bajo el escenario de distribución de competencias creado por la Carta de 1991, esa misma segunda escala jerárquica es ocupada no ya por la ley, pues se le quitó tal competencia, sino por el decreto de ley marco que desplazó a la ley en virtud de la sucesión temporal de dos escenarios de distribución competencial diferentes. Pero nótese como, en todo caso, frente a la misma materia, surge la vocación derogatoria del ahora decreto de ley marco, dado que, en efecto, ocupa el mismo segundo grado de jerarquía que antes ocupaba la ley, independientemente de su naturaleza administrativa.

Por lo anterior, si bien es cierto el decreto de ley marco está sujeto a la ley cuadro que lo habilita, no es menos cierto que esa sujeción se plantea como horizontal y no vertical, en tanto que, los dos representan una misma construcción normativa frente a una única temática, solamente que es una construcción normativa elaborada en grupo o entre dos: Congreso y Gobierno. Al ser una sujeción horizontal y no vertical, así como la que existe entre los principios que se establecen en cualquier código y su desarrollo en los capítulos posteriores del mismo, es obligado concluir, entonces, que el mismo escenario de distribución constitucional de competencias, tales construcciones normativas ocupan la misma escala jerárquica y la connotación de administrativa del decreto de ley marco deriva de esa sujeción horizontal respecto a la ley que lo habilita.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Romero, M. (1982). Las leyes marco y su impacto en la seguridad jurídica. Revista de la Facultad de Derecho de México (183 – 184), 7-21, Recuperado de:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27945/25222>

Ayuso, M. (2013), Las Aporías Presentes del Derecho Constitucional – Retos del derecho constitucional contemporáneo, Bogotá: Universidad de la Sabana: Editorial Astrea.

Cáceres Corrales, P. (1989). Crítica Constitucional. Del Estado liberal a la crisis del Estado providencia. Bogotá. Banco de la Republica Colombia.

Charry, J (1997), Sistema Normativo de la Constitución de 1991, Colombia: Temis.

Derecho Justo. (s,f). Ley marco. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de http://www.derechojusto.org/administrador/documentacion/54132ffba4001_Tramite%20especial_MARCO.indd.pdf, <http://www.derechojusto.org>

Echeverry. (2014). Las Causales del Control de Constitucionalidad. Colombia. Legis.

Ferrajoli, L. (2010). Constitucionalismo Principalista y Constitucionalismo Garantista. Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho, 15-53. Recuperado de, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30355.pdf>

Hakkanson, C. (2013). El Constitucionalismo frente a las constituciones contemporáneas. Retos del derecho constitucional contemporáneo. Bogotá. Universidad de la Sabana.

Ibáñez, J. (2007). Estudios de derecho constitucional y administrativo. Justicia y Desarrollo Sostenible. Bogotá. Legis.

Kelsen. H. (2011). Teoría Pura del Derecho. Traducción de la primera edición de Reine Rechtslehre (1934) a cargo de Gregorio Robles y Félix F. Sánchez.

Monroy Cabra, M. G. (2010). Introducción al Derecho. Bogotá: Temis.

Palacios Mejía, H. (1999). Notas a cerca de la facultad de regular la economía en la Constitución de 1991, en Derecho Público. *Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes*.

Peña. R.E. (2012). Panorámica del Derecho Procesal. En R. Peña, Teoría General del Proceso (págs.1-36). Bogotá: ECOE.

Pérez, J. (1982). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis.

Pino, G. (2014). Derechos e interpretación. El razonamiento jurídico en el Estado Constitucional. Bogotá – Colombia: Universidad Externado.

Plazas Vega, M. (2006). Derecho de la hacienda pública y derecho tributario, Bogotá – Colombia: Temis.

Quinche. (2015). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis.

Quinche Ramírez. M. F. (2009). La función Legislativa. Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus reformas (págs. 564-616). Bogotá: Universidad del Rosario.

Quinche, M. (2009). La Elusión Constitucional. Una política de evasión del control constitucional en Colombia. Bogotá. Universidad del Rosario.

Rodríguez, L. (2013). Derecho Administrativo General y colombiano. Colombia: Temis.

Rosario R, M. (2011). La Supremacía Constitucional: Naturaleza y alcances. *Dikaion* Revista de Fundamentación Jurídica, 20 (1), 97-117. Recuperado de, <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v20n1/v20n1a06.pdf>

Sierra, H. (1998). Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Urrego, F, & Quinche, M. (2008). Los Derechos en el Sistema Normativo Colombiano-Una Política Estatal De invención Normativa. Bogotá Universistas.

Valencia Villa, H. (2012). Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá: Panamericana.

Vila, I. (2007). Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo. Colombia: Legis.

Younes, D. (2012). Derecho Constitucional Colombiano. Colombia: Legis.