



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 406

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 17 de noviembre de 1995

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE LEY NUMERO 171 DE 1995 SENADO

“por la cual se regulan los institutos y estamentos educativos denominados, educación no formal”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. *Grado obligatorio.* Los establecimientos o institutos que se dediquen a la educación no formal, deberá exigir, como requisito mínimo a los aspirantes, haber cursado hasta quinto (5º) grado de enseñanza de educación básica, con excepción de aquellos que ofrezcan capacitación para la validación de primaria.

Artículo 2º. *Objetivo específico.* De conformidad con el artículo 37 de la Ley 115 de 1994, las instituciones de educación no formal deberán especificar la clase de capacitación y preparación que le dará a sus educandos para vincularse a los sectores productivos.

Artículo 3º. *Profesionalización.* Para efectos de buscar una mayor calidad en la educación, las instituciones de educación no formal, la enseñanza deberá estar a cargo de profesionales en la materia con reconocida idoneidad y ética profesional.

Artículo 4º. *Escalafonamiento.* Los profesores que se dediquen a la enseñanza no formal y no estén escalafonados, el tiempo de servicio le servirá para inscribirse en el Escalafón Nacional Docente.

Parágrafo. Así mismo, podrá vincularse a todos los organismos que agrupe a los docentes del país, con las mismas prestaciones sociales.

Artículo 5º. *De las remuneraciones.* A los profesionales que se dediquen a la labor docente en los establecimientos de educación no formal, tendrán una remuneración mensual de acuerdo a la categoría que tengan dentro del escalafonamiento nacional.

Artículo 6º. *Asignaturas.* Las asignaturas, como la intensidad horaria, tendrá un contenido, estrategias y compuesto por una metodología que contengan aspectos pedagógicos en la formación educativa y la actividad práctica.

Artículo 7º. *Areas.* Las instituciones que se dediquen a la educación no formal, deberán especificar qué áreas se ofrecen y cuáles son de obligatorio cumplimiento.

Artículo 8º. *Consejo Académico.* Toda institución dedicada a la educación no formal, tendrá un Consejo Académico que estará integrado por: El rector, quien lo presidirá; un docente por área y un representante de los estudiantes.

Artículo 9º. *Del representante de los estudiantes.* El representante de los estudiantes será un alumno que curse el último grado que designe la Institución y se encargará de promover los deberes y derechos de los estudiantes.

Parágrafo. El representante de los estudiantes tendrá derecho a participar en el Consejo Académico de la Institución.

Artículo 10. *Proyecto Educativo Institucional.* Toda institución de educación no formal, deberá elaborar su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Artículo 11. *Costos y tarifas.* En materia de costos y tarifas, las instituciones de educación no formal, se regirán de acuerdo al artículo 202 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 12. *Requisitos.* En materia de requisitos para ejercer la educación no formal, estas instituciones se regirán de conformidad con los mismos requisitos exigidos en el artículo 193 de la Ley 115 de 1994.

Artículo transitorio. Los establecimientos educativos que ofrecen educación no formal, que a la fecha de expedición de la presente ley no estén legalizados, tendrán un año para diligenciar ante las autoridades competentes la legalización y formalización de su instituto.

De los honorables Senadores,

Armando Villegas Centeno,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Este proyecto tiene como finalidad legalizar, organizar y darle la importancia necesaria a ese tipo de educación que siempre

hemos denominado como educación no formal.

Nuestra Carta Magna en su artículo 70, le da al Estado la obligación de promover y fomentar el acceso a la educación y la cultura a todos los colombianos; en el artículo 366 se reconoce la educación como una necesidad básica. Pero es en el artículo 67 en donde le da la mayor importancia "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura".

Quizá teniendo en cuenta estos principios fundamentales se promulgó la Ley 115 de 1994 en donde se le da un relieve de importancia a la educación; sin embargo, en lo que toca a la educación denominada como formal, que en su artículo 36 define la educación no formal como "la educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suprimir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos..." sin embargo, la misma ley crea un vacío enorme al no legislar como debe ser este tipo de educación; igual suerte ocurre con el Decreto 1860 de 1994, que reglamenta parcialmente la Ley 115, no toca en lo más mínimo lo que concierne a la educación no formal.

A falta de espacio en las universidades públicas y al alto costo en las universidades privadas que en Colombia cuesta educarse, ha proliferado en el país toda clase de institutos de educación no formal que ofrecen al mejor postor y como una especie de mercado persa programas educativos, que sin técnicas adecuadas y profesores poco o casi sin ninguna clase de idoneidad engañan a inocentes e incautas personas que desean superarse y al ver minada su posibilidad de entrar a una universidad caen en estos planteles que sin ningún requisito por parte del Gobierno venden según ellos educación. Contradiciendo en todo sentido las investigaciones que al respecto se han producido, tal es el caso del documento de los sabios cuando plantean: "Preparar a la próxima generación de los colombianos para asumir posiciones en el mundo moderno y llevar una vida satisfactoria exige la creación de nuevos sistemas educativos".

Colombia, en el mundo, es uno de los países que menos invierte en la educación, tan sólo el 2.80% de su PIB. Esta es la explicación del por qué, también, tiene una

tasa de analfabetismo bastante preocupante que se encuentra alrededor del 13%, no existen coberturas adecuadas para satisfacer esta necesidad básica. En el mismo documento, de los sabios, se pasa por alto el peso que tiene la educación no formal en Colombia, lo que ello representa, el dinero que se mueve; cualquier persona pone una institución de éstas sin ningún requisito y se enriquecen a costillas de un pueblo que clama constantemente por una mejor educación o por una oportunidad para educarse.

El Presidente Samper, en su salto social, en cuanto a lo educativo plantea: "La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye, trasmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una nación". Todos estos conceptos, honorables Senadores, es lo que nos preocupa y nos ha motivado para no dejar que esta clase de educación siga siendo una rueda suelta y repito, sin ningún control que sin un rigor científico y calificado exploten al ciudadano que quiere avanzar en su conocimiento.

Es por ello que pongo en su consideración el siguiente proyecto de ley, "por el cual se regulan los institutos y estamentos educativos denominados, educación no formal".

De ustedes, señores Senadores,

Armando Villegas Centeno,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 15 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 171 de 1995, "por medio de la cual se regulan los institutos y estamentos educativos denominados, educación no formal". Me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

15 de noviembre de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

P O N E N C I A S

INFORME PARA PRIMER DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1995 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 142 de la Constitución Nacional.

Del señor Presidente y demás honorables Senadores miembros de la Comisión I Permanente de Asuntos Constitucionales del Senado de la República.

En cumplimiento del encargo que me hiciera el señor Presidente de esta célula

legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 1º de 1995 Senado, iniciativa presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Salomón Náder Náder en compañía de un grupo de colegas que comparten la conveniencia de introducir la reforma planteada al artículo 142 de nuestro ordenamiento constitucional.

El fin que persigue esta propuesta es el de prever como atribución de la Rama Legislativa del Poder Público la facultad de ejercer un control de verificación previo sobre los textos de los proyectos definitivos de decretos reglamentarios de leyes que sean expedidos por el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa contemplada en el artículo 189, numeral 11 de nuestra Constitución.

A juicio de los autores del proyecto de acto legislativo se hace necesario subsanar los problemas derivados del ejercicio regular del poder reglamentario que corresponde al Gobierno Nacional respecto de las leyes que expida el Congreso, para efectos de lograr su cabal aplicación. Entre otros aspectos señalan:

1. El desconocimiento del espíritu de la ley por quienes proyectan su reglamentación, mediante interpretaciones acomodaticias.

2. El abuso en que los funcionarios incurren al incluir dentro de las reglamentaciones disposiciones que formaban parte originalmente de los proyectos presentados por el Ejecutivo al Congreso, que sin embargo, posteriormente fueron rechazados por alguna de las Cámaras durante el respectivo trámite legislativo.

Es tal el exceso en que se incurre al expedir las reglamentaciones, que en numerosos casos son tan distintos del contenido y alcance de la ley a las disposiciones que se reglamentan, que en la práctica éstos -los reglamentos- terminan convirtiéndose en leyes diferentes de las aprobadas por el Congreso.

Según se afirma en la respectiva exposición de motivos del acto legislativo, su objeto es el de corregir uno de los problemas más graves y preocupantes que se viene presentando como resultado de las interpretaciones acomodadas o equivocadas de las normas legales que hace el Gobierno en ejercicio de los poderes de reglamentación que competen al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, que en muchos casos se contraría el espíritu, el alcance y el propio contenido de la ley.

Lo anterior, obviamente debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Consejo de Estado, como instancia suprema de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, precisadas en los ordinales 1º y 2º del

artículo 237 de la Constitución, y las relativas al conocimiento de la constitucionalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se expiden decretos reglamentarios en ejercicio de acciones de nulidad interpuestas por la inconstitucionalidad de éstos y que no corresponde su competencia a la Corte Constitucional.

En la ponencia se hace énfasis en el hecho que el contenido del proyecto de acto legislativo no pretende cercenar ni desconocer el control de legalidad que ejerce el Consejo de Estado. Que es una función completamente distinta del control de verificación que se está planteando que, como hemos dicho, es previo, anterior a la expedición de la norma a fin de asegurar la coherencia entre ésta y la reglamentación, integrándolas como parte de un solo cuerpo que resulta vital y urgente para lograr asegurar que las normas que el Congreso expida en favor de la Nación y de los colombianos en general, produzcan plenamente los resultados y beneficios que se derivan de su recta y cabal aplicación.

Mientras que el control de legalidad y constitucionalidad que incumbe ejercer al Consejo de Estado según lo establecido en los ordinales 1º y 2º del artículo 237 de la Constitución Nacional es posterior, el de verificación, como dijimos, es anterior.

Tampoco intenta recortar la potestad reglamentaria que por Constitución corresponde al Presidente de la República. Lo que se procura es lograr que con la reglamentación de las leyes no se cambie ni se altere el alcance o contenido de la voluntad del legislador recogida en el texto mismo de la norma legal. Para prevenir o impedir que siga haciendo carrera lo que ha sido usual por parte del Ejecutivo que al reglamentar las leyes procede según su propia conveniencia o aún en detrimento del propio mandato que la ley confiere. Además se busca evitar que se produzca después de todo el trámite legislativo los inconvenientes generados por las controversias surgidas a raíz de los recursos de nulidad que se instauran contra los actos reglamentarios expedidos por el Gobierno a fin de subsanar posibles ilegalidades o inconstitucionalidades que pudieran existir en las reglamentaciones dadas a las leyes y que de esa manera pueden corregirse antes de que éstos -los reglamentos- surtan sus plenos efectos.

Si aceptamos plenamente la tesis que la reglamentación de la ley es parte esencial, consustancial e inseparable del propio conte-

nido del mandato del legislador plasmado en la ley, se persigue entonces que sea el propio Congreso como constituyente derivado al que corresponda asegurar a través del control previo de verificación que el Poder Ejecutivo no incurra en interpretaciones erradas que configuren extralimitaciones o abusos en el ejercicio del poder reglamentario.

Sostienen: Lo que en esencia propenden con la aprobación del texto propuesto como adición al artículo 142 de la Carta, es hacer coherente la reglamentación con la ley integrada en un solo cuerpo.

En consecuencia, el propósito que anima fundamentalmente a los autores de la iniciativa es el de eliminar el problema anotado que constituye un factor que interfiere o impide la eficacia plena de la ley, circunstancias de las cuales hemos sido testigos y que a criterio de los autores obedece al hecho que el constituyente no delimitó el alcance y contenido de la facultad presidencial en ejercicio de la potestad reglamentaria, siendo imprescindible que el Congreso como constituyente derivado proceda a precisar tal facultad a fin de que la intención que inspiró al legislador contenida en la ley no sea desviada, o desconocida bajo el pretexto de su reglamentación.

1. La potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria consiste en la facultad que la Constitución le otorga al Presidente de la República para desarrollar los contenidos de la ley de tal manera que se pueda lograr su cabal aplicación.

Como lo ha dicho el Consejo de Estado, "La potestad reglamentaria tiene dos caracteres: El primero es un factor esencial de la administración pública y el segundo lo constituye su imperio general y obligatorio; como desarrollo de la ley. Este doble carácter proviene no sólo de los principios generales, sino de textos expuestos de la Carta fundamental. Por eso corresponde al Presidente de la República velar por el exacto cumplimiento de las leyes, y también ejercer la potestad reglamentaria expidiendo los decretos conducentes a la debida ejecución de la ley (Constitución Nacional, artículo 120, ordinales 2º y 3º -CN de 1886, que corresponden al artículo 189 numerales 10 y 11 de la Carta de 1991).

La potestad reglamentaria va encaminada no solamente a hacer práctica la ejecución de las leyes sino a desarrollar el pensamiento del legislador, en ocasiones demasiado concreto y sintético en las nor-

mas legales. Tal potestad está limitada en cuanto al ejercerla se modifique o viole la ley que se reglamente o se invada la acción del legislador, decretando normas que sólo a éste competen y que no están comprendidas dentro del espíritu o letra de la ley que se reglamenta". (Sentencia, Sala Plena 26 de junio de 1940, XL-IX 466) Código Civil. Jorge Ortega Torres, Editorial Temis, Bogotá, 1972, página 43.

Ha sostenido en sala plena el Consejo de Estado sobre el tema, lo siguiente:

"La reglamentación de la ley es una función ejecutiva y administrativa, para asegurar el cumplimiento de la ley para ciertos detalles, y no puede extenderse a más de su objeto, porque se extralimitaría".

En concepto del Exmagistrado Miguel Lleras Pizarro, para establecer los límites del poder reglamentario se debe acudir a dos criterios: El de la necesidad y el de la competencia.

"a) *Necesidad*. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes. Allí se da la medida exacta de los poderes jurídicos de la administración pública en estas materias: Si el decreto reglamentario es necesario para que la ley se ejecute debidamente, el Gobierno puede dictarlo. Pero si no es necesario para su adecuada ejecución, la facultad desaparece en razón de que no existe el supuesto básico de su ejercicio. Hay sustracción de materia reglamentable, porque el estatuto superior se realiza en su plenitud sin necesidad de ordenamientos adicionales".

"*Competencia*. La función esencial del órgano administrativo es la de ejecutar las leyes e igual cosa podría predicarse del órgano jurisdiccional. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, las funciones parecen confundirse. Pero es evidente que cada una de esas ramas tiene su propio campo de actividad señalado por el derecho, dentro del cual sus poderes jurídicos se manifiestan de manera diferente. Hay leyes cuya ejecución cae dentro de la esfera de competencia de la administración y, de consiguiente, ellas deben aplicarse directa y preferentemente por ésta. Esos ordenamientos pueden y deben reglamentarse, cuando ello sea necesario, a pesar de que estén incorporados en cualquier clase de códigos y aunque las decisiones concretas que se adopten con base en tales estatutos estén sometidas

a la revisión eventual de los jueces". (Sentencia 24 de mayo de 1973. anales A LXXXIX números 437-438, página 199).

Dentro de la teoría de la separación de poderes que adoptó nuestra Constitución se explica la existencia de funciones propias de cada rama del poder público: Del Congreso, enumeradas fundamentalmente en el artículo 150 de la Constitución y del Presidente de la República, las expresadas en el artículo 189 de la Carta, siendo estas últimas consecuencia de la calidad de Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa que allí mencionan.

Las funciones que en su calidad de suprema autoridad administrativa le otorga la Constitución al Presidente de la República corresponden a todas aquellas tareas administrativas que aquél cumple contenidas en múltiples leyes que constituyen según su naturaleza agrupación de poderes jurídicos que permiten al Presidente de la república orientar la vida administrativa nacional. Las principales son: Ejecutar las leyes, ejercer la potestad reglamentaria, conservar el orden público y nombrar los funcionarios públicos.

a) *Ejecutar las leyes*

Dentro de la organización del Estado democrático liberal la función administrativa está subordinada a la función legislativa; lo que conduce a una dependencia jurídica de la administración frente a la ley, pues las facultades del Gobierno en esta materia, en buena parte, provienen de ella; la seguridad del respeto de la ley por parte de la acción administrativa la consigue el control de legalidad ejercido por los tribunales administrativos.

Principio general del sometimiento de las tareas administrativas a la ley, subordinación que expresa en la noción de ejecución de las leyes, como una de las principales obligaciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. La Constitución la expresa en términos muy claros en el numeral 10 del artículo 189: "Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento" y en el numeral 11: "ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

La obediencia a la ley, que es integrante de la noción de ejecución, así como la de darle exacto cumplimiento, se desdobra en dos aspectos de importancia: Primero, el de

principio de la legalidad, alrededor del cual se estructura la teoría de la nulidad de los actos administrativos y de la competencia jurídica del Presidente para dictar decretos reglamentarios y segundo, el aspecto específico de la ejecución de las leyes.

Respecto de esta última cuestión, la reglamentación de la ley genera una serie de facultades en favor del Presidente de la República destinadas a alcanzar los objetivos que el legislador quiso lograr con su expedición. Ese cumplimiento de la ley suele consistir: en la expedición de normas para precisar las circunstancias generales descritas en la ley y obedecer sus mandatos, lo que se hace a través de decretos; en la celebración de contratos para el fin previsto en la ley; en el nombramiento de funcionarios que realicen los propósitos del legislador; en la organización de dependencias administrativas o en la movilización de fondos públicos para atender a esas nuevas necesidades o servicios. Entendida así la noción de ejecución de las leyes, consiste en el obedecimiento inmediato a la voluntad contenida en cada acto del Congreso.

Corresponde al jefe de Estado, por fuera de toda delegación legislativa, en virtud de sus poderes propios, determinar aquellas medidas de policía que deban, en cualquier circunstancia, ser aplicadas en el conjunto del territorio.

La ley es una norma que contiene una serie de principios o reglas aplicables a todos los habitantes del país y que guían la acción administrativa; esa generalidad hace necesario que se expidan actos más concretos que desarrollen los principios y reglas legislativos, para precisar la forma como la administración debe atender los mandatos del Congreso. En el derecho colombiano esos actos del poder ejecutivo se llaman decretos reglamentarios. Teniendo en cuenta la generalidad de la ley, se ha pensado que la facultad de expedir decretos para su desarrollo es una función típica del poder Ejecutivo y que tendría aunque no estuviera expresamente prevista en norma constitucional; en otros casos, es la ley misma la que confía expresamente su desarrollo o ejecución al Presidente de la República y de ello puede derivarse un poder reglamentario ampliado o el otorgamiento de facultades extraordinarias según la forma y el tema de las leyes en cuestión.

En el decreto reglamentario, el Presidente de la República consigna el criterio que debe dirigir a la administración en la aplica-

ción de la ley y este concepto es obligatorio por cuanto proviene de la suprema autoridad administrativa. La unidad de orientación en la ejecución de la ley, que el decreto encierra, es un factor que evita el riesgo de arbitrariedad de los funcionarios subalternos y pone presente un elemento fundamental del derecho como es la seguridad de los gobernados sobre las normas que rigen su conducta.

c) Colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria

Los Ministros no solamente firman los decretos expedidos por el Presidente de la República, sino que en la práctica son los que los redactan y preparan con la colaboración de los funcionarios de su dependencia, salvo excepciones. Este hecho determina que si bien la titularidad del poder reglamentario corresponde al Presidente, la iniciativa en el ejercicio de él la tiene el Ministro. De otra parte, los Ministros tienen un poder reglamentario natural, como es propio de todo jefe de un servicio, para organizarlo, y un poder reglamentario especial cuando la ley los faculta para dictar determinada reglamentación; al primero se refiere lo que se dispone en las normas del Código del Régimen Político y Municipal; el Ministro tiene la facultad para dictar el reglamento especial de su oficina, para regularizar el servicio público.

En este acápite participamos de la idea expresada por los constituyentes cuando afirmaron: "consideramos oportuno señalar a los Ministros y a los jefes de departamentos Administrativos como los funcionarios que concurren con el Presidente de la República en el ejercicio de las funciones del Gobierno y como los jefes superiores de la administración, que dirigen la actividad administrativa y ejecutan en concreto la ley, bajo la orientación, claro está, del Presidente de la República" (*Gaceta Constitucional* número 62, página 10).

En materia de educación, por ejemplo, se ha autorizado a los Ministros para reglamentar una ley por medio de resoluciones de su despacho sobre la materia; muchas intervenciones del Estado colombiano en la economía nacional, verbigracia, se cumplen por resolución expedidas por los Ministerios de Hacienda o de Desarrollo Económico por haberlo encomendado para ello directamente la ley.

Es de advertir que esta facultad especial de la reglamentación se ejerce sin perjuicio de la facultad constitucional que corresponde

al Presidente de la República y que el mandato legal conferido al Ministro no despoja al Presidente de una atribución que le confiere la misma Constitución.

El célebre jurista francés León Duguit y la escuela de pensamientos jurídicos que lo siguió efectuaron un gran esfuerzo intelectual para distinguir las funciones y los actos del Estado, no por el órgano o autor que los realiza o produce sino por su contenido jurídico. Se abre así paso al denominado criterio material, opuesto al formal.

La potestad reglamentaria comprende una serie de actos de naturaleza propia de la rama Ejecutiva del poder público porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el Ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el Gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como deber ser, efectos jurídicos lo cual es apenas connatural a un Estado de Derecho, donde todo tiene significación jurídica.

Su ejercicio no puede erigirse como facultad autónoma toda vez que ambas integran el concepto de la norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación.

La facultad del Presidente de la República de ejercer la potestad reglamentaria de que trata el numeral 11 del artículo 189 constitucional no puede confundirse ni relacionarse con las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 150-10 del estatuto superior. Si bien es cierto que el ejercicio de estas últimas atribuciones se encuentra restringido por voluntad del constituyente, en donde el legislador no le puede permitir al Ejecutivo expedir decretos con fuerza de ley relacionados con determinados temas, verbigracia el de los impuestos, no puede decirse lo mismo respecto de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de cualquier ley, toda vez que el constituyente no delimitó el alcance y contenido del ejercicio de esa potestad reglamentaria.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia nacional, la potestad reglamentaria constituye un cumplimiento de la ley en la medida que la actualiza y la acomoda a las necesidades que las circunstancias le impongan

para su eficaz ejecución, y no un ejercicio de interpretación de los contenidos legislativos ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene, porque esta labor sólo compete en el marco de la expresión de la división de los poderes del Estado, a la autoridad judicial.

(*Gaceta Corte Constitucional*, tomo 6, página 106 de 1992).

La potestad reglamentaria que corresponde al Presidente como Jefe del Ejecutivo, le permite a éste, al expedir los decretos, órdenes y resoluciones que precisan, particularizar y hacer viable la ley que reglamenta, entrar a interpretarla sin exceder su contenido y términos de interpretación, que es una especie de colaboración indirecta en la labor de creación del derecho, y le da la oportunidad de ser la autoridad que realiza y da eficacia efectiva a la tarea del legislador.

Si bien algunos han pretendido atribuir a las disposiciones reglamentarias un carácter legislativo, desde el punto de vista material, dadas su generalidad y permanencia, iguales a las de la ley que reglamentan; sin embargo, es claro que éstas corresponden a la categoría de simples actos administrativos, sino que en ningún caso las reglamentaciones, como si lo hace la ley, crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, debiendo limitarse a adoptar las medidas necesarias para hacer producir la plenitud de sus efectos a lo que dispone la ley, tanto expresos como implícitos.

Si bien es claro que la potestad reglamentaria envuelve y exige, además una interpretación previa de la ley, para evaluarla y así poder determinar su desarrollo y efectos, los reglamentos en ningún momento pueden ampliar ni restringir las consecuencias lógicas de la ley y menos aún contrariar su sentido.

2. Alcance del proyecto

Los cambios con gran frecuencia introducidos a la ley a través de los decretos reglamentarios constituyen un alto riesgo para la seguridad jurídica del país. No son pocos los casos en que valiéndose de soterrados intereses políticos cuando no en la individual y caprichosa voluntad del Ejecutivo, al expedirse los reglamentos se parte de equivocadas interpretaciones o con fundamento en principios que definitivamente no responden a la filosofía ni a los propósitos que sirvieron de base y en los que se inspiró la preceptiva legal.

Los Constituyentes cuando abordaron la cláusula general de competencia legislativa expusieron: "Ese mandamiento le devuelve a dicho órgano su atribución esencial: Hacer las leyes.

Pero, además fortalece y revaloriza el ejercicio de la función legislativa otorgándole a las Cámaras la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas generales de derecho frente a cualquier situación, inclusive frente a aquéllas no previstas ni imaginadas y que puedan resultar de la inevitable evolución en el terreno de las ideas, de la ciencia y de la tecnología. Así lo dispone el párrafo 1º del artículo como quiera que al Congreso le corresponde por medio de leyes desarrollar la Constitución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación. Formulación que en nuestra opinión está dirigida a poner término a la impropiedad jurídica, a la mala utilización y al ejercicio abusivo de la función legislativa por parte de otras autoridades. La ley en esta forma tendrá una nueva entidad.

De otra parte, la cláusula general de competencia legislativa con la cual se revisite a las Cámaras en ningún momento se angosta ni pierde valor puesto que ni afianza ni amplía la teoría de la voluntad gubernamental" (*Gaceta Constitucional* número 79, página 11).

Como es sabido, en su momento el Presidente goza de la facultad -más aún de un poder que en veces es excesivo- para introducir disposiciones y hacer los reparos que a bien estime con respecto a los proyectos de ley que cursan en el Congreso sean de iniciativa del Ejecutivo o iniciativa parlamentaria.

Así mismo, surtido el trámite reglamentario de los distintos proyectos de las Cámaras, pasan a la sanción del Presidente de la República que antes de ello podrá oponerse a las normas que considere inconvenientes o inconstitucionales dentro del texto de éste con lo cual en gran medida sujeta la voluntad del legislador.

Lo anterior es aceptado dentro de la separación de los poderes en que se sustenta la organización del Estado Social de Derecho, de democracia participativa que existe entre nosotros; lo que tiene como fundamento impedir el ejercicio arbitrario de las atribuciones que corresponden a cada uno de ellos basados en un sistema de balance y contrabalance-contrapesos.

Además de ello, el poder, el Presidente de la República goza de la potestad reglamen-

taria para que por medio de actos administrativos se logre hacer real y concreto el enunciado abstracto y general contenido en la ley.

En la medida en que el ejercicio, del poder reglamentario por parte del Ejecutivo altere el contenido de las disposiciones legales, se está desconociendo con ello la voluntad del legislador. De lo que se trata entonces es de establecer un control previo de verificación encaminado exclusivamente a garantizar que el Gobierno no incurra en extralimitación de sus funciones al ejercer la potestad reglamentaria, más allá de los contenidos esenciales que comprenden las normatividades legales.

El ámbito de la facultad presidencial ha de llegar hasta donde no invada las competencias del legislador ordinario o extraordinario, cuyo ejercicio deberá estar ceñido a los principios o preceptos ideales que inspiran la ley, sin que el contenido y alcance de la norma legal que se reglamenta pueda quedar a merced de la voluntad del Ejecutivo. En la medida en que el Presidente de la República en ejercicio de la facultad mencionada pretenda variar los términos de la ley contenidos en su texto, modificar o desconocer los propósitos de ésta, la ley se convertiría de esa manera en burla y el Estado democrático sería una farsa.

Puede señalarse que el texto constitucional que se pretende modificar corresponde entonces al sentido de separación y autonomía de las ramas del poder contenidos en la Carta Fundamental, dentro de lo que cada uno ejerce sus atribuciones sin exceder el límite de sus respectivas competencias pero en armonía con los fines esenciales del Estado como un todo estructurado para satisfacer los propósitos fundamentales que sustentan nuestra democracia.

Si la organización del Estado está basada en la división de los poderes, no puede al mismo tiempo el constituyente contemplar facultades en cabeza del Poder Ejecutivo en ejercicio de las cuales puede éste desconocer la voluntad del legislador, pues en la práctica ello sería tanto como concebir el monopolio legal administrativo por el Presidente de la República.

De la misma manera que el legislador no puede invadir la órbita de competencias y facultades del Poder Ejecutivo, no puede el Presidente como suprema autoridad administrativa, tampoco proceder en ejercicio de su potestad reglamentaria expidiendo decretos para reglamentar leyes que des-

conozcan el fundamento de éstas excediendo sus mandatos en los criterios contenidos en la reglamentación, sino que el ejecutivo en cabeza del Presidente debe sujetar el ejercicio de su facultad a los parámetros de reglamentación que la propia Constitución señala.

Infortunadamente como dijimos, en la actualidad tales criterios no existen siendo en consecuencia de fundamental importancia y de carácter urgente proceder el legislativo a corregir esta situación mediante la consagración del control previo de verificación propuesto al Congreso por los autores de la iniciativa de la reforma constitucional.

Cuando en el Proyecto de Acto Legislativo se incluye el vocablo "proyecto" se está enunciando proyecto de decreto, se está indicando la finalidad que persigue éste con el control de verificación que es previo, como dijimos, y se ejerce sobre los proyectos de decretos reglamentarios de leyes antes de nacer a la vida jurídica, antes de ser expedidos, como dijimos, ya que como se sabe el control posterior sobre los decretos propiamente dichos, es decir, expedidos como acto jurídico con existencia legal corresponde según el caso ejercerlo al Consejo de Estado o a la Corte Constitucional.

De allí que en el texto del proyecto sometido a nuestro estudio se contempla la verificación sobre decretos reglamentarios de leyes antes de ser expedidos por el Presidente de la República lo cual indica dos precisiones atinentes a un mismo propósito: el de asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

3. Ubicación del tema

En esencia se pretende, dentro de la concepción en que se fundamenta la organización y funcionamiento del Estado Social de Derecho y la división de los tres poderes, cada uno de los cuales independientemente, o en relación del Ejecutivo y Legislativo, puede el Ejecutivo ejercer competencias propias no derivadas de la ley ni de la voluntad del legislador pero en su gran mayoría las que ejerce son derivadas de lo que disponga la ley y en esencia una de sus expresiones más importantes la del poder reglamentario, se busca con este proyecto que las normas de la Carta adquieran una coherencia y concatenación de los sistemas constitucionales que permitan una estructura articulada en torno a los mismos criterios que concibieron su propia formulación u organización.

La consagración imperativa de la atribución constitucional que se plantea a través

del ejercicio del control previo de verificación sobre los decretos reglamentarios de ley que expida el gobierno Nacional, está encaminada no a interferir la función del Poder Ejecutivo, sino por el contrario, a salvaguardar las respectivas órbitas de competencia de uno y otro poder, de tal modo que no se invadan las esferas, en este caso del Poder Legislativo, so pretexto de reglamentar lo dispuesto por el legislador en la propia ley.

Correspondiendo tal facultad a una y otra Cámara en las que está integrado el Congreso de la República para efectos prácticos de eficacia del control de verificación asignando la aplicación y desarrollo de tal atribución a las distintas comisiones constitucionales a las que hubiere correspondido el trámite de la ley que se reglamenta durante su aprobación por el Congreso, de conformidad con lo que prescribe la Ley 3ª de 1992, lo que es apenas obvio por cuanto que se trata de los Parlamentarios que con mayor intensidad examinaron, estudiaron y debatieron el respectivo proyecto de ley pues es sabido que el trabajo de desmenuzar y analizar las leyes se realiza fundamentalmente en las Comisiones.

En nuestro sentir, para que la figura del control de verificación sea incorporada a la normatividad constitucional, debemos ubicar en primer lugar dentro de las atribuciones del Congreso que ejercerán como facultades de cada Cámara (artículo 135 C.P.) incluyéndolo en uno de sus numerales como especial, puesto que ello corresponde más al tema de que trata el texto de la norma que se pretende incorporar que dentro del artículo 142 de la Carta, analizado el tema desde

la perspectiva de la Carta como un solo cuerpo y como una función del control político del Congreso.

Para tal efecto planteamos que debe ser adicionado este artículo 135 en relación con las atribuciones que corresponde a cada una de las Cámaras según lo prevé el artículo 135 antes citado.

Por los anteriores razonamientos, convencidos de la voluntad y conveniencia y aún necesidad que existe para que el Congreso pueda ejercer la función señalada en el Proyecto de Acto Legislativo puesto a nuestra consideración, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República que se dé primer debate al Proyecto de acto legislativo número 1 de 1995 con las modificaciones propuestas:

Pliego de modificaciones al Proyecto de acto legislativo número 1 de 1995 por el cual se modifica el artículo 142 de la C. N.

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 135 de la Constitución Nacional cuyo nuevo texto quedará así adicionado:

Artículo 135.

10. Ejercer el control previo de verificación sobre los decretos reglamentarios de leyes antes de ser expedidos por el señor Presidente de la República. La ley reglamentará su ejercicio.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige desde su promulgación.

De los honorables Senadores,

Carlos Espinosa Faccio-Lince,
Senador de la República.

Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales.

Parágrafo. Los reajustes en matrículas y pensiones educativas continuarán rigiéndose por lo establecido en la Ley 115 de 1994 (Ley General de la Educación).

Artículo 2º. *Definiciones.* Para los efectos previstos en esta ley, se adoptan las siguientes definiciones:

IPC. Índice de Precios al Consumidor calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para el total nacional, total de artículos y el total de ingresos, o el índice que haga sus veces.

Inflación. Variación acumulada del IPC durante un año calendario.

Meta de inflación. Es el porcentaje de inflación que se espera para el año siguiente según determinación que adopte al final de cada año la Junta Directiva del Banco de la República o la entidad que haga sus veces.

Valores. Cifras monetarias en pesos colombianos.

Artículo 3º. *Disposiciones aplicables a la expedición de normas que tomen en cuenta la inflación.* El Gobierno Nacional así como las Administraciones Departamentales, Distritales y Municipales, al expedir normas que dispongan la actualización de valores sujetos a su determinación por disposición legal, tendrán en cuenta la meta de inflación como estimativo del comportamiento de los precios del año en que se aplican dichos valores. Lo anterior no excluye la posibilidad de tener en cuenta, adicionalmente, factores diferentes del mantenimiento del valor real en la determinación del reajuste, factores éstos que deben ser expresados en la norma.

Para los cálculos que además involucren reajustes para años anteriores, al hacer la actualización del valor, se empleará la inflación correspondiente registrada por el DANE para el reajuste en cada uno de esos años, y se usará la meta de inflación para el reajuste del año en curso. Si el cálculo debe hacerse cada año se empleará cada vez la meta de inflación correspondiente, la cual se aplicará al valor determinado el año anterior sin corregir las diferencias entre la meta adoptada en ese año y la inflación registrada.

Parágrafo. Los salarios, mesadas y pensiones en general continuarán rigiéndose por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 4º. *Modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como*

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL DIA 15 DE NOVIEMBRE DE 1995 PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1995 SENADO

“por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1º. *Objeto.* Esta ley modifica las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al

Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones, y en su lugar establecer criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindexación de la economía, de conformidad con el Pacto Social de productividad, precios y salarios. Además, determina la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las

factor para el reajuste anual de multas. A partir de la vigencia de la presente ley, modifícanse todas aquellas normas que consagran la variación del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de actualización de valores de multas o sanciones, en el sentido de que se reajustarán anualmente en un porcentaje igual a la meta de inflación fijada para el año en que se proceda al reajuste.

Artículo 5º. Modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como factor para el reajuste de cuantías o rangos. A partir de la vigencia de la presente ley, modifícanse todas aquellas que consagran la variación del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de actualización de cuantías o rangos de valores que definan la aplicación diferencial de una disposición, en el sentido de que se reajustarán anualmente en un porcentaje igual a la meta de inflación fijada para el año en que se proceda al reajuste.

Artículo 6º. Modificación del artículo 8º de la Ley 44 del 18 de diciembre de 1990. El artículo 8º de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:

“Ajuste anual de la Base. El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta.

Parágrafo 1º. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Parágrafo 2º. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario”.

Artículo 7º. Modificación del artículo 10 de la Ley 56 de 1985. El artículo 10 de la Ley 56 de 1985 quedará de la siguiente forma:

Reajuste del canon de arrendamiento. Cada doce (12) meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon en una proporción que no sea superior a la meta de inflación siempre y cuando el nuevo canon no exceda lo previsto en el artículo 9º de la presente ley.

Parágrafo. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de tres puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar un incremento adicional en los cánones de arrendamiento el cual se llevaría a cabo en la siguiente renovación del contrato posterior a dicha autorización.

Artículo 8º. Esta ley deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 15 de 1995.

En sesión plenaria de la fecha se aprobó con adiciones el Proyecto de ley número 54

de 1995 Senado, “por la cual se modifican normas que consagran el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”.

Con el fin de que el citado siga su curso legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el siguiente informe, y de esta manera doy cumplimiento a lo establecido por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,
Honorable Senador

Luis Guillermo Vélez Trujillo.

CONTENIDO

GACETA No. 406-Viernes 17 de noviembre de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de ley número 171 de 1995 Senado, por la cual se regulan los institutos y estamentos educativos denominados, educación no formal..... 1

PONENCIAS

Informe para primer debate sobre el Proyecto de Acto legislativo número 1 de 1995 Senado, por el cual se adiciona el artículo 142 de la Constitución Nacional..... 2

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 15 de noviembre de 1995, Proyecto de ley número 54 de 1995 Senado, por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones..... 7