



Sentencia 1005 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1005/08

Referencia: expediente D-7260

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 8 (d), 11 parágrafo 2º y 19 de la Ley 1101 de 2006 "por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones.

Demandante: María Olga Jiménez Moscoso

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil ocho (2008)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución Nacional, la ciudadana María Olga Jiménez Moscoso solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 8 (d), 11 parágrafo 2º y 19 de la Ley 1101 de 2006 "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones."

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas:

LEY 1101 DE 2006

(Noviembre 22)

Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006

"Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"ARTÍCULO 8o. RECURSOS DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA. Además de la contribución parafiscal prevista en el artículo 1º de esta ley, el Fondo de Promoción Turística, contará con los siguientes recursos:

(...)

d) Los recursos derivados de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, en los términos de la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo;

(...)

ARTÍCULO 11. EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 300 DE 1996, QUEDARÁ ASÍ: DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL FONDO PROMOCIÓN TURÍSTICA. El Fondo de Promoción Turística tendrá un Comité Directivo compuesto por diez miembros, de la siguiente manera:

(...)

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará el procedimiento de selección de los representantes gremiales al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, garantizando la participación de los pequeños prestadores de servicios turísticos.

(...)

ARTÍCULO 19. **REGLAMENTACIÓN.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará esta ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia."

III. LA DEMANDA

La actora solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 8 (d), 11 parágrafo 2º y 19 de la Ley 1101 de 2006 "*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones.*" Sustenta su acusación de la manera que se expone en seguida.

La ciudadana Jiménez Moscoso considera que las disposiciones demandadas desconocen lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 150 de la Constitución Nacional de conformidad con el cual "El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen gobierno" así como vulneran lo establecido en el artículo 188-11 (sic)¹ que le atribuye al Presidente el "ejercicio de la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes." Las normas acusadas infringen los mencionados preceptos constitucionales por cuanto le asignan al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la facultad reglamentaria cuando ello, a juicio de la ciudadana demandante, es competencia que se debe ejercer en conjunto con el Presidente de la República.

Sostiene la actora que el Congreso no puede "asignar a un Ministerio la facultad reglamentaria pues la propia Constitución Política prevé (...) que ello es una competencia que debe poner en obra el Presidente en compañía del Ministro o Director de Departamento que corresponda." En opinión de la ciudadana Jiménez Moscoso, "la facultad reglamentaria no es una competencia autónoma de ningún Ministro o Director de Departamento, según lo indican los artículos acusados, sino que es necesario, tal como lo dispone expresamente la Constitución, que dicha facultad opere como primera medida con el concurso del Presidente."

Estima la demandante que al haber otorgado la facultad de adoptar medidas de regulación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los preceptos acusados de la Ley 1101 de 2006 "*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones*" exceden las atribuciones que le confiere la Constitución Nacional a los Ministerios y, con ello, no solo se impacta de manera negativa la organización institucional sino que se libera al Presidente de una de sus responsabilidades. Así las cosas, agrega la actora, "el Presidente termina por ser 'irresponsable' frente a un acto típicamente gubernamental - administrativo en perjuicio de la efectividad del control jurídico y político que debe operar sobre este tipo de actuaciones."

Con fundamento en lo anterior, solicita a la Corte Constitucional declarar inconstitucionales las disposiciones demandadas.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Alfredo Beltrán Sierra presenta escrito de intervención a nombre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los preceptos demandados - salvo la primera parte del literal (d) del artículo 8º de la Ley acusada - con fundamento en los motivos que se extractan a continuación.

Según el interviniente, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento constitucional al Presidente de la República, en tanto Suprema Autoridad Administrativa, se le confiere la potestad reglamentaria "mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes." Recordó el ciudadano Beltrán Sierra, cómo la disposición contenida en la Constitución de 1991 reprodujo la que le confirió al Presidente de la República el artículo 120 numeral 3º de la Constitución de 1886.

Respecto del sentido y alcance de la potestad reglamentaria, indicó que esta facultad encontraba explicación en la existencia de distintas ramas del poder público las cuales debían ejercer sus funciones de modo armónico para la realización de los fines del Estado. En este orden, añadió, le corresponde al Legislador "dictar las normas de carácter general, impersonal, abstracto, objetivo, en tanto que al ejecutivo [con miras a] la debida aplicación de la ley se le asignó por el constituyente descender mediante actos administrativos para fijar cómo se ha de dar aplicación a las leyes." Lo anterior significa, a juicio del ciudadano Beltrán Sierra, que "el campo de la reglamentación es inversamente proporcional a la amplitud y generalidad de la ley." En otras palabras, que "a mayor nivel de detalle en una norma legal corresponderá un menor campo para su reglamentación y viceversa, sin que sea lícito al legislador so pretexto de la generalidad de las leyes ensanchar indebidamente las atribuciones del Presidente de la República para permitirle que acudiendo a ese expediente irrumpa indebidamente en campos reservados por la Constitución al legislador en un régimen democrático de derecho."

El interviniente destacó la importancia de la función administrativa para reglamentar las leyes y subrayó cómo, en su parecer, en ninguno de los preceptos constitucionales se presenta autorización para conferirla a "los funcionarios de rango inferior al Presidente de la República." A su juicio, el Congreso de la República no puede soslayar la responsabilidad jurídico-política que la Constitución pone en cabeza del Presidente de la República "asignándole esa función a un Ministro, a un Jefe de Departamento Administrativo o a un Superintendente, o a funcionarios de rango inferior."

Marcó énfasis el ciudadano Beltrán Sierra en que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en considerar la potestad reglamentaria como una facultad de "carácter indefinido", esto es, en cuanto facultad que "se radica y mantiene en el Presidente de la República para la aplicación de la ley mientras ésta tenga vigencia." Es más, advirtió cómo ello significaba que "el Presidente de la República se encontraba en el deber jurídico de reglamentar [la Ley] para que pudiera comenzar a tener aplicación con prontitud, atendida la finalidad de dicha potestad, so pena de incurrir en responsabilidad por omisión en el ejercicio de sus funciones."

Por los motivos expuestos, solicitó a la Corporación declarar la inexequibilidad de las normas demandadas salvo la contenida en la primera parte del literal (d) del artículo 8º de la Ley acusada. Estimó que en esta última eventualidad "nada se [decía] respecto de la asignación como recursos del Fondo de Promoción Turística, de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo."

Intervención de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

El ciudadano Diego Germán Mejía Lemos, Profesor Asistente e Investigador de la Facultad de Ciencias Jurídico Políticas de la Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, intervino para solicitar que la Corte se inhiba de ofrecer un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda por "ineptitud sustantiva" toda vez que contra la norma contenida en el artículo 19 no se presentó cargo de inconstitucionalidad y los cargos elevados contra las otras disposiciones no plantean una verdadera controversia constitucional. En subsidio de lo anterior, recomendó declarar la exequibilidad de los preceptos demandados.

Respecto de la solicitud de inhibición, estimó el ciudadano Mejía Lemos que para sustentar tal exigencia resultaba necesario, de un lado, aplicar el método de interpretación sistemático, esto es, era preciso fijar el sentido y alcance de los preceptos demandados a la luz del contexto normativo donde se insertaban. De otro, debía aplicarse asimismo la regla *lex specialis derogat legi generali*. En opinión del interveniente, los cargos de inconstitucionalidad se "limitan a sostener que las normas contenidas en las disposiciones demandadas serían inconstitucionales, por cuanto el ministerio no puede ejercer de manera autónoma la potestad reglamentaria." No obstante, el ciudadano Mejía Lemos consideró lo siguiente:

"el supuesto problema constitucional, originado en la omisión legislativa relativa de la expresión "Gobierno Nacional" en los apartes demandados, parte de dos supuestos erróneos: uno relativo a la norma aplicable en cuanto a la reglamentación tema respecto del cual la demandante considera que existe una omisión legislativa relativa que afecta a todas las normas pertinentes de la Ley 1101 de 2006; y otro relacionado con la interpretación de parte de las normas demandadas. / De un lado, parte del supuesto de que la omisión legislativa relativa que se observa en los apartes demandados de algunas normas de la citada ley 1101, es predictable de las normas de la misma ley aplicables en cuanto a su reglamentación lo cual desconoce la regla *lex specialis derogat legi generali*, puesto que, de haber un conflicto entre las normas contenidas en los artículos 8 y 11, que no mencionan expresamente al Gobierno nacional, y la norma especial consagrada por el artículo 19, se debe aplicar ésta, y no aquéllas, dado que, en cuanto a la materia de la reglamentación de la ley 1101 de 2006, la norma contenida en el artículo 19 es especial y no incurre en la omisión legislativa denunciada, puesto que sí hace mención expresa del Gobierno nacional al regular la reglamentación de la ley en cuestión. / Es de observar, además que el cargo de inconstitucionalidad no se refiere al artículo 19, dado que en éste no se omitió mencionar al Gobierno nacional, al referirse a la reglamentación de la Ley 1101 de 2006. / De otro lado, el demandante desconoce que, en aplicación del método de interpretación sistemática, la omisión de la expresión 'Gobierno nacional' en los artículos 8 y 11 no implica que el solo Ministerio, sin el concurso del Presidente de la República, reglamente la Ley 1101 de 2006, ya que, interpretadas las normas citadas en relación con el artículo 19, que es, además, la norma especial en cuanto a la reglamentación de la citada ley se sigue que las normas demandadas no excluyen al Presidente de la República del ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con la citada ley."

Por las razones expuestas con antelación, solicitó el interveniente a la Corte Constitucional inhibirse de efectuar examen de fondo o, en caso contrario, declarar la exequibilidad de los preceptos acusados.

Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pidió a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los preceptos demandados. Aportó los siguientes motivos en apoyo de su solicitud.

En primer lugar, estimó indispensable el interveniente recordar que la Ley 1101 de 2006 - de la cual forman parte los preceptos acusados - modificó la Ley 300 de 1996, denominada también Ley de Turismo. Trajo a colación cómo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo conformado por la Ley 790 de 2002 fue el resultado de la " fusión entre los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior de acuerdo con el artículo 1º del Decreto Ley 210 de 2003." Trajo a colación que el propósito principal de esta entidad fue formular, adoptar, dirigir y coordinar, dentro del marco de su competencia, "las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con (...) el turismo." Indicó, cómo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto Ley 210 de 2003, modificado, a su turno, por el artículo 1º del Decreto 2785 de 2006 al Ministerio de Comercio, Industria y Comercio le había correspondido: "5. Formular y ejecutar la política turística, así como los planes y programas que la conformen, con el fin de fortalecer la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos colombianos."

Según lo expuesto por el interveniente, las funciones trascritas constituyen una aplicación de lo establecido en el primer inciso del artículo 208 de la Constitución Nacional y en los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998². Destacó, además, que los preceptos acusados formaban parte de los artículos 8º y 11 de la Ley 1101 de 2006, "los cuales, respectivamente, señalaron los recursos del Fondo de Promoción Turística cuyo destino era "la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, de acuerdo con la Política de Turismo que presente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, el

cual tendrá en cuenta los proyectos previamente incluidos en el Banco de Proyecto creados en la presente ley (...) (art. 10 ídem); y la integración del Comité Directivo del Fondo de Promoción turística, del que forma parte, entre otros, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo preside."

Encontró el ciudadano Serna Barbosa, que también resultaba importante llamar la atención acerca de cómo el Decreto Ley 1671 de 1997 mediante el cual se suprimió y determinó la liquidación de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, vinculada en aquel tiempo al Ministerio de Desarrollo Económico, ordenó que los bienes de dicha Corporación pasaran al Ministerio de Desarrollo Económico. Bajo este referente normativo, halló el interveniente que los reparos elevados por la actora contra los artículos 8º literal (d) y 11 parágrafo 2º de la Ley 1101 de 2006 eran infundados. Consideró, de una parte, "que la competencia asignada por la Ley al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para reglamentar lo relacionado con los recursos que éste recibe por concepto de la explotación económica de los bienes de la extinta CNT, [tenía] su explicación en el hecho de que estos bienes [eran] del Ministerio, pues así [lo había establecido] el Decreto Ley 1671 de 1997." Estimó, de otra parte, que la asignación al Ministerio de la reglamentación del procedimiento de elección de los representantes gremiales al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en el artículo 43 de la Ley 188 de 1995, garantizando la participación de los pequeños prestadores de servicios turísticos se [explicaba], en primer lugar, porque [de conformidad con] el artículo 2º numeral 5 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el Decreto 2785 de 2006, concordante con el artículo 208 de la Carta Política y 59, numeral 3º de la Ley 489 de 1998, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le corresponde cumplir sus funciones y una de ellas es ejecutar la política turística establecida en la norma acusada."

A juicio del interveniente, el hecho de que al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 el Ministerio "administre el Registro Nacional de Turismo, al que se deben inscribir los prestadores de servicios turísticos listados en el artículo 12 ídem, le permite, de primera mano, conocer la información que se requiere para reglamentar el procedimiento de elección de los representantes de las organizaciones gremiales aportantes y por supuesto identificar los pequeños prestadores de servicios turísticos para los efectos determinados en la ley." Desde la perspectiva antes delineada, para el interveniente resulta claro que la reglamentación contenida en el artículo 8º literal (d) así como en el artículo 11, parágrafo 2º, se relaciona con asuntos de orden meramente operativos, que en nada contradicen "la potestad reglamentaria que al Ejecutivo atribuye el ordinal 11 del artículo 189 superior, inherente a las funciones asignadas por la Ley al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo."

Sustentó su aserto en la sentencia C-805 de 2001 mediante la cual la Corte Constitucional afirmó que no era inconstitucional una ley dirigida a conferir "a los Ministros del Despacho competencias para expedir normas de carácter general sobre las materias en ella contenidas, cuando tales normas [correspondieran] a regulaciones de carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio." De cara a lo anterior, sostuvo la Corte cómo "la competencia de regulación [tenía] el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le [correspondía] al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria."

En lo atinente al cargo elevado contra el artículo 19 de la Ley 1101 de 2006, aclaró el interveniente que el sentido y alcance de esta disposición debía entenderse "dentro del contexto normativo del cual [formaba] parte y no en forma aislada como lo [interpretó] la actora." En su parecer, preceptos como los contenidos "en la última parte del inciso segundo del artículo 10 y 14 ídem, que expresamente aluden al gobierno nacional para efectos de su reglamentación y como [los] que asignan directamente al Ministerio la reglamentación en algunos aspectos de la ley" resultan meramente operativos y "descartan de plano la inconstitucionalidad que arguye la actora."

En cuanto al presunto desconocimiento del artículo 150 ordinal 7 estimó el interveniente que la actora no había precisado el cargo. No obstante, insistió en que las normas demandadas no descocían este precepto toda vez que "que la estructura de la administración nacional en los términos en los que está integrada en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 no [se entendía] en qué forma resultaba afectada."

Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Guevara Rojas

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional, la ciudadana Andrea Carolina Guevara Rojas intervino para coadyuvar las pretensiones de la demanda. Se apoyó en los siguientes motivos.

Para la ciudadana Guevara Rojas la facultad que otorgan las normas demandadas al Ministerio de Industria Comercio y Turismo de ejercer la potestad reglamentaria ciertamente excede el ámbito de configuración del que dispone el Congreso de la República y desconoce, por consiguiente, tanto lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Nacional como en el numeral 11 del artículo 188 (sic) Superior por cuanto a juicio de la interveniente estas dos disposiciones "muestran de forma clara e incuestionable que el Constituyente del 91 depositó en cabeza del Presidente la función reglamentaria."

Acentuó la interveniente cómo lo determinado en las normas constitucionales referidas, tenía claros efectos institucionales los cuales en el asunto *sub examine* se traducían en que la "facultad reglamentaria se [ejercía] por el Gobierno Nacional a título unitario y no por cada uno de los ministros o directores de departamento, como si se tratara de ruedas sueltas. Lo anterior sin perjuicio de otras entidades que [tenían] personería jurídica y [gozaban] de facultades reglamentarias propias (p. e. los gobernadores, los alcaldes y la Junta Directiva del Banco de la República)."

Según la ciudadana Guevara Rojas, "los ministros y los directores de departamento tiene la facultad de proferir actos administrativos de forma autónoma." Empero, estimó la interveniente, que la facultad reglamentaria tenía "características propias que la [distinguían] de las demás funciones administrativas. En relación con lo anterior, insistió en que la facultad reglamentaria versaba "sobre la expedición de normas generales necesarias para la definición de temas o aspectos determinados que no pueden ser previstos de manera permanente por la Ley." Indicó, a continuación, que la facultad reglamentaria guardaba "relación directa con la determinación del alcance de los derechos y deberes y

con las condiciones específicas para su ejercicio."

A juicio de la interviniante, todas las normas acusadas tienen que ver con decisiones que debe adoptar el Gobierno Nacional con el propósito de "dar funcionamiento a los planes en la Ley de Turismo a saber: a) el ejercicio de los derechos de propiedad por parte de del Fondo de Promoción Turística sobre los recursos derivados de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo (Ley 1101 de 2006, art. 8-d); b) el procedimiento para el ejercicio del derecho de participación en la conformación del Comité del Fondo de Promoción Turística (Ley 1101 de 2006, art. 11) y c) la reglamentación general de la Ley de Turismo (Ley 1101 de 2006, art. 19).

Por último, consideró la ciudadana Guevara Rojas que la decisión por parte del Congreso de la República de poner en cabeza del Ministro de modo autónomo y dejar de lado la del Presidente en lo atinente al ejercicio de las funciones que se deben desarrollar en el marco de la Ley 1101 de 206 supuso "un quiebre con los principios constitucionales colombianos." En vista de lo antedicho, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los preceptos acusados.

Intervención de la Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, Alejandro Venegas Franco, intervino para solicitar que la Corte Constitucional declarara la exequibilidad de los preceptos demandados. Destacó el interviniante, cómo en Colombia existía una "potestad reglamentaria difusa." En tal sentido y haciendo referencia, en particular, a la multitud de entes y órganos que dentro del Estado ostentaban ésta competencia, acentuó el ciudadano Venegas Franco que la potestad reglamentaria de los Ministros era "residual o subsidiaria a la del Presidente de la República y únicamente para desarrollar materias referentes a su ramo. Señaló, adicionalmente, cómo la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos (C-228 de 1993; C-805 de 2001; C-917 de 2002) ha avalado esta potestad reglamentaria de los Ministros e insistió en que dicha potestad en cabeza de los Ministerios era de orden técnico y sólo se aplicaba "para desarrollar aspectos concernientes a las competencias específicas de cada uno de los Ministerios."

Intervención de la Academia de Jurisprudencia

El ciudadano Hernán Alejandro Olano García quien obró a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte Constitucional abstenerse de declarar la inexequibilidad de los preceptos acusados. El interviniante ofreció los siguientes motivos en apoyo de su solicitud.

En primer lugar, el ciudadano Olano García efectuó un completo recuento de la historia de la facultad reglamentaria en Colombia desde el año de 1928 con abundantes referencias doctrinales y jurisprudenciales. Luego de precisar el término potestad reglamentaria - el cual según se puede constatar en las distintas fuentes consultadas por el interviniante ha sido definido de múltiples maneras - concluyó el ciudadano Olano que la facultad o potestad reglamentaria "se otorgaba al Gobierno Nacional "para la cumplida ejecución de las leyes"" (numeral 11 Art. 189 de la C. N.). Opinó el ciudadano Olano García, que el ejercicio de esta potestad debía restringirse a "dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente está comprendido en ella". De lo anterior se desprende, que con el ejercicio de esta potestad o facultad no se pueden "introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones". De no ser esto así, se produciría una extralimitación de funciones y ello implicaría invadir el ámbito de actuación de la Legislación³.

Respecto de la posibilidad de delegar la potestad reglamentaria, señaló el ciudadano interviniante que por mandato constitucional la titularidad de dicha potestad radicaba en cabeza del Presidente de la República. No obstante, admitió que de inmediato surgía la pregunta acerca de si el Presidente "como pareciera en muchos casos, delega o trasfiere esa facultad a sus Ministros, Jefes de Departamento Administrativo u otros funcionarios de la administración." Con miras a responder la pregunta formulada destacó cómo al tenor de lo establecido en el artículo 211 de la Constitución Nacional, al legislador le corresponde señalar "las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

Llamó la atención acerca de cómo la Ley 489 de 1998 había regulado esta materia en su artículo 99⁴ y había establecido en el artículo 11 qué funciones no podían ser objeto de delegación⁵. Indicó, de otra parte, cómo el artículo 13 de la referida Ley había normado lo concerniente a la delegación en el ejercicio de funciones presidenciales⁶. Vistas estas disposiciones en armonía con lo determinado en el artículo 189 de la Constitución Nacional, consideró el ciudadano Olano García que el Presidente no podía delegar la expedición de reglamentos de carácter general, salvo que la ley lo autorizara. Sin embargo, consideró que frente a este tópico surgía el interrogante sobre si era factible la potestad reglamentaria en cabeza de otras autoridades diferentes al presidente sin autorización legal. Para responder tal cuestión encontró el interviniante preciso consultar lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Nacional en armonía con lo prescrito por el artículo 189 numeral 11 de la misma Norma Fundamental.

De esta manera, según el ciudadano Olano resulta factible constatar que "la potestad reglamentaria está en primerísimo lugar en cabeza del primer mandatario de la Nación, quien requiere en muchos casos de la expedición de decretos para ejercerla, y éstos deben contener la firma del Ministro del ramo correspondiente, en este sentido no se entiende delegada la facultad, es simplemente un requisito para la conformación de gobierno." Empero, acentuó que debía distinguirse entre la potestad reglamentaria en sentido estricto y la facultad de dictar reglas generales. Sobre el punto afirmó:

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

colombiano las funciones presidenciales son múltiples y complejas, es así como le compete al Presidente de la República no sólo ejercer funciones de Jefe de Estado o de Jefe de Gobierno, sino también como suprema autoridad administrativa. Multiplicidad y complejidad que hacen entendible que muchas de esas funciones deban ser delegadas, cuando así lo permita el legislador, en los ministros o directores de departamentos administrativos, los representantes legales de las entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. (Énfasis añadido por el interviniante) / De esta suerte, hoy por hoy en materia de reglamentación de la ley, le compete primero al Gobierno, constituido pro el Presidente o el Ministro o Ministros del ramo de que se trate, expedir el decreto reglamentario que constituye por así decirlo el acto de mayor jerarquía en el orden se la reglamentación y, en segundo lugar le correspondería a los ministros la reglamentación que podría denominarse secundaria, porque vendría a ser un desarrollo del decreto con un contenido más específico y más acentuadamente técnico."

Así las cosas, insistió el interviniante en que los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y demás funcionarios de la Administración no estaban facultados para reglamentar la ley. Cuánto más, podían establecer "procedimientos internos que les [permitieran] ejercer sus atribuciones de inspección y vigilancia y delegar en los jefes de las diferentes dependencias su ejercicio." Afirmó en esa misma línea de pensamiento, que la potestad de reglamentar la ley debía distinguirse de aquella encaminada a expedir actos administrativos de carácter general. Mientras la potestad reglamentaria es atribución del Presidente en conjunto con el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo pertinente (Artículo 115 C. N.) y se ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones, y órdenes cuando sea necesario para que las leyes sean ejecutadas; distintas autoridades administrativas, en cumplimiento de las funciones otorgadas por la ley, están facultadas para expedir actos administrativos de carácter general. Sobre este extremo citó el interviniante tanto jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

Por los motivos expuestos, estimó finalmente que la acusación elevada por la actora no debía prosperar y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos demandados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 4560 recibido en Secretaría de esta Corporación el día 11 de junio de 2008, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 8º literal d), 11 párrafo 19 de la Ley 1101 de 2006 por el cargo examinado. Expuso las siguientes razones en apoyo de su solicitud.

Según lo establecido por la Vista Fiscal, aún cuando la actora plantea tres supuestos cargos "en realidad centra su breve argumentación" en el desconocimiento del artículo 189 numeral 11 de conformidad con el cual corresponde al Presidente como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (...) ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes." De ahí que el problema jurídico se oriente a determinar si "la asignación legal de competencias para reglamentar algunos aspectos de la Ley 1101 de 1101 infringe la cláusula general de regulación en cabeza del Presidente de la República."

Recordó la Vista Fiscal cómo existía una línea jurisprudencial muy consolidada respecto del alcance y de los límites de la potestad reglamentaria vertida en las sentencias C-805 de 2001 y C-917 de 2002. De conformidad con lo allí plasmado, la función de legislar se encuentra en cabeza del órgano de representación popular, esto es, el Congreso de la República. Únicamente en forma excepcional dicha facultad puede ser entregada al Presidente de la República (artículo 150 numeral 10 C. N.). Agregó, más adelante, cómo en un segundo peldaño del ordenamiento jurídico se encontraba la potestad reglamentaria entendida como una "facultad de carácter administrativo de desarrollo de las leyes que pretende aclarar su contenido determinando la forma en que aquellas deben ejecutarse o cumplirse, mediante la expedición de actos administrativos de carácter general." Tales normas revisten una forma especial y se expiden con la firma del Presidente y del Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

Enseguida indicó el Jefe del Ministerio Público cómo "en aras de dotar de mayor precisión la voluntad del legislador y garantizar la aplicación de la ley, además de la competencia en cabeza del Ejecutivo "los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de la aplicación de la norma general (Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001). A juicio de la Vista Fiscal se trata entonces de "una triada competencial en la que la primera, la facultad legislativa, es de resorte del Congreso, la segunda, una facultad reglamentaria de las leyes de carácter amplio, y sin que requiera autorización previa del legislador, como facultad permanente del Presidente, y una tercera facultad, residual, accesoria o auxiliar en cabeza de los órganos o autoridades administrativas." En opinión del Procurador General de la Nación, "la potestad reglamentaria" - y para sustentar su opinión citó varias veces el contenido de las sentencias C-805 de 2001 y C-917 de 2002 - "no es exclusiva del Presidente de la República." En Colombia existe, como lo ha sostenido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, un sistema difuso de producción normativa de alcance general aún cuando de naturaleza reglamentaria que se encamina a apoyar la "actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo."

Señaló la Vista Fiscal cómo de todas maneras la potestad reglamentaria de los entes administrativos no podía ejercerse de manera que restringiera o anulara la del Presidente y de lo anterior se seguía, que estas otras fuentes de reglamentación se encontraban sujetas al imperio de regulación de la reglamentación presidencial y "por razón de esa sumisión, su espectro de acción se restringía a la regulación de aspectos residuales o complementarios de la legislación general, encaminados fundamentalmente a facilitar la penetración de la voluntad del legislador en los problemas prácticos a los que ésta va dirigida." Recordó el Procurador cómo la Corte ha considerado ajustado a la Constitución "que el legislador mediante una ley entregue la regulación normativa a un Ministerio o Departamento Administrativo bajo ciertas condiciones, esto es, siempre que se ajusten a los órdenes normativos de más alto rango y sean titulares de atribuciones concretas de intervención, control, sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.

Luego de citar en extenso la sentencia C-805 de 2001, llegó a la conclusión con arreglo a la cual "el legislador no vulnera la Constitución cuando atribuye competencias regulativas a un Ministerio, siempre y cuando se trate de materias directamente relacionadas con la especialidad del ramo, que además tengan carácter administrativo, y que dicha reglamentación se realice con sujeción a la que previamente expida el Presidente de la República."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Constitución Nacional.

Objeto de la demanda

2. La demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 8º (d), 11 parágrafo 2º y 19 de la Ley 1101 de 2006 "*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones.*" Estima que las mencionadas disposiciones desconocen lo establecido en el artículo 189 numeral 11 Superior así como lo establecido en el inciso 3º del artículo 150 C. N. según el cual "[e]l Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen gobierno". A juicio de la actora, las normas acusadas infringen los referidos preceptos por cuanto asignan al Ministerio de Comercio Industria y Turismo la facultad reglamentaria cuando esta potestad debe ser ejercida en conjunto con el Presidente de la República.

Algunas de las intervenciones coadyuvan la demanda. Encuentran que la facultad reglamentaria no puede ser entregada a funcionarios de rango inferior al Presidente de la República. Otras intervenciones consideran que las disposiciones demandadas deben ser interpretadas a la luz del contexto normativo en el que se insertan y, si ello se efectúa de esta forma, entonces el supuesto problema constitucional dejaría de existir por cuanto la no mención expresa del Gobierno en la normatividad acusada no significa que la regulación pueda quedar en cabeza del Ministerio sin que confluya el concurso del Presidente de la República. Por ese motivo, estas intervenciones sugieren a la Corte inhibir un pronunciamiento de fondo por ineptitud de demanda.

Varias de las intervenciones efectúan un estudio de la normatividad en la que se insertan las disposiciones acusadas y concluyen que las facultades reglamentarias reconocidas por la Ley 1101 de 2006, se refieren a aspectos meramente operativos que en nada contradicen la potestad reglamentaria que al Ejecutivo atribuye el ordinal 11 del artículo 189 superior, inherente a las funciones asignadas por la referida Ley al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cuando la reglamentación versa sobre asuntos de orden técnico y se relaciona con temas propios de la órbita competencial del respectivo Ministerio, la competencia de regulación adquiere un carácter residual y subordinado frente a aquella que le corresponde ejercer al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

La Vista Fiscal estima, por su parte, que de conformidad con una línea jurisprudencial muy consolidada (vertida en la sentencia C-805 de 2001), el legislador no desconoce preceptos constitucionales al atribuir competencias regulativas a un Ministerio cuando se trata de materias relacionadas con la especialidad del ramo, que ostentan una carácter administrativo y cuando la regulación se lleva a cabo en concordancia con la normatividad previamente expedida por el Presidente de la República.

Cuestiones previas

3. En este lugar, la Corte considera pertinente hacer una aclaración previa. Encuentra la Sala necesario precisar cómo aún cuando la actora alegó en el escrito de demanda varios cargos, todos confluían en uno solo, a saber, que las facultades de reglamentación otorgadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por las disposiciones acusadas desconocen el artículo 189 numeral 11 Superior pues implican que el Presidente se desprenda de atribuciones de las que por virtud de lo dispuesto en la Constitución es depositario. Dado que este aspecto adquiere relevancia constitucional, la Corte efectuará el examen solicitado teniendo como punto de partida este cargo y se abstendrá de pronunciarse de fondo respecto de las demás acusaciones.

Problema jurídico

4. Con fundamento en lo expuesto, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si los artículos 8 (d), 11 parágrafo 2º y 19 de la Ley 1101 de 2006 "*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones*" infringen el artículo 189 numeral 11 Superior, por cuanto le asignan al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la facultad reglamentaria con el objeto de concretar aspectos previstos en la referida Ley 1101 de 2006.

5. Para resolver el problema planteado, la Corte debe establecer: (i) el sentido y alcance de la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 Superior bajo la óptica de la jurisprudencia constitucional; (ii) el contexto normativo en el que se insertan las disposiciones acusadas; (iii) si a la luz de las anteriores consideraciones prospera o no el cargo elevado en la demanda.

Sentido y alcance de la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 Superior bajo la óptica de la jurisprudencia constitucional

6. Respecto del sentido y alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11 Superior se ha pronunciado la Corte en diversas oportunidades⁷. A partir de las sentencias más recientes resulta factible elaborar unos lineamientos enderezados a destacar, entre otras, los siguientes aspectos. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que la potestad reglamentaria contenida en el

artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse, por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley.⁸

En el sentido anotado con antelación, también se ha pronunciado el Consejo de Estado quien es el órgano encargado de efectuar el control de estos actos. Según la alta Corporación: "el decreto que se expida en ejercicio de [la potestad prevista en el artículo 189 numeral 11 debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente está comprendido en la ley y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. De lo contrario, se estaría frente a una extralimitación de funciones por cuanto se invadiría el ámbito de competencia asignado por la Constitución al Legislador⁹."

7. Considerado el punto desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. Es de desatascar aquí, que no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que *prima facie* no habría espacio para una regulación ulterior¹⁰.

8. Lo dicho enlaza con la idea según la cual la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de la forma, así como del detalle, con que la Ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador¹¹.

9. Debe repararse, de otra parte, en que no todas las leyes son susceptibles de reglamentación. Por un lado, existen materias cuya regulación, como antes se dijo, está reservada a la ley. Por otro lado, ha de distinguirse entre la función de ejecutar y la función de reglamentar. No siempre estas dos tareas coinciden. El Consejo de Estado ha puesto hincapié en que aquellas leyes que corresponda ejecutar a la Administración no pueden ser objeto de regulación. Un aspecto central aquí se conecta con la función propia del órgano administrativo cual es la de ejecutar las leyes. El supuesto básico del ejercicio de la función de conformidad con el artículo 189 numeral 11 es que la ley requiera de reglamentación. Cuando la reglamentación no es necesaria, entonces "la facultad desaparece en razón de que no existe el supuesto básico de su ejercicio¹²."

10. Delimitadas estas dos tareas: la de ejecutar, cuando la ley no necesita de regulación ulterior y la de reglamentar, en el caso contrario, ha de resaltarse el énfasis marcado por la jurisprudencia constitucional en el sentido en que, en este último evento, la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad "el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real¹³." La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles "para la cumplida ejecución de la ley."

11. Respecto de esta potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 de la C. N., ha acentuado la Corte cómo en armonía con la doctrina clásica del derecho administrativo el propósito principal de la función administrativa estatal consiste en concretar mediante actos administrativos los mandatos legales¹⁴. Desde esa perspectiva, "mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (artículo 150 C. N.), y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (artículos 150-10, 212 C. N.)- [se encamina] al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto."

12. Una vez efectuada la distinción entre la función de ejecutar, propiamente dicha, y, la de reglamentar, cuando ello es necesario, se tiene que una de las finalidades prioritarias de la función de reglamentación - si no la más destacada - es "resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma." En relación con la potestad de reglamentación ha encontrado la Corte imprescindible hacer notar que en el terreno de la aplicación de la Ley, el aparato estatal suele enfrentar la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que [ella se dirige]. Así las cosas, en lo atinente a la disposición contenida en el artículo 189 numeral 11 ha indicado la Corporación cómo "nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo -el Presidente de la República- tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley, es decir, determinar la forma en que aquella debe cumplirse cuando no procede ejecutarla directamente.

13. Por demás, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general. "Como lo ha señalado la Corte¹⁵, resulta preciso tener presente que mientras al Presidente le corresponde expedir criterios para la debida observancia de la voluntad legislativa, los órganos subordinados deben, por su parte, emitir la regulación "necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida¹⁶."

14. La justificación de esta asignación de regulación gradual consiste, a juicio de la Corte, en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata "con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa." La idea central en este lugar es que son precisamente los entes administrativos los que más cercanía reportan frente a "los temas reales de implementación de la legislación." Ello trae como consecuencia que sean estos organismos quienes deban ser los encargados de aquello que la Corte denomina "microregulación de la ley." Lo anterior enlaza con un aspecto detectado una y otra vez por la

jurisprudencia constitucional, a saber, que resulta muy difícil para el Legislador prever de antemano todas las eventualidades de regulación indispensables lo que sin duda constituye suficiente sustento respecto de que "sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente."

15. Así, respecto de la facultad de regulación, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que esta facultad no se ubica únicamente en cabeza del Presidente. En armonía con los preceptos constitucionales, existen otros organismos pertenecientes a la Administración que puedan expedir regulaciones. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la facultad de regulación no es exclusiva del Presidente de la República y que en Colombia opera un "sistema difuso" de producción normativa de alcance general, pero cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo¹⁷.

16. En efecto, también ha hecho hincapié la Corte en que si bien en el ordenamiento jurídico tienen presencia distintas fuentes de regulación diferentes a las del Jefe del poder ejecutivo, estas se encuentran sometidas a las directrices establecidas por la reglamentación presidencial y, con motivo de tal sumisión, "su espectro de acción se restringe a la regulación de aspectos residuales o complementarios de la legislación general, encaminados fundamentalmente a facilitar la penetración de la voluntad del legislador en los problemas prácticos a los que ésta va dirigida." Justamente en este orden de cosas ha realzado la Corte Constitucional lo que se trascibe a renglón seguido¹⁸:

"La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados. (...) Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.

No podría sostenerse una tesis que prohijara la absoluta imposibilidad de que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos fueran ejercidas por órganos desconcentrados, si bien bajo la dirección y la orientación del propio Gobierno y dentro de los lineamientos trazados por la ley¹⁹ (Subrayas fuera del original).

Ha insistido la Corte en que "[d]entro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella, el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación." Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y del Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

17. Ciento es, entonces, que la Constitución le asignó a determinados órganos en lo atinente a ciertas materias una facultad de regulación. Este fue, por ejemplo, el caso del Consejo Superior de la Judicatura entidad que según el artículo 257 Superior "le corresponde con sujeción a la ley "[d]ictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador." Ha Mencionado la Corte igualmente el caso del Contralor General de la República quien según el artículo 268 C. N. debe "[p]rescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse." (Numeral 1º) y "Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial." (Numeral 12). A su vez, al Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, le correspondía, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución, "...determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley." Del mismo modo, que la Junta Directiva del Banco de la República ejercía las competencias de regulación que le correspondían de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución.

18. No menos cierto es que las competencias mencionadas con antelación se distinguen de la potestad reglamentaria radicada en cabeza del Presidente de la República según lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11. Así, ha enfatizado la Corporación que "[p]or fuera de los casos especiales previstos en la [Norma de Normas], la competencia primaria para la reglamentación de la ley orientada a garantizar su cumplida ejecución [correspondía] al Presidente de la República²⁰." Desde luego, también ha puesto énfasis en que lo dicho hasta aquí no resulta óbice para que, "de manera general, se pueda afirmar la existencia de ciertas competencias de regulación para órganos administrativos diferentes, y para el caso concreto, de los Ministros del Despacho²¹."

19. En vista de que el problema jurídico formulado en la presente ocasión se relaciona con el sentido y alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11, en este lugar ha de interrogarse la Corte si a partir de esta competencia resulta factible derivar asimismo una facultad de regulación de los Ministerios. En otras palabras, debe la Sala conceder más atención y observar con mayor detenimiento este extremo y, en consecuencia, ha de analizar cómo se aplican los principios mencionados en precedencia a los Ministerios. Con tal propósito, la Corte recordará, primero, su jurisprudencia en relación con la extensión de las funciones atribuidas por la Constitución y por la Ley a los Ministerios y luego, a la luz de las consideraciones que de allí se extraigan, examinará el alcance de la facultad de regulación que les asiste a estas entidades administrativas dentro del ordenamiento jurídico.

Facultad de regulación de los Ministerios

20. Según el artículo 208 C. N.²², los Ministros tanto como los Jefes de Departamentos Administrativos detentan la jefatura de la Administración en su respectiva dependencia. En este orden, la Ley 489 de 1998, cuya finalidad consistió en regular asuntos vinculados con la organización y

funcionamiento de las entidades de carácter nacional, dispuso que los Ministerios son organismos que integran la Rama Ejecutiva del poder público (artículo 38) y determinó que constituyen órganos principales de la Administración (artículo 39). Dispuso, de otra parte, que junto con los Departamentos Administrativos y las Superintendencias, configuraban el Sector Central de la Administración Pública Nacional.

Las funciones ministeriales contenidas en la citada Ley 489 de 1998 armonizan con lo determinado, a su turno, en el artículo 208 Superior cuando establece que a los Ministerios les atañe "formular las políticas concernientes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley", todo ello bajo la dirección del Presidente de la República. La Ley 489 de 1998 se inspiró en el precepto constitucional cuando afirmó que el destino de los Ministerios era formular y adoptar "las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen" (artículo 58).

21. ¿Cuáles son, pues, las funciones concretas atribuidas por la Ley a los Ministerios? Estas tareas están contempladas en los numerales 2º, 3º y 6º del artículo 59 de la misma Ley:

"Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

"2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.

"3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

"6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución."

22. Cabe destacar aquí cómo en diversas ocasiones ha manifestado la Corte Constitucional que a partir de lo establecido en el precitado artículo se deduce la función de los Ministerios dentro de la estructura orgánica nacional, esto es, "la de ser bajo la dirección del Presidente de la República, la máxima autoridad administrativa en el área correspondientemente asignada y que, en ejercicio de dicha función, los primeros pueden formular y adoptar políticas atinentes a su despacho, pero, además, ejecutar la Ley en el ámbito de su especialidad." Obsérvese al respecto, que la tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad. De ahí se sigue que la Corte Constitucional haya puesto énfasis en lo siguiente:

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

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

En los anteriores términos, no resulta inconstitucional que una ley atribuya, de manera directa, a los Ministros del Despacho, competencias para expedir normas de carácter general sobre las materias en ella contenidas, cuando tales normas correspondan a regulaciones de carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la competencia de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria²³. (Subrayas fuera del original)

23. En la sentencia C-675 de 2005, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia sobre el sentido y alcance de la competencia de regulación en cabeza de los Ministerios y su concordancia con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11²⁴. En aquella ocasión enfatizó de nuevo la Corporación que la facultad de regular ciertos tópicos reclamaba "la existencia previa de un contenido o de una materia que [pudiesen] ser regulados," así como que la autoridad encargada de expedir la regulación obrara dentro de las fronteras fijadas por tal materia o contenido y no infringiera ni la Ley ni la Constitución. De la primera exigencia se sigue la prohibición de que por vía administrativa el presidente de la República u otro (a) funcionario (a) de la Administración Pública entre a sustituir al legislador para lo cual sería menester que la ley otorgara precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, en las condiciones previstas por el artículo 150 numeral 10 C. N. De la segunda, se deriva entretanto el respeto por la estructura piramidal del ordenamiento jurídico como presupuesto de validez de toda norma jurídica.

Recordó la Corte cómo respecto del primer requerimiento ha puesto énfasis en la imposibilidad de que el Legislador – ordinario o extraordinario – regule en forma por entero detallada las materias que, de conformidad con las competencias a él atribuidas por la Constitución, le corresponde regular. Las atribuciones en cabeza de la Ley son ejercidas de modo general y orientador, siendo la administración a quien corresponde, de acuerdo con las circunstancias de orden fáctico y técnico, regular el detalle de las correspondientes materias²⁵. Importa destacar aquí, la necesidad de que preexista un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de la potestad reglamentaria. Acerca de este

punto ha dicho la Corte Constitucional:

"Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio, reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho"²⁶."

24. Ha precisado asimismo la Corporación que cuando un asunto no ha sido atribuido de manera expresa a una autoridad determinada, se aplica la cláusula general de competencia, esto es, el principio en concordancia con el cual se trata de una materia que le compete regular al Legislador. Lo anterior, sin embargo, no significa que la ley esté obligada a agotar toda una temática, por cuanto, una cosa es que determinado tópico le corresponda reglarlo prioritariamente al Legislador – en aplicación de la cláusula general de competencia – y otra muy distinta que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Constitución. En el primer caso, el desarrollo legislativo no necesita ser integral por cuanto la ley puede únicamente delimitar el tema y permitir que este sea concretado por medio de reglamentos de orden administrativo. En el segundo caso, por el contrario, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces le corresponde al Legislador desarrollarla de modo exclusivo.

25. La Corte ha subrayado, igualmente, cómo "la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria, no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria"²⁷. Respecto de lo anterior, resulta importante recordar lo siguiente. Cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales. Cosa distinta sucede cuando no se presenta reserva de ley, por cuanto en tal evento, la materia puede ser regulada tanto por normas legales como reglamentarias.

26. De todos modos, aún en el caso antes señalado, este Tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El "requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria", ha dicho esta Corte, es "la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar"²⁸.

27. Concomitante con lo anterior, a la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación "tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria"²⁹."

28. De manera análoga, ha admitido la Corte cómo resulta siempre factible que el Legislador utilice en la redacción de los preceptos legales un lenguaje amplio y reconozca, por tanto, que a la autoridad administrativa le corresponde un margen suficiente para dar desarrollo específico a algunos de los supuestos previamente definidos por la Ley. Ello, con el objetivo de facilitar la concreción y aplicación de los preceptos legales en armonía con las circunstancias diversas y cambiantes. Esto, ha dicho la Corte, es característico de un Estado regulador. No obstante, también ha subrayado la Corporación cómo en aquellas eventualidades "la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan, dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un Estado social y democrático de derecho"³⁰."

29. Hasta aquí resulta claro lo siguiente:

(i). La tarea de regulación dentro del Estado colombiano abarca tanto la facultad del Presidente de la República para reglamentar las leyes – de conformidad con el artículo 189 numeral 11 - como la función de regulación otorgada por la Constitución a otras entidades u órganos. Ahora bien, el titular de la potestad reglamentaria en armonía con el precitado artículo 189 numeral 11 es el Presidente de la República y tal potestad no puede entregarse por la ley a otros entes administrativos diferentes por cuanto – como ha recordado la Corte en jurisprudencia reiterada – atribuirla, así sea parcialmente, a un órgano distinto, traería como consecuencia disminuir y restringir la competencia que, sin condicionamiento alguno, le ha sido encargada por la Norma de Normas al Presidente de la República.

(ii). En el caso de los Ministros del Despacho, ha acentuado la Corte que, en su calidad de autoridades administrativas, los Ministerios están investidos de facultades propias de la Administración dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la facultad de regulación. Las regulaciones efectuadas por los Ministros, sin embargo, no poseen en el sistema de fuentes la misma jerarquía que aquellas que profiere el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria, por cuanto se hallan subordinados a ella. De esta suerte, ningún Ministro que obre dentro del margen de sus competencias podría expedir una regulación técnica que se encuentre en contradicción con lo dispuesto por un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.

En otros términos, los Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República.

(iii). Requisito para que los Ministerios puedan ejercer competencias de regulación es la existencia previa de un contenido o materia legal que pueda ser regulado. Esta materia traza las fronteras dentro de las cuales debe desplegarse la facultad de regulación de los Ministerios que ha de observar también lo establecido en la Legislación y en la Constitución.

(iv). La Ley puede establecer que el Gobierno se valdrá para actuar de un determinado Ministerio, al cual se le pueden reconocer, desde luego, funciones reguladoras siempre y cuando tales funciones se ajusten a órdenes normativos del más alto rango.

30. Bajo las características antes señaladas, puede la Ley atribuirle a los Ministerios la función de emitir preceptos de orden general sin que por ello se vea reducida en su alcance la facultad reglamentaria puesta en cabeza del Presidente de la República, pues depende de y está subordinada a ella. No obstante, la Ley misma en cada caso concreto habrá de determinar el campo dentro del cual se le reconocen a los Ministerios facultades de regulación pues de esta forma se evita vaciar de contenido la Potestad Reglamentaria por manera que la facultad de regulación que le cabe a los Ministerios se ejerza en los términos de la Ley y de los Reglamentos emitidos por el Presidente de la República. Así las cosas, cuando la Ley establece que a un determinado Ministerio le corresponde trazar una regulación técnica o especializada en determinado campo, esto debe tener lugar en armonía con la Ley y con el Reglamento dictado por el Presidente con fundamento en la cláusula general de competencia que a estos entes les atribuye la Constitución.

Contexto normativo en el que se insertan las disposiciones acusadas

31. Estima la Corte que para proceder a realizar el juicio de constitucionalidad de las disposiciones acusadas, es preciso analizar el contexto normativo, en el que tales preceptos se insertan. En ese orden, resulta iluminador acudir, primero, a las normas que regulan el papel que le corresponde realizar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con la actividad turística. Para tales efectos son relevantes, entre otras, la Ley 300 de 1996 así como la Ley 790 de 2002 (artículo 4º) que fusionó los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior y los Decretos 210 de 2003 "Por medio del cual se determinan los objetivos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones" el Decreto 2785 de 2006 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones." y el Decreto 2700 de 2008 mediante el cual se modifica el artículo 4º del Decreto 210 de 2003.

32. El artículo 1º de la Ley 300 de 1996 establece que el turismo es "una industria esencial para el desarrollo del país y, en especial, de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social." Dispone, además, que el Estado le otorgará especial protección al turismo por motivo de "su importancia en el desarrollo nacional" (artículo 1º). La Ley prevé, de otro lado, que en la actividad turística participa un sector oficial, un sector mixto y un sector privado (artículo 3º). El sector oficial está integrado por el hoy Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, sus entidades adscritas y vinculadas.

33. El Decreto 210 de 2003 "Por medio del cual se determinan los objetivos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones" determinó los objetivos del ministerio fusionado y lo dotó de una estructura orgánica que le permitiera su funcionamiento. En el artículo 1º se especificaron los objetivos dentro del marco de su competencia, a saber, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. (Énfasis añadido)

34. Dentro de las funciones mencionadas por el artículo 2º del Decreto 210 de 2003, el Decreto 2785 de 2006 que lo modificó, estableció lo siguiente en relación con la actividad turística: "5. Formular y ejecutar la política turística, así como los planes y programas que la conformen, con el fin de fortalecer la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos colombianos." El Decreto 2785 de 2006 en su artículo 4º adicionó el artículo 7º del Decreto 210 de 2003 con las siguientes funciones atinentes a la actividad turística: "21. Ejercer la coordinación necesaria para fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental. / 22. Las demás que le confiera la ley y le delegue el Presidente de la República, relacionadas con su sector administrativo." (Énfasis añadido).

35. Como se sabe, la Ley 1101 de 2006 modificó la Ley 300 de 1996. En la exposición de motivos presentada en el primer debate ante la Cámara de Representantes³¹ por el Ministro de Comercio Industria y Turismo de la época - Jorge Humberto Botero - y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de ese entonces - Alberto Carrasquilla Barrera - se llamó la atención respecto de "la necesidad de adecuar las normas y las instituciones de turismo a la nueva realidad nacional" en concordancia con la Constitución de 1991. Se indicó que la Ley 300 contemplaba, en efecto, una normatividad moderna que interpretaba el nuevo papel del Estado en tanto ente encaminado a facilitar procesos y a asumir liderazgo en algunas actividades de conformidad con el nuevo papel que le correspondía desempeñar al sector privado - en quien, a su juicio, "recae la iniciativa económica y la gestión de procesos de calidad"; al usuario de los servicios; al sector académico en cabeza de quien se ubica la "responsabilidad de formar los recursos humanos para la actividad; y a la comunidad en general, "depositaria de los valores colectivos."

36. Destacó la exposición de motivos cómo todos estos actores estaban llamados a desarrollar sus tareas dentro de un entorno competitivo que a la vez exigía "unir esfuerzos para adelantar tareas conjuntas." A propósito de lo anterior, señaló que la Ley 300 aún conservaba plena vigencia pues, por un lado, abría paso a la posibilidad de concebir el desarrollo turístico en forma integral apoyado en un conjunto de procesos técnicos

de manera que se obtuviera la optimización de beneficios y la reducción de impactos negativos. Por el otro, establecía competencias definidas que concordaban con los derechos y deberes consignados en la Constitución Nacional así como comprendía en forma estructural los pasos indispensables a fin de prestar un servicio de calidad, procurar la protección de los/las usuarios (as) y preveía, adicionalmente, un grupo de controles tradicionales que intervenían en el mercado y hacían factible erigir los mecanismos necesarios para asegurar la recolección y análisis de la información para el sector por medio del Registro Nacional de Turismo.

37. Anotó la exposición de motivos que las disposiciones contenidas en la Ley 300 de 1996 generaban también un "espacio de participación de diversas instancias en la toma de decisiones que afectan al sector" y paralelamente ofrecía "criterios claros de descentralización ligados a otros mecanismos" lo que ha implicado el "surgimiento de nuevos destinos turísticos" y la "diversificación de la oferta de producción en el país." Ahora bien, la exposición de motivos llamó la atención acerca de que pese a los adelantos previamente mencionados, durante el tiempo de aplicación de la norma fue factible percibir "vacíos o debilidades en algunos elementos que la constituyen" razón por la cual debían efectuarse algunos ajustes. En esa línea de pensamiento, se refirió a los recursos para la competitividad, el mercadeo y la promoción turística. Subrayó al respecto lo siguiente:

"Una de las figuras novedosas de la Ley 300 de 1996 fue la creación del Fondo de Promoción Turística a través del cual, mediante esfuerzos conjuntos (públicos y privados), se aportan recursos destinados a mejorar la competitividad, el mercadeo y la promoción del sector. El resultado de sus acciones ha sido ampliamente positivo, tal como lo demuestran programas como el de la capacitación de los empresarios del sector y la campaña "vive Colombia, viaja por ella" cuyo enfoque se ha concentrado en el turismo doméstico. Pero la cobertura de sus acciones se ha visto limitada por la escasez de recursos cuya cuantía está muy por debajo de los estándares internacionales para países de similar desarrollo turístico, especialmente en lo que se refiere a promoción. Es así como para la promoción del país, resulta necesario obtener recursos para impulsar en los mercados internacionales la imagen positiva de Colombia en el exterior."

38.- Por ello, la exposición de motivos insistió en la necesidad de proponer algunas modificaciones a la Ley 300 de 1996 tales como la ampliación de la base de quienes aportan la contribución parafiscal, contribución ésta que antes sólo radicaba en cabeza de las agencias de viajes, establecimientos de alojamiento y restaurantes turísticos³². Destacó las medidas adoptadas en el proyecto de Ley encaminadas a fortalecer los recursos para la promoción y competitividad del turismo consistente en "el cobro de un impuesto para el turismo a las personas naturales no residentes en Colombia, que ingresen al país a través de medios de transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo monto será recaudado por las aerolíneas que realicen vuelos internacionales hacia Colombia y consignados por estas en una cuenta especial de la Dirección de Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." Puso en evidencia, cómo en otros países latinoamericanos era corriente cobrar a los turistas por diferentes conceptos sumas orientadas a promocionar el turismo. Se refirió asimismo a un estudio emprendido por la Dirección de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el que se daba cuenta del monto de los cobros efectuados por distintos países del subcontinente a los turistas.

39.- Indicó cómo a partir de los lineamientos sentados por la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-421 de 1997; C-254 de 1999; C-758 de 2002; C-046 de 2004) se habían construido un grupo de directrices enderezadas bien a desarrollar el principio previsto en el artículo 52 Superior orientado a exigir la garantía del aprovechamiento del tiempo libre dentro del cual está comprendido el turismo y, en esa medida, a reconocerle al turismo una importancia crucial en ese aprovechamiento así como su papel en el desarrollo social y económico del país. En distintos pronunciamientos - subrayó la exposición de motivos - la Corte ha acentuado que las personas tienen derecho a practicar deporte, a recrearse y a aprovechar el tiempo libre. Estas actividades tienen un objetivo básico, a saber, "la formación integral de las personas y preservar y desarrollar mejor la salud en el ser humano" y abarcan del mismo modo otros derechos constitucionales fundamentales como lo son el derecho a la salud y a la educación por lo que comparten con estos derechos la necesidad de ser debidamente garantizados y protegidos y de "formar parte del gasto social."

40. Trajo a la memoria la exposición de motivos cómo en la sentencia C-254 de 1999 la Corte señaló que uno de los aspectos más relevantes de la actividad turística consistía en ser la "'actividad de mayor crecimiento en el comercio internacional por generar una alto porcentaje de ingresos en el valor total de las exportaciones mundiales, dinamizando las economías nacionales, reduciendo los índices de desempleo y generando divisas para los países.'" (Énfasis añadido en la exposición de motivos). Indicó del mismo modo cómo la jurisprudencia ha insistido en que "el turismo [llevaba] implícita la realización de derechos de estirpe superior, [comportaba] amplios beneficios sociales en múltiples ámbitos y que el 'mejoramiento y fomento del sector turístico [implicaba] promover la prosperidad general' tal como lo afirmó la Corte en sentencia C-421 de 1997. Según la exposición de motivos, lo anterior lleva a sustentar la necesidad de imponer un impuesto con destinación específica orientado a la ejecución de programas de competitividad y promoción interna y externa.

41. En relación con la disposición contenida en el artículo 8º del Proyecto, subrayó, cómo este precepto proponía consignar por medio de la ley lo referente a los recursos que debían formar parte del Fondo de Promoción Turística - algunos de los cuales estaban ya previstos en el Decreto 1336 de 2002 -. La exposición de motivos enfatizó que estos recursos se destinarían "a la promoción y al mercadeo turístico, con base en programas y planes que presentaran el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística. Añadió, más adelante, que la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo celebrarían un convenio con Proexport en tanto entidad encargada de "ejecutar los recursos que se destinen a la promoción internacional, con base en el plan que esta última entidad presente al Comité Directivo del Fondo.

42. En lo atinente a los recursos que provienen del impuesto al turismo, hizo hincapié la exposición de motivos en que tales recursos estarían destinados a ejecutar programas de competitividad y promoción interna e internacional del turismo en armonía con las directrices establecidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de conformidad con lo determinado en el Plan Sectorial de Turismo y en el plan de promoción

internacional que apruebe el Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística. Añadió que el proyecto preveía asimismo que con los referidos recursos se apoyaría la financiación de proyectos presentados por las entidades territoriales, siempre y cuando ellos estuviesen "contemplados en los planes de desarrollo turístico territoriales y la orientación de la inversión [estuviera] prevista en el Plan Sectorial de Turismo."

43. Indicó, a continuación, cómo de modo adicional se había establecido que el Estado aportara en forma anual "una suma equivalente al recaudo de los recursos provenientes del impuesto al turismo, suma que [estaría] destinada a los mismos fines previstos para dicho tributo." Manifestó, de otra parte, que el proyecto proponía "la ampliación de la representación de los sectores que [contribuyeran] con los aportes parafiscales en el Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística. Señaló, por demás, que los representantes de tales sectores deberían "ser cinco empresarios del sector turístico" y determinó que el Comité Directivo estaría compuesto además por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Presidente de Proexport o su delegado, el representante de la Federación Nacional de Municipios y el representante de la Federación Nacional de Departamentos. Destacó, más adelante, que las decisiones del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística se adoptarían con el voto favorable del Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

44. En el informe de ponencia para segundo debate se especificó, de otro lado, que el proyecto era de origen gubernamental y que había tenido primer debate en sesiones conjuntas de Comisiones Terceras de Senado y Cámara y que había sido aprobado respectivamente en las sesiones del 31 de mayo y del 6 de junio. Se dijo también que en la ponencia para primer debate se habían excluido los artículos que versaban sobre temas que no se relacionaban con asuntos de orden tributario. A renglón seguido, se efectuó un resumen del contenido del proyecto. Se mencionó que se había dividido en tres tópicos básicos: (i) fortalecimiento de la contribución parafiscal para el turismo mediante la inclusión de nuevos aportantes; (ii) creación del impuesto al turismo con destino a la promoción del turismo internacional; (iii) mejoramiento de los aspectos relacionados con la administración, recaudo y mejor control de la evasión de la contribución parafiscal del turismo en cuatro países de la región, para los cuales el turismo, al igual que como ocurre en Colombia, se constituye en un sector importante de su economía. Luego de hacer alusión a las consideraciones generales del proyecto en las que tocó temas como el mejoramiento de la infraestructura de turismo; la capacitación del recurso humano y la seguridad, efectuó un conjunto de consideraciones que debían ser tenidas en cuenta en la elaboración de la ponencia para segundo debate.

45. A partir de lo expuesto hasta este lugar, resulta factible acentuar el papel que le corresponde desempeñar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con la promoción y desarrollo de actividades turísticas. El examen de constitucionalidad de las disposiciones acusadas debe tener en cuenta la especificidad y complejidad de funciones que respecto de la actividad turística debe desempeñar el Ministerio y el marco legal y constitucional dentro del cual ha de ejercer sus funciones. Así a la luz de una aproximación sistemática a la normatividad vigente y teniendo presente las consideraciones efectuadas por la Corte en precedencia, debe la Sala determinar si prospera o no la acusación elevada.

El examen de las disposiciones acusadas

46. Fundamenta la actora la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas en que al conferirle tales preceptos contenidos en la Ley 1101 de 2006 al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la facultad de reglamentar asuntos relacionados con la actividad turística está desconociendo lo establecido en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional por cuanto la potestad reguladora que en virtud de este artículo Superior se le otorga al Presidente de la República es indelegable.

47. Ciertamente, cada una de las disposiciones acusadas le otorga facultades de reglamentación al Ministerio de Comercio Industria y Turismo. El artículo 8º literal (d) establece que dentro de los recursos del Fondo de Promoción Turística se encuentran aquellos derivados de la explotación económica que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo en los términos de la reglamentación que, para el efecto expida el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. El artículo 11 que se refiere a la integración del Fondo de Promoción Turística dice, por su parte, que dicha entidad tendrá un Comité compuesto por diez miembros y en el parágrafo 2º establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará el procedimiento de selección de los representantes gremiales al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, garantizando la participación de los pequeños prestadores de servicios. El artículo 19 prescribe, a su turno, que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará la Ley 1101 de 2006 en un plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de la misma ley.

En este lugar considera la Sala indispensable trazar una distinción que se refiere de modo principal al sentido y alcance de la facultad de regulación en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo prevista en los preceptos demandados. La competencia de regulación prevista en el artículo 8º literal (d), lo mismo que en el del artículo 11, parágrafo 2º se distingue de aquella consignada en el artículo 19.

En el caso del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006 debe la Sala destacar que aquí se trata en sentido estricto de la Potestad Reglamentaria en cabeza del Presidente de la República. Ahora bien, a partir de una lectura detenida del precepto resulta factible constatar que la facultad reglamentaria del Presidente se somete en la norma acusada a una restricción temporal. Por ese motivo, el estudio respecto de la constitucionalidad de esta disposición tocará dos aspectos. En primer lugar examinará la Sala si esta limitación en el tiempo de la facultad reglamentaria se ajusta a lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11. En segundo término, analizará si – como aduce la demandante – al establecer el precepto contenido en el artículo 19 que la potestad reglamentaria se ejercerá por intermedio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ello trae como consecuencia desconocer lo determinado en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional.

48. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior³³. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema

autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexequible el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia."

49. A continuación, debe abordar la Sala un segundo interrogante, a saber, si cuando la disposición contenida en el artículo 19 de la Ley 1101 de 2006 dice que la potestad reglamentaria se ejercerá por intermedio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, contradice el artículo 189 numeral 11.

Respecto de lo anterior debe la Sala subrayar que al referirse el artículo demandado a que la facultad reglamentaria se ejercerá por intermedio del Ministerio ello no significa que este ente administrativo pueda ejercer tal potestad sólo. Como se indicó en precedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11, el titular de la Potestad Reglamentaria es el Presidente de la República. Los Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia, pero esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República.

50.- Debe distinguirse, por tanto, entre la potestad reglamentaria en sentido estricto y la facultad de dictar reglas generales. El artículo 19 demandado se refiere a la potestad reglamentaria. Si en él se establece que el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la Ley, ello no significa que el artículo le confiera la potestad reglamentaria al Ministerio. Quiere decir, más bien, que aún cuando la ley debe ser reglamentada por el Presidente de la República - quien en ningún caso se desprende de su potestad -, el Ministerio puede asumir en virtud de lo establecido por la Ley, lo que se denomina una regulación secundaria, esto es, puede desarrollar el decreto con un contenido más específico y más acentuadamente técnico dentro del ámbito de sus competencias.

De esta suerte, el cargo alegado en la demanda respecto del artículo 19, carece de todo sustento y no está llamado a prosperar.

51. Respecto de los reparos elevados frente al artículo 8º literal (d) y en relación con el artículo 11, parágrafo 2º debe la Sala examinar a renglón seguido si prospera o no la acusación elevada.

Para esos efectos, verificará si al conferirle estas disposiciones al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la posibilidad de emitir regulaciones se cumple con los requisitos jurisprudenciales expuestos más arriba. Debe comprobar, en primer término, que la materia objeto de regulación, no haya sido reservada a la Ley. Una vez constatado lo anterior, ha de tenerse claro que tal facultad se atribuye en razón de la materia, a saber, única y exclusivamente para efectos de desarrollar el tópico previamente fijado por la Legislación bajo la orientación establecida en los correspondientes Decretos Reglamentarios.

Antes se dijo y aquí se repite, que la posibilidad de regulación de los Ministerios tiene un carácter subordinado y residual. Los Ministerios no son depositarios de competencias autónomas y la totalidad de sus atribuciones han de ejercerlas bajo la dirección y orientación del Presidente de la República. Tanto el Legislador como el Gobierno conservan intactas sus atribuciones y las pueden ejercer en el momento en que así lo consideren oportuno. No resulta factible afirmar, por consiguiente, que la existencia de una función de regulación residual pueda hacerse equivalente a restringir la posibilidad de acción del Legislador y del Gobierno.

52. Como se sostuvo en un acápite precedente de esta decisión, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que en el actual régimen constitucional el Gobierno no puede delegar materias cuya regulación está reservada a la ley. A juicio de la Sala en el caso *sub examine* la regulación de la materia de que tratan las disposiciones acusadas no está reservada a la ley. No obstante, con el objeto de arrojar más claridad sobre este punto, estima la Sala pertinente pronunciarse en forma breve sobre la técnica de la reserva de ley.

53. La técnica de reserva de ley se refiere a la exigencia, dentro del ordenamiento jurídico, de conformidad con la cual, ciertas materias se deben regular necesariamente mediante normas con fuerza de ley³⁴. Dicho de otra manera, los asuntos reservados a las normas legislativas no pueden ser regulados mediante Decretos Reglamentarios ni Resoluciones. Así, la determinación de dicha reserva en nuestro ordenamiento se ha contemplado en el texto constitucional, de manera general para los derechos fundamentales en el artículo 152 Superior. Incluso si los artículos en concreto de la parte sustancial de la Constitución no lo expresan explícitamente. De otro lado, también la reserva de ley se contempla para asuntos distintos a la regulación de los derechos fundamentales, en los casos en que las normas constitucionales así lo disponen de manera textual. El efecto de lo anterior es la obligación de que las prescripciones normativas que regulen materias reservadas a la ley, consten en disposiciones que pertenezcan a cuerpos normativos de rango legal³⁵, de lo contrario vulnerarían la Constitución.

54. En este orden de ideas, si bien el efecto de la reserva de ley es que la regulación de las materias reservadas ha de estar contenida en normas con rango de ley, no lo es menos que para la ejecución de las mismas, en la mayoría de las ocasiones se debe desarrollar un reglamento que haga posible dicha aplicación³⁶. Esto lo determina nuestro orden constitucional en el artículo 189.11 Superior, mediante la potestad reglamentaria atribuida al Ejecutivo. Pero, como se indicó más atrás, la Corte ha recalcado que la potestad reglamentaria "...no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador.

55. Por lo tanto, si un reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado inconstitucional por la autoridad competente (El Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 de la Constitución)³⁷." En consecuencia, asuntos sustanciales de la materia objeto de reserva escapan al alcance de la regulación mediante decretos reglamentarios, a contrario sensu

cuando la Constitución exige que ciertas materias deben ser reguladas por la ley, el legislador no puede establecer, que el Presidente despliegue su potestad reglamentaria sobre la materia reservada, ni el mismo Presidente puede rebasar en sus reglamentaciones el ámbito sustancial de la materia reservada.

56. Considera la Sala que en el asunto *sub judice* la Ley 1101 de 2006 le confirió directamente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la posibilidad de regular ciertos aspectos que requieren ser detallados y especificados en concordancia con requerimientos técnicos. Ello no significa de manera alguna que el presidente se desprenda de su potestad reglamentaria. Si la Ley le confiere al Ministerio la posibilidad de dictar regulaciones lo hace dentro del marco fijado a su turno por la misma Ley y por el Reglamento. En ningún caso esto implica otorgar al ministerio la potestad reglamentaria, pues supone únicamente facultarlo para emitir regulaciones de orden técnico y marginal dentro del ámbito de sus competencias.

En un acápite anterior de la presente providencia se indicó, que, la potestad reglamentaria no puede delegarse en los Ministerios pues tal competencia se encuentra de conformidad con el artículo 189 numeral 11 en cabeza del Presidente de la República. Se acentuó, del mismo modo, que la Ley podía encargar a los Ministerios la regulación de aspectos secundarios, técnicos u operativos siempre y cuando tal regulación se ejerza dentro del ámbito de competencia del respectivo Ministerio y bajo las directrices establecidas en la Ley y en el Reglamento.

57. De otra parte, cuando se revisa el contexto normativo en el que se insertan las disposiciones demandadas, resulta factible constatar que la facultad otorgada por tales preceptos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no puede entenderse como una habilitación abierta a la discrecionalidad del Ministerio, sin canon o criterio alguno al que éste organismo deba sujetarse para ejercer su función. Esa comprensión del enunciado normativo demandado acarrearía su inconstitucionalidad precisamente porque de ella se desprendería una potestad normativa autónoma para regular la materia. Sin embargo, constata esta Corporación que en el ordenamiento jurídico existen distintas disposiciones de rango legal y reglamentario que permiten delimitar el alcance de la competencia de regulación que le reconoce la Ley 1101 de 2006 en el artículo 8º literal (d) y en el artículo 11 parágrafo segundo demandados al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

58. El juicio de constitucionalidad de estos preceptos debe realizarse en forma sistemática. De esta manera, salta a la vista que existe un conjunto de disposiciones contenidas en la Ley 300 de 1996 así como en los demás Decretos Reglamentarios mencionados con antelación, que contribuyen a delimitar el alcance de la competencia de regulación en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En tal sentido, resulta relevante, por ejemplo, lo establecido en el Decreto 210 de 2003 "*Por medio del cual se determinan los objetivos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.*" Este Decreto determinó los objetivos del Ministerio y lo dotó de una estructura orgánica que le permitiera su funcionamiento. En el artículo 1º se especificaron los objetivos y se acentuó que dentro del marco de su competencia el Ministerio de Comercio Industria y Turismo tenía la tarea de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. (Énfasis añadido).

59. Dentro de las funciones mencionadas por el artículo 2º del Decreto 210 de 2003, el Decreto 2785 de 2006 que lo modificó, estableció lo siguiente en relación con la actividad turística: "5. Formular y ejecutar la política turística, así como los planes y programas que la conformen, con el fin de fortalecer la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos colombianos." El Decreto 2785 de 2006 en su artículo 4º adicionó, por su parte, el artículo 7º del Decreto 210 de 2003 con las siguientes funciones del Ministerio atinentes a la actividad turística. "21. Ejercer la coordinación necesaria para fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental. / 22. Las demás que le confiera la ley y le delegue el Presidente de la República, relacionadas con su sector administrativo." (Énfasis añadido).

60. Adicionalmente, tal como lo recuerda uno de los intervenientes, el Decreto Ley 1671 de 1997 mediante el cual se suprimió y determinó la liquidación de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, vinculada en aquel tiempo al Ministerio de Desarrollo Económico, ordenó que los bienes de dicha Corporación pasaran al Ministerio de Desarrollo Económico. Bajo este referente normativo, los reparos elevados por la actora contra los artículos 8º literal (d) y 11 parágrafo 2º de la Ley 1101 de 2006 resultan infundados por cuanto le asiste razón al interveniente cuando afirma que "la competencia asignada por la Ley al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para reglamentar lo relacionado con los recursos que éste recibe por concepto de la explotación económica de los bienes de la extinta CNT, encuentra su explicación en el hecho de que estos bienes eran del Ministerio, pues así lo había establecido el Decreto Ley 1671 de 1997."

61. En lo que respecta a la atribución conferida al Ministerio para regular el procedimiento de elección de los representantes gremiales al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, ha de tenerse en cuenta que tal función no sólo se relaciona en forma estrecha con la ejecución de la política en materia de turismo sino que esta tarea debe ejercerse asimismo según lo dispuesto en el artículo 2º numeral 5 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el Decreto 2785 de 2006, concordante con el artículo 208 de la Constitución Nacional y 59, numeral 3º de la Ley 489 de 1998.

En consonancia con las disposiciones antes trascritas, puede verificarse que existe en el ordenamiento jurídico vigente un compendio de normas que trazan unas fronteras a la facultad de regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con actividades turísticas por lo cual esta facultad se encamina a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general ajustada, en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango: la Constitución, la Ley y el Reglamento expedido por el Presidente de la República. En el presente caso, se trata, además, de materias directamente relacionadas con la especialidad del ramo.

62. En conclusión, la posibilidad de regulación que el artículo 8º literal (d) y el artículo 11 parágrafo segundo - demandados en la presente

ocasión - le confieren al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se circunscribe a aspectos técnicos y operativos estrechamente relacionados con el ramo y este organismo debe, en consecuencia, observar las normas constitucionales, legales y reglamentarias. El ejercicio de esta facultad de regulación en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite. Como antes se mostró, existe un compendio legal y reglamentario que define un contenido material suficiente, a partir del cual se ejerce la facultad de regulación otorgada por las disposiciones acusadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

63. Dicho en otros términos: podría parecer, *prima facie*, que el artículo 8º literal (d) y el artículo 11 parágrafo segundo de la Ley 1101 de 2006 le atribuyen directamente al Ministerio la facultad reglamentaria y, al hacerlo, podría darse también la impresión de estar vaciando de contenido la Potestad Reglamentaria que el artículo 189 numeral 11 Superior radica en cabeza del Presidente de la República. Sin embargo, como antes se dijo, en los artículos demandados la Ley no otorga al Ministerio la potestad reglamentaria sino que apenas le confiere la posibilidad de regular aspectos secundarios, de orden técnico, dentro del ámbito de sus competencias y de conformidad con lo establecido en la Ley y en el Reglamento. En vista de la importancia y de la complejidad de las tareas que debe efectuar un organismo como éste del orden central en actividades relacionadas con el turismo, sería por entero absurdo prohibirle ejercer ciertas competencias residuales, técnicas y operativas -como las contenidas en las disposiciones acusadas - en forma desconcentrada.

Aquí debe insistirse, de nuevo, en que dicha entidad administrativa ha de actuar siempre bajo la dirección y orientación del propio Gobierno ajustándose a las fronteras constitucionales, legales y reglamentarias. Adicionalmente, ha de observarse que de, todos modos, al ser la competencia contenida en el artículo 189 numeral 11 de naturaleza constitucional, el hecho de otorgar para ciertos aspectos facultad de regulación al Ministerio, no es óbice par que el Jefe de Gobierno, en cualquier momento, ejerza su competencia.

64. Puestas las cosas de la manera indicada hasta este lugar, es factible concluir que en el caso *sub examine* se cumple con las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional para que se entregue a un Ministerio la facultad de regulación residual. De una parte, no se trata de una materia cuya regulación esté reservada a la ley. De otra, el Ministerio no es depositario de competencias autónomas sino que aquellas funciones reguladoras que le atribuyen las disposiciones demandadas, ha de ejercerlas bajo la dirección y orientación del Presidente de la República y en armonía con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley.

Por los motivos indicados con antelación, esta Sala declarará la exequibilidad de los artículos 8, literal (d); 11 Parágrafo 2º de la Ley 1101 de 2006 por el cargo analizado en la presente providencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 8, literal (d); 11 Parágrafo 2º de la Ley 1101 de 2006 por el cargo analizado en la presente providencia.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la Ley 1101 de 2006 por el cargo analizado en esta providencia salvo la expresión "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia" que se declara INEXEQUIBLE por los motivos expuestos en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Ausente en comisión

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Aquí debe aclarar la Sala que la demandante incurrió en un error al acusar el artículo 188 numeral 11 cuando en realidad estaba haciendo referencia al artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional.

2 "ARTICULO 58. OBJETIVOS DE LOS MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen. / ARTICULO 59. FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: (...) / 3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto. (...) / 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución."

3 Enfatizó cómo, de todas formas, la facultad reglamentaria entendida de la manera descrita habría de ejercerse siempre "con la debida subordinación que los reglamentos deben a la Ley y a la Constitución." Más adelante, el ciudadano Olano García estimó indispensable trazar una distinción entre decretos autónomos y decretos reglamentarios. Los primeros, son el resultado de la potestad que le confiere el artículo 150 numeral 10 de la Constitución al Presidente para que dentro de un lapso determinado – seis meses – ejerza "precisas facultades extraordinarias". Como su denominación lo indica, estas facultades "no son normales o de corriente uso del ejecutivo" lo que se confirma con el límite de tiempo en que deben ser ejercidas y la motivación que las acompaña a saber "siempre y cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje." Estas facultades se distinguen por tanto de las facultades reglamentarias o de ejecución las cuales tienen por fin "complementar o desarrollar las leyes, estableciendo normas necesarias para asegurar su ejecución." Según el interviniénte, los decretos reglamentarios tienen como "sustento y marco de validez la ley." Su propósito fundamental consiste en contribuir "a la adecuada ejecución de los mandatos del legislador determinando aquellos aspectos o detalles que aquél no consideró necesario regular por no ser de carácter sustancial o escapar a las fórmulas sintéticas, pero conceptualmente densas y comprensivas, de una regla de derecho de esa categoría." Los decretos reglamentarios tienen el objetivo de aportar "los detalles, los pormenores de la ejecución o aplicación de la ley." En tal sentido, buscan hacer explícito aquello que está implícito en la ley y facilitan de esta forma su entendimiento o comprensión. El reglamento no puede dictar reglas distintas a las establecidas por la Ley. En otros términos, el reglamento no puede estar encaminado a "modificar la ley, ni adicionarla o ampliarla, ni restringirla o recortarla en sus esencia o sustancia." Le está vedado, en suma, exceder los límites fijados a la facultad reglamentaria "en virtud de la cual se dicta, pues estaría no solo violando la ley sino también la Constitución Nacional que al otorgar ese poder lo limitó."

4 Allí dispuso que "las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante actos de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. / Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución política y en la presente ley.

5 Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones no podrán transferirse mediante delegación: / 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. / 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación. / 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

6 Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.

7 Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 1993; C-397 de 1995; C-350 de 1997; C-066 de 1999; C-088 de 2001; C-805 de 2001; C-917 de

2002; C-675 de 2005.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

9 Consejo de Estado, Sala Unitaria de lo Contencioso Administrativo. Auto de 14 de junio de 1963. M. P. Alejandro Domínguez Molina.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

11 Ibíd. Cfr., también, Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

12 Ibíd.

13 En la sentencia C-805 de 2001 se refirió la Corte a este tópico cuando resolvió las objeciones presidenciales elevadas frente al Proyecto de Ley No. 182/99 Senado y 004 Cámara "Por medio de la cual se dictan normas sobre uso de alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones." El Gobierno esgrimió una objeción parcial en el sentido en que las facultades de reglamentación habían sido atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente y de Minas y Energía, con lo cual se configuraba un desconocimiento de lo determinado en el numeral 11 del artículo 189 Superior toda vez que "la atribución reglamentaria [había] sido conferida por el Constituyente al presidente de la República y no a las citadas dependencias. En la providencia precitada rememoró el Gobierno lo decidido por la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 1999. Dentro de los cargos elevados en esa ocasión se encontraba el alegado en relación con el inciso tercero del numeral 5º del artículo 3º de la Ley 105 de 1993 de conformidad con el cual "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta." Tanto la demandante como la Corte encontraron que la expresión "a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos", infringía el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, por cuanto "la potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley [correspondía] al Presidente de la República, quien [habría] de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello. Así las cosas, esta atribución radicada en cabeza del Presidente de la República no podía "desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se [atribuía] al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitárla [habría] de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo.

14 En la sentencia C-917 de 2002, se ocupó la Corte Constitucional de la misma temática cuando efectuó el juicio de constitucionalidad de las expresiones "de Justicia y Derecho" y "fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación" contenidas en la Ley 640 de 2001 "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones." En aquella ocasión la actora estimó que las mencionadas expresiones desconocían, entre otras disposiciones constitucionales, el artículo 189 numeral 11 por cuanto "no era legítimo que la Ley le [confiriera] al Ministerio de Justicia y del Derecho la facultad de reglamentar la actividad de los conciliadores." Sostuvo la demandante aquella vez que "los criterios técnicos y jurídicos a [los que habrían de] acogerse los conciliadores en ejercicio de sus funciones [deberían] estar consignados en la ley - tal como lo [señalaba] el artículo 116 de la [Constitución Nacional] - no en un decreto reglamentario, pues ello sería patrocinar la invasión de competencias por parte de las diferentes ramas del poder público." La Corte integró la unidad normativa con la totalidad del artículo 18 de la Ley 640 de 2001 acusada en aquella ocasión y se pronunció sobre todo su texto con el fin de evitar fraccionar el verdadero sentido de la norma. El problema jurídico que se planteó la Corte fue el siguiente: "dilucidar si la potestad conferida por la Ley al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia, esta dependencia instruya a los conciliadores y a los centros de conciliación sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, así como para fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, implica una vulneración del principio de reserva legal en materia de administración de justicia o si la misma es apenas un reconocimiento a la potestad normativa de que son titulares los ministerios." Para responder dicho interrogante la Corporación analizó, en primer lugar, la extensión de la potestad regulativa en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho y se ocupó de establecer si aquella podía ejercerse en materia de Administración de Justicia o si acerca de este punto se presentaba alguna suerte de reserva legal que impidiera efectuarlo. Estimó la Corte Constitucional que la concordancia de la disposición con el texto constitucional dependería de que tal potestad no interfiriera "con aspectos exclusivamente reservados al legislador o, en su defecto, a otros organismos del Estado que [tuvieran] reservada la potestad de regulación. En relación con la norma demandada, concluyó la Corte "que el Ministerio de Justicia y del Derecho [tenía] la facultad de establecer instrucciones acerca de la forma en que conciliadores y centros de conciliación deben ejercer sus funciones, pues dicha regulación correspondería al ejercicio de la potestad de regulación que le asigna la Constitución en el área de su especialidad, que es la administración de justicia. Ahora bien, más adelante advirtió la Corte que pese a la existencia de un régimen general que confiere al presidente de la República la facultad reglamentaria de la Ley y a los ministerios, una facultad residual que los habilita para incluir regulaciones de segundo orden en los ámbitos propios de su especialidad, en el campo de la administración de justicia, tanto en los trámites judiciales como en los administrativos que se desarrollen en los despachos judiciales, el organismo que tiene esa reserva exclusiva es el Consejo Superior de la Judicatura.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.

16 Ibíd.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 1995.

20 Ibíd.

21 Ibíd. En apoyo de su punto de vista ha traído la Corte a colación el pronunciamiento elaborado por el Consejo de Estado de conformidad con el cual el Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierne a los asuntos a su cargo." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueiroa. Bogotá D. C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

22 "ARTICULO 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en sus respectivas dependencias. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley."

23 Corte Constitucional. Sentencia C-085 de 2001. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

24 Esa vez le correspondió a la Corporación pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 80, 81 y 84 de la Ley 115 de 1994 "*Por la cual se expide la Ley General de Educación.*" Se preguntó la Corte si al otorgarle las disposiciones acusadas al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la facultad para regular la evaluación de la prestación del servicio público de educación, había quebrantado los artículos 68, 125 y 150, Num. 23 Superiores. Al examinar las disposiciones legales acusadas, concluyó la Corte Constitucional que ellas preveían un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. Encontró también que ellas estaban comprendidas dentro de la competencia atribuida a la Ley por la Constitución para normar esta materia. Constató, de otra parte, que las disposiciones acusadas habían otorgado al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de este sistema sin que previamente se hubiesen establecido criterios o pautas que sirvieran de base o sustento para expedir la regulación hasta el punto que "al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución [habían sustituido] al Legislador en una materia que la Constitución reserva expresamente a éste y [habían desbordado] así el ámbito de la potestad reglamentaria, que está limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley." Destacó la Corte, por demás, que por existir reserva de ley en esta materia, el legislador en desarrollo de las atribuciones conferidas a él por la Constitución, debía al menos determinar los cánones y las bases de regulación en una norma con jerarquía de ley previa o anterior a la que se juzgaba para que con sustento en ella el presidente de la República ejerciera su potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11 Superior bajo el respeto del contenido preceptuado en la ley reglamentada como en las demás leyes. Enfatizó la Corte que el poder reglamentario implicaba la potestad de desarrollar las leyes pero jamás de sustituir al legislador y destacó que el poder reglamentario del gobierno debía desarrollarse dentro de estos límites. Con sustento en las motivaciones hasta aquí expuestas, resolvió que las expresiones "el Ministerio de Educación Nacional" y "el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo" contenidas en el Art. 80; la expresión "según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional" contenida en el Art. 81, y la expresión "por el Ministerio de Educación Nacional" contenida en el Art. 84, todos ellos de la Ley 115 de 1994, eran contrarias a lo preceptuado en los Arts. 26, 67, 68, 150, Num. 23, y 365 de la Constitución, la Corte declarará inexequibles las expresiones "el Ministerio de Educación Nacional" y "el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo" contenidas en el Art. 80; la expresión "según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional" contenida en el Art. 81, y la expresión "por el Ministerio de Educación Nacional" contenida en el Art. 84, todos ellos de la Ley 115 de 1994.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-734 de 2003. Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

26 Ibíd.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6.

28 Corte Constitucional. Sentencia C-290 de 1997, Consideración Quinta.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-734 de 2003. Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

31 Publicada en la Gaceta del Congreso 02 de viernes 6 de enero de 2006 p. p. 30-32.

32 Dentro de los nuevos aportantes - previstos en el artículo 3º del Proyecto de Ley - "se encuentran los actuales prestadores de servicios turísticos y se incluyen otras actividades y empresas que obtienen reconocidas ventajas del desarrollo de la actividad turística en el país" tales como "el canotaje; el balsaje; espeleología; escalada; los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones; las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multi-propiedad; los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales; las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados; los jardines botánicos, zoológicos y parques temáticos; los concesionarios de aeropuertos y carreteras; las empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre excepto el transporte urbano; los casinos; los demás concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales, diferentes a los señalados en el mencionado artículo; los centros de convenciones; las empresas de

seguros de viaje y de asistencia médica en viaje; y las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos.

33 Consultar al respecto, Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1999.

34 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1262 de 2005.

35 Las normas con rango de ley en nuestro ordenamiento jurídico son: la leyes expedidas por el Congreso en cualquiera de sus modalidades (arts 150, 151 y 152 C.N), los decretos con fuerza de ley expedidos por el Ejecutivo con fundamento, tanto en normas constitucionales (por ejemplo arts. 212, 213 y 215 C.N), como en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso (art 150.10 C.N) y demás decretos leyes, tales como los que se dictan en virtud del artículo 241 de la Constitución, entre otros.

36 "Como reiteradamente se ha afirmado, la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República (art. 189-11 C.P.) que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la ley. (...) La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido. Es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento." C-302 de 1999.

37 [Énfasis fuera del texto] C-028 de 1997, reiterada en la C-302 de 1999.

Fecha y hora de creación: 2026-01-18 08:56:07