

POTESTAD REGLAMENTARIA - Alcance. Límites

Referente al alcance y límites de la potestad reglamentaria que reside en el Gobierno Nacional, esta Corporación ha venido sosteniendo lo siguiente: “La potestad de reglamentar las leyes es atribución sólo del Presidente de la República, y no de otras autoridades administrativas, que ha de ejercer, desde luego, con la colaboración del ministro del ramo o director de departamento administrativo correspondiente, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución; (...). El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta...”. En esas condiciones, al ejercer la facultad que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el gobierno nacional cumple una labor de complementación de la ley, en la medida en que establece ciertos dispositivos normativos que permiten su adecuada y oportuna ejecución, sin que pueda llegarse a variar o modificar, por vía de reglamentación, el contenido material de la norma a reglamentar. No es posible entonces, so pretexto de reglamentar la ley, introducir nuevas disposiciones que desvirtúen la voluntad del legislador, pues los límites de esta facultad los señala la necesidad de cumplir adecuadamente la norma que desarrolla.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 NUMERAL 11

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO

DESIGNACION EN PROVISIONALIDAD - Acreditación de experiencia en el sector privado para cargos diplomáticos y consulares / EMPLEO DIPLOMATICO Y CONSULAR - Experiencia en el sector privado para designación en provisionalidad / EXPERIENCIA EN SECTOR PRIVADO - Legalidad del Decreto 337 de 2000

En sentir de la Sala, con la expedición de la disposición acusada el Gobierno Nacional no invadió la órbita del legislador y tampoco su contenido representa una intromisión en la potestad reglamentaria. En efecto, reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Gobierno Nacional, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce. Es claro que el párrafo 3° del artículo 2 del Decreto 337 de 2000 no introduce modificaciones sustanciales a la estructura del decreto reglamentado, no modifica los principios ni la finalidad que lo orienta, ni comprometen su unidad, se limita a tener en cuenta las particulares condiciones y requisitos sólo aplicables a las personas que pretendan acceder en calidad de provisionales en un cargo diplomático y consular. En ese sentido, es claro que la

norma acusada no modifica los requisitos exigidos en el decreto Ley, por el contrario busca la correcta ejecución de la misma, con la implementación de reglas de carácter procedimental para determinar los cargos y la forma como debe ser contabilizado el tiempo de experiencia para acceder a los mismos. La tarea reglamentaria debe desarrollar no solo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, desentrañando el contenido de ésta con cierta desenvoltura, lo que no implica que se realice por parte del Gobierno Nacional una interpretación de la ley ni mucho menos la intromisión en el campo del derecho privado, tal y como lo asevera la parte actora, pues el mismo decreto reglamentario, precisa la definición de dirección confianza y manejo, al señalar que "... en el sector privado los que corresponden a una especial posición de responsabilidad o mando dentro de una empresa, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° del Decreto ley 2351 de 1965.", refiriéndose desde luego a la experiencia que deben acreditar quienes viniendo del sector privado opten por una provisionalidad en un empleo diplomático y consular, según se advierte claramente en el literal b) del párrafo 1° del citado artículo 2. Si la experiencia relacionada se predica del sector privado, concretamente en cargos de dirección, confianza y manejo, resultaba acertada la remisión a la definición que sobre tales empleos hizo el Código Sustantivo del Trabajo, por ser éste el estatuto que contiene las disposiciones que regulan dichas relaciones. La norma acusada simplemente se remite a los supuestos normativos que maneja el legislador y que se predicen respecto de los cargos que se hallan sistematizados como de dirección, confianza y manejo en el sector privado, sin que con esta disposición se pretenda llenar un vacío normativo, sino el de permitir el cómputo de los años de experiencia adquirida para quienes se han desempeñado en ese sector. Es decir, se está complementando la ley sustancial con medidas para la correcta ejecución de la misma.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3; DECRETO 2351 DE 1965 - ARTICULO 1

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO

CARGO DIPLOMATICO Y CONSULAR - Requisitos para ser designado en provisionalidad / EXPERIENCIA PARA SER DESIGNADO EN PROVISIONALIDAD - Principio de libertad de los medios probatorios / CARGO DIPLOMATICO Y CONSULAR - Libertad de los medios probatorios para acreditar experiencia

Se pretende la nulidad parcial del párrafo 4° del artículo 2 y del artículo 4° del Decreto 337 de 2000 respecto a las expresiones "... y la respectiva certificación se suplirá...", por cuanto suprime y modifica los requisitos mínimos exigidos en el Decreto Ley 274 de 2000. El Decreto-Ley 274 de 2000 señala en el literal a) de su artículo 61 que para ser designado en provisionalidad se deben cumplir unos requisitos, entre los cuales consagra: "2) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento". Conforme a esa disposición, la acreditación de la experiencia quedó circunscrita a las exigencias que indicara el reglamento, lo que justifica, que las condiciones como se deba certificar la experiencia sean determinadas por los medios probatorios señalados en el Código

de Procedimiento Civil, remisión que resulta legítima y válida a la luz de ese estatuto procesal, pues la norma acusada permite que ante “circunstancias de razonable imposibilidad” no fuere posible presentar una de las certificaciones de que trata el inciso primero del parágrafo 4º del artículo 2, pudieran suplirse éstas con las que “establezcan las normas generales en materia de trámites o pruebas”. Analizada la expresión demandada dentro del contexto que la rodea, se llega a la conclusión que con ella no se introducen modificaciones sustanciales a la estructura del decreto ley, comoquiera que el requisito de la experiencia no está siendo reemplazado o sustituido por otro de contenido diferente, como tampoco se está suprimiendo el conocimiento de una segunda lengua, sino que el reglamento está permitiendo, dada la imposibilidad material de aportar certificados, que los mismos sean acreditados a través de los medios autorizados por las normas generales, buscando que éstos se hagan eficaces. En tal caso, la expresión demandada no es más que la precisión de una facultad de ejecución de las normas legales sobre pruebas que no comprende la posibilidad de llenar vacíos de la ley, establecer nuevos requisitos o fijar condiciones distintas.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO LEY 274 DE 2000 - ARTICULO 61

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia Exp. 1463A, MP.Javier Díaz Bueno.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO

EXPERIENCIA EN CARGO DIPLOMATICO Y CONSULAR - Exceso en la facultad reglamentaria al referirse a la compensación de la experiencia por desempeño sobresaliente / POTESTAD REGLAMENTARIA - Exceso de facultad al reglamentar la compensación de la experiencia por desempeño sobresaliente en cargo Diplomático y Consular

La Sala dirá que no es acertada la interpretación que de la norma acusada hace el demandante, pues no se refiere a una compensación del requisito de la experiencia en lugar del título universitario, pues el decreto reglamentario es claro en exigir, en su artículo 1º, que “Las Personas designadas en provisionalidad, deberán cumplir las condiciones contempladas en el artículo 61 del Decreto-ley 274 de 2000”, es decir, a poseer un título de tal naturaleza, reconocido oficialmente y expedido por un establecimiento de educación superior, o acreditar experiencia, según exija el reglamento, lo que implica una conjunción que no admite alternativa entre estas dos exigencias, las cuales deben reunirse al mismo tiempo. La compensación a la que hace referencia el artículo 3º del Decreto 337 de 2000, denota la posibilidad de suplir el requisito de experiencia por el de “desempeño sobresaliente” en alguna disciplina, ocupación, arte u oficio, pero en casos excepcionales, si así lo considera la Comisión Evaluadora de los méritos del candidato y además lo autoriza el Ministro de Relaciones Exteriores. Realizada la anterior precisión, es necesario señalar que la potestad reglamentaria encuentra un límite en aquellos aspectos que la Constitución señala que deben ser desarrollados por la ley, en virtud de funciones propias del legislador ordinario o extraordinario concedidas mediante facultades extraordinarias al Gobierno

Nacional, tal como lo ha manifestado esta Corporación: (...). En el caso puesto a consideración de la Sala, cabe señalar el significado que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española le da al término “compensar”, el cual conlleva igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra. Bajo ese entendido, el solo hecho de que el Gobierno Nacional -precedido de una facultad constitucional (art. 189-11)- hubiese procedido a “reglamentar la compensación” del requisito de la experiencia, introdujo no sólo modificaciones sustanciales a la estructura del decreto reglamentado, al ampliar su contenido, dictando disposiciones que no señaló la ley, sino que excedió su potestad al actuar sin competencia, porque ello no sería reglamentar sino legislar ya que esta materia es exclusiva del legislador, pues conlleva la ampliación de los requisitos para acceder a los cargos en provisionalidad. En ningún evento puede el Gobierno Nacional realizar nuevas regulaciones fundamentándose en la potestad reglamentaria de asuntos que tengan el carácter de reserva de ley, por lo cual con la expedición del acto acusado, se afectó la autonomía de la Rama Legislativa, más aún cuando se pretende la ampliación de una ley con normas que constitucionalmente gozan de inferior jerarquía. Si por experiencia se ha entendido, los conocimientos, las habilidades y las destrezas que adquiere una persona en el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio, no podía el Gobierno Nacional, al reglamentar el decreto ley, compensar dicha exigencia con el “desempeño sobresaliente en una disciplina...”, por cuanto se estaría desdibujando la esencia misma del contenido del requisito implícito en la experiencia, por cuanto ésta involucra dos elementos básicos: la aptitud y el tiempo, mientras que el reglamento se ocupa simplemente del primero, referente a la evaluación en el desempeño.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO LEY 274 DE 2000 - ARTICULO 61

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de septiembre de 2007, Exp. 2007-00018(00018), MP: María Noemí Hernández.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO

CARGO DIPLOMATICO Y CONSULAR - Requisito del Idioma / IDIOMA - Cargo diplomático y consular

Observa la Sala que el artículo censurado establece un mandato de obligatorio cumplimiento, que no modifica ni deja sin efecto lo estipulado en la Ley objeto de reglamentación, al señalar que “La persona designada en provisionalidad deberá acreditar el requisito del idioma, consagrado en el artículo 61, literal a) del Decreto ley 274 de 2000”, es decir, “Hablar y escribir además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino”. En manera alguna la disposición acusada desborda los supuestos normativos manejados en el decreto ley, ya que no modifica, amplía o restringe el sentido de éste, en la medida en que, por una parte, exige el cumplimiento de la ley al tener como requisito el conocimiento de una segunda lengua, ya sea el idioma inglés o cualquier otro oficialmente reconocido por Naciones Unidas, y por la otra, hace un enfoque necesario para su correcta aplicación y ejecución, cuando advierte en el parágrafo del citado artículo 4º del

Decreto 337 sobre la no exigencia del segundo idioma cuando la designación en provisionalidad tuviere como destino un país de habla hispana, dando así cabal cumplimiento al decreto materia de reglamentación.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO LEY 274 DE 2000 ARTICULO 20 / DECRETO LEY 274 DE 2000 ARTICULO 61

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., febrero veinticinco (25) de dos mil diez (2010).

Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00123-00(5240-05)

Actor: FRANKLYN LIEVANO FERNANDEZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

ANTECEDENTES

FRANKLYN LIÉVANO FERNÁNDEZ, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A., demandó del Consejo de Estado la nulidad de los parágrafos 3 y 4 - parcial - del artículo 2° y los artículos 3° y 4° - parcial - y parágrafo del Decreto No. 337 de 28 de febrero de 2000, expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se reglamentó el literal a) del artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000.

Normas violadas.- Como tales se invocaron:

- Constitución Política: artículos 1, 2, 13, 25, 53, 123, 125, 189 y 209.
- Decreto Ley 274 de 2000: artículos 2, 4, 14, 60 y 61.
- Código Sustantivo del Trabajo: artículo 32

- Sentencia C-292 de 16 de marzo de 2.001

La violación de tales disposiciones la hace consistir en lo siguiente:

El acceso al servicio exterior es limitado, pues se encuentra restringido al cumplimiento de requisitos mínimos, aún para los provisionales quienes deberán contar con experiencia y reunir calidades de aptitud e idoneidad establecidas en el Decreto-Ley 274 de 2000, comoquiera que su cumplimiento constituye prenda de garantía de la realización eficiente del interés general.

Las condiciones básicas previstas en el artículo 61 del Decreto-Ley 274 de 2000 no podían ser desconocidas ni modificadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, las cuales emergen sólo de la ley, toda vez que el Gobierno Nacional se excedió al disponer que se compensara el requisito del título profesional por el de experiencia en una disciplina, ocupación, arte u oficio sin corresponder a los altos menesteres de la diplomacia y de las relaciones internacionales.

No podía el Gobierno Nacional al reglamentar la ley suplir las certificaciones para acreditar la idoneidad, ya que sería suplantarse la voluntad del legislador.

El Presidente de la República se excedió en la facultad reglamentaria con la eliminación de la exigencia del segundo idioma cuando la designación tiene por destino un país de habla hispana, pues “Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático” es una exigencia mínima establecida en la ley.

El decreto reglamentario introduce en el régimen de los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores una definición sobre cargos de dirección, confianza y manejo que es propia del sector privado, excediéndose el gobierno en las facultades conferidas por la ley.

Los principios rectores del servicio exterior y de la carrera diplomática y consular no son atendidos por el decreto reglamentario, pues dada su laxitud no se propende por la eficiencia y la eficacia respecto de los requisitos exigidos a los llamados a ocupar cargos en provisionalidad, ya que se rompe con el principio de igualdad respecto de los empleados de carrera.

CONTESTACION DE LA DEMANDA.

En memorial que obra a folios 123 y siguientes del cuaderno principal, el Ministerio de Relaciones Exteriores contesta la demanda en forma extemporánea.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar las súplicas de la demanda, con los argumentos que se exponen a continuación:

En relación con la compensación del título profesional por el desempeño sobresaliente, señaló que en la demanda no se indicó cuál norma de rango superior había sido quebrantada con tal disposición ni en qué consistió la violación.

Sin embargo, en el ordinal 2° del literal a) del artículo 61 del Decreto-Ley 274 de 2000 no se exige como requisito único el título universitario sino que la ley prevé una de dos condiciones: el aludido título o la experiencia, luego la previsión del decreto demandado no desborda lo fijado por la ley.

En cuanto a la exigencia del segundo idioma, la norma reglamentaria le da cumplimiento al citado artículo 61, pues no elimina el conocimiento de una segunda lengua, la cual no será necesaria cuando el empleado en provisionalidad sea nombrado en un país de habla hispana, ya que resulta obvio que deba conocer este idioma, por tratarse del mismo de su país de origen.

En relación con la definición de los cargos de dirección, confianza y manejo, no se señaló cuál era la norma violada ni se expuso el concepto de violación, pero bien podía el Gobierno Nacional remitirse a la legislación del Código Sustantivo del Trabajo, en virtud del principio de integración de las normas, con el propósito de suplir vacíos legales.

Para resolver, se

CONSIDERA

Las siguientes normas fueron objeto de impugnación, en los apartes que se resaltan:

“DECRETO 337 DE 2000
(febrero 28)

Por el cual se reglamenta el literal a) del artículo 61 del Decreto ley 274 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política de Colombia,

DECRETA:

...

Artículo 2°. Experiencia. Cuando la persona designada en provisionalidad debiere acreditar el requisito de la experiencia, consagrado en el artículo 61, literal a), numeral 2 del Decreto ley 274 de 2000, se tendrán en cuenta las siguientes exigencias:

...

Parágrafo 3°. Entiéndese por cargos de dirección, confianza y manejo en el sector privado los que corresponden a una especial posición de responsabilidad o mando dentro de una empresa, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° del Decreto ley 2351 de 1965.

Parágrafo 4°. Para acreditar el requisito de la experiencia a que se refiere este artículo, el aspirante a la designación en provisionalidad deberá presentar ante la Dirección del Talento Humano o la dependencia que hiciere sus veces, la certificación o certificaciones a que hubiere lugar, expedidas por la persona autorizada para el efecto en la respectiva entidad o empresa.

Si por circunstancias de razonable imposibilidad el aspirante no pudiere presentar alguna o algunas de dichas certificaciones, deberá manifestarlo por escrito dirigido a la Dirección del Talento Humano y la respectiva certificación se suplirá de conformidad con lo que establezcan las normas generales en materia de trámites o pruebas.

Artículo 3°. Compensación. En casos excepcionales, el Ministro de Relaciones Exteriores podrá autorizar la compensación del requisito de la experiencia señalado en el artículo 2° de este decreto, por desempeño sobresaliente en una disciplina, ocupación, arte u oficio, previa recomendación que formule una Comisión Evaluadora de los méritos del candidato, integrada por el Viceministro de Relaciones

Exteriores, el Secretario General y el Director de la Academia Diplomática.

Para tal efecto, la Dirección del Talento Humano solicitará a la Comisión el estudio del caso con la información a que hubiere lugar.

Si la Comisión considera procedente la compensación del requisito informará a la Dirección del Talento Humano, quien tramitará ante el Ministro la respectiva autorización.

Artículo 4°. Idioma. La persona designada en provisionalidad deberá acreditar el requisito del idioma, consagrado en el artículo 61, literal a) del Decreto ley 274 de 2000, presentando ante la Dirección del Talento Humano o la dependencia que hiciere sus veces, certificación expedida por establecimiento, institución o entidad educativa, oficialmente aprobada para la capacitación en el idioma que hubiere indicado el aspirante como de su conocimiento.

Si por circunstancias de razonable imposibilidad el aspirante no pudiere presentar dicha certificación, deberá manifestarlo por escrito dirigido a la Dirección del Talento Humano y la respectiva certificación se suplirá de conformidad con lo que establezcan las normas generales en materia de trámites o pruebas.

Parágrafo. No aplicará lo previsto en este artículo cuando la designación en provisionalidad tuviere como destino un país cuyo idioma oficial sea el idioma español.”

El decreto anterior se fundamentó para su expedición en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 61 literal a) del Decreto-Ley 274 de 2000¹.

En su orden, disponen esas normas:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

“ARTICULO 61. CONDICIONES BASICAS. La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:

a. Para ser designado en provisionalidad, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.) Ser nacional Colombiano

¹ Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

2.) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.

1.) Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino”².

El problema jurídico gira en torno a determinar si el Gobierno Nacional al expedir las normas acusadas se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria, al suprimir y modificar requisitos mínimos para ser designado en provisionalidad en un cargo de carrera diplomática y consular.

Referente al alcance y límites de la **potestad reglamentaria** que reside en el Gobierno Nacional, esta Corporación ha venido sosteniendo lo siguiente:

“La potestad de reglamentar las leyes es atribución sólo del Presidente de la República, y no de otras autoridades administrativas, que ha de ejercer, desde luego, con la colaboración del ministro del ramo o director de departamento administrativo correspondiente, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución;

Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación habrá lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanta determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley,...

La potestad reglamentaria de las leyes está referida a cualesquiera leyes, sin distinciones, que no las establece la norma constitucional...

Según lo establecido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, corresponde al Presidente, y no de otras autoridades administrativas, ejercer la potestad de reglamentar la ley mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, cuando sea necesario para la cumplida ejecución de las leyes; de cualesquiera leyes, que en ello no se hicieron distinciones. Y esa potestad es

² Así aparece en el Diario Oficial No. 43906 del 22 de febrero de 2000.

distinta de la facultad atribuida a muchas autoridades para el cumplimiento de determinadas funciones, aun cuando esas funciones se cumplan mediante la expedición de actos administrativos de carácter general. Podía, pues, el Presidente de la República, en principio, reglamentar los artículos 226 a 236 de la ley 223 de 1.995 en materia de impuesto de registro...

Es pues, una regla general de competencia que la Constitución otorga al Presidente de la República, como símbolo de unidad nacional, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, la de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. No existe ninguna disposición constitucional que expresamente prohíba al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria respecto de leyes, como la 223 de 1995, que reguló el impuesto de registro, y por el sólo hecho de que se trate de un impuesto departamental, tal circunstancia no lo inhibe para que, como símbolo de unidad de la nación, dentro del contexto a que se ha venido haciendo referencia, cumpla con tal función. El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta..."³.

En esas condiciones, al ejercer la facultad que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el gobierno nacional cumple una labor de complementación de la ley, en la medida en que establece ciertos dispositivos normativos que permiten su adecuada y oportuna ejecución, sin que pueda llegarse a variar o modificar, por vía de reglamentación, el contenido material de la norma a reglamentar.

No es posible entonces, so pretexto de reglamentar la ley, introducir nuevas disposiciones que desvirtúen la voluntad del legislador, pues los límites de esta facultad los señala la necesidad de cumplir adecuadamente la norma que desarrolla.

Hechas esas breves precisiones, la Sala procederá a examinar los cargos formulados en la demanda.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Dr. Javier Díaz Bueno, sentencia de 8 de febrero de 2000, expediente S-761, actor: Departamento de Risaralda.

Primero: El Gobierno Nacional irrumpe en el ámbito del sector privado al hacer alusión, en el parágrafo 3º del artículo 2 del Decreto 337 de 2000, a la definición de los cargos de dirección, confianza y manejo, consagrada en el Código Sustantivo del Trabajo (art. 1º del D.L. 2351/65).

En sentir de la Sala, con la expedición de la disposición acusada el Gobierno Nacional no invadió la órbita del legislador y tampoco su contenido representa una intromisión en la potestad reglamentaria.

En efecto, reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como **precisar definiciones** o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Gobierno Nacional, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce.

Es claro que el parágrafo 3º del artículo 2 del Decreto 337 de 2000 no introduce modificaciones sustanciales a la estructura del decreto reglamentado, no modifica los principios ni la finalidad que lo orienta, ni comprometen su unidad, se limita a tener en cuenta las particulares condiciones y requisitos sólo aplicables a las personas que pretendan acceder en calidad de provisionales en un cargo diplomático y consular.

En ese sentido, es claro que la norma acusada no modifica los requisitos exigidos en el decreto Ley, por el contrario busca la correcta ejecución de la misma, con la implementación de reglas de carácter procedimental para determinar los cargos y la forma como debe ser contabilizado el tiempo de experiencia para acceder a los mismos.

La tarea reglamentaria debe desarrollar no solo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, desentrañando el contenido de ésta con cierta desenvoltura, lo que no implica que se realice por parte del Gobierno Nacional una interpretación de la ley ni mucho menos la intromisión en el campo del derecho privado, tal y como lo asevera la parte actora, pues el mismo decreto reglamentario, precisa la definición de dirección confianza y manejo, al señalar que "... en el sector privado los que corresponden a una especial posición de

responsabilidad o mando dentro de una empresa, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° del Decreto ley 2351 de 1965.”, refiriéndose desde luego a la experiencia que deben acreditar quienes viniendo del **sector privado** opten por una provisionalidad en un empleo diplomático y consular, según se advierte claramente en el literal b) del párrafo 1° del citado artículo 2.

Si la experiencia relacionada se predica del sector privado, concretamente en cargos de dirección, confianza y manejo, resultaba acertada la remisión a la definición que sobre tales empleos hizo el Código Sustantivo del Trabajo, por ser éste el estatuto que contiene las disposiciones que regulan dichas relaciones.

La norma acusada simplemente se remite a los supuestos normativos que maneja el legislador y que se predicán respecto de los cargos que se hallan sistematizados como de dirección, confianza y manejo en el sector privado, sin que con esta disposición se pretenda llenar un vacío normativo, sino el de permitir el cómputo de los años de experiencia adquirida para quienes se han desempeñado en ese sector. Es decir, se está complementando la ley sustancial con medidas para la correcta ejecución de la misma.

En esas condiciones no prospera el cargo.

Segundo: Se pretende la nulidad parcial del párrafo 4° del artículo 2 y del artículo 4° del Decreto 337 de 2000 respecto a las expresiones “... y la respectiva certificación se suplirá...”, por cuanto suprime y modifica los requisitos mínimos exigidos en el Decreto Ley 274 de 2000.

El Decreto-Ley 274 de 2000 señala en el literal a) de su artículo 61 que para ser designado en provisionalidad se deben cumplir unos requisitos, entre los cuales consagra: “2) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, **o acreditar experiencia según exija el reglamento**”.

Conforme a esa disposición, la acreditación de la experiencia quedó circunscrita a las exigencias que indicara el reglamento, lo que justifica, que las condiciones como se deba certificar la experiencia sean determinadas por los medios probatorios señalados en el Código de Procedimiento Civil, remisión que resulta legítima y válida a la luz de ese estatuto procesal, pues la norma acusada permite

que ante “circunstancias de razonable imposibilidad” no fuere posible presentar una de las certificaciones de que trata el inciso primero del párrafo 4º del artículo 2, pudieran suplirse éstas con las que “establezcan las normas generales en materia de trámites o pruebas”.

Al respecto esta Corporación⁴ ha señalado:

“...Nuestro sistema probatorio consagrado en el Código de Procedimiento Civil impuso el principio de la libertad de los medios probatorios en el artículo 175, que se requieren para dar por demostrado un hecho, por oposición al sistema de la tarifa legal, según el cual es la norma jurídica la que debe señalar cuales son los medios de prueba con los cuales se puede demostrar un hecho. Por consiguiente, como es a la ley a la que corresponde fijar los medios probatorios a los cuales deben someterse las partes para probar los hechos que les permitirán gozar de sus derechos, y no al reglamento, se concluye que hubo exceso en la reglamentación, motivo por el cual deberá anularse la norma acusada...”

Analizada la expresión demandada dentro del contexto que la rodea, se llega a la conclusión que con ella no se introducen modificaciones sustanciales a la estructura del decreto ley, comoquiera que el requisito de la experiencia no está siendo reemplazado o sustituido por otro de contenido diferente, como tampoco se está suprimiendo el conocimiento de una segunda lengua, sino que el reglamento está permitiendo, dada la imposibilidad material de aportar certificados, que los mismos sean acreditados a través de los medios autorizados por las normas generales, buscando que éstos se hagan eficaces.

En tal caso, la expresión demandada no es más que la precisión de una facultad de ejecución de las normas legales sobre pruebas que no comprende la posibilidad de llenar vacíos de la ley, establecer nuevos requisitos o fijar condiciones distintas.

En esas condiciones no prospera el cargo.

Tercero: El Gobierno Nacional se excedió al disponer que se compensara el requisito del título profesional por el de experiencia en una disciplina, ocupación,

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero Ponente Javier Díaz Bueno, Sentencia de 8 de octubre de 1.998, Número Interno 14634 , Actor: Ignacio Castilla Castilla.

arte u oficio sin corresponder a los altos menesteres de la diplomacia y de las relaciones internacionales, al disponerlo así en el artículo 3° del Decreto 337 de 2000.

En relación con este cargo, la Sala dirá que no es acertada la interpretación que de la norma acusada hace el demandante, pues no se refiere a una compensación del requisito de la experiencia en lugar del título universitario, pues el decreto reglamentario es claro en exigir, en su artículo 1º, que “Las Personas designadas en provisionalidad, deberán cumplir las condiciones contempladas en el artículo 61 del Decreto-ley 274 de 2000”, es decir, a poseer un título de tal naturaleza, reconocido oficialmente y expedido por un establecimiento de educación superior, o acreditar experiencia, según exija el reglamento, lo que implica una conjunción que no admite alternativa entre estas dos exigencias, las cuales deben reunirse al mismo tiempo.

La compensación a la que hace referencia el artículo 3° del Decreto 337 de 2000, denota la posibilidad de suplir el requisito de experiencia por el de “desempeño sobresaliente” en alguna disciplina, ocupación, arte u oficio, pero en casos excepcionales, si así lo considera la Comisión Evaluadora⁵ de los méritos del candidato y además lo autoriza el Ministro de Relaciones Exteriores.

Realizada la anterior precisión, es necesario señalar que la potestad reglamentaria encuentra un límite en aquellos aspectos que la Constitución señala que deben ser desarrollados por la ley, en virtud de funciones propias del legislador ordinario o extraordinario concedidas mediante facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, tal como lo ha manifestado esta Corporación⁶:

“...La reserva legal opera con efectos erga omnes, es decir, frente a todas aquellas autoridades distintas del Congreso de la República, incluso, si el Presidente de la República, actuando como máxima autoridad administrativa del Estado, decide ejercer la potestad reglamentaria que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, sólo puede hacerlo en aquellos campos que no tengan reserva legal, pues si advierte que la materia hace parte de ese espectro temático reservado al legislador lo propio es abstenerse de

⁵ Integrada por el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Secretario General y el Director de la Academia Diplomática.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente doctora María Noemí Hernández, 14 de septiembre de 2.007, expediente 11001-03-28-000-2007-00018-00(00018

reglamentarlo, pues al hacerlo estaría produciendo una norma jurídica vulneratoria del ordenamiento superior...”.

En el caso puesto a consideración de la Sala, cabe señalar el significado que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española le da al término “compensar”, el cual conlleva igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra.

Bajo ese entendido, el solo hecho de que el Gobierno Nacional -precedido de una facultad constitucional (art. 189-11)- hubiese procedido a “reglamentar la compensación” del requisito de la experiencia, introdujo no sólo modificaciones sustanciales a la estructura del decreto reglamentado, al ampliar su contenido, dictando disposiciones que no señaló la ley, sino que excedió su potestad al actuar sin competencia, porque ello no sería reglamentar sino legislar ya que esta materia es exclusiva del legislador, pues conlleva la ampliación de los requisitos para acceder a los cargos en provisionalidad.

En ningún evento puede el Gobierno Nacional realizar nuevas regulaciones fundamentándose en la potestad reglamentaria de asuntos que tengan el carácter de reserva de ley, por lo cual con la expedición del acto acusado, se afectó la autonomía de la Rama Legislativa, más aún cuando se pretende la ampliación de una ley con normas que constitucionalmente gozan de inferior jerarquía.

Si por experiencia se ha entendido, los conocimientos, las habilidades y las destrezas que adquiere una persona en el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio, no podía el Gobierno Nacional, al reglamentar el decreto ley, compensar dicha exigencia con el “desempeño sobresaliente en una disciplina...”, por cuanto se estaría desdibujando la esencia misma del contenido del requisito implícito en la experiencia, por cuanto ésta involucra dos elementos básicos: la aptitud y el tiempo, mientras que el reglamento se ocupa simplemente del primero, referente a la evaluación en el desempeño.

En esas condiciones prospera el cargo.

Cuarto: El Gobierno Nacional, con lo estipulado en el parágrafo del artículo 4º del Decreto 337 de 2000, no aplica la exigencia de un segundo idioma, si la designación tiene por destino un país de habla hispana, cuando el artículo 20 del

Decreto-ley 274 de 2000 exige que adicional al español se tenga conocimiento de otra lengua distinta a ésta.

Al respecto, la Sala estima que el demandante confunde los requisitos exigidos a los aspirantes a la carrera diplomática y consular, establecidos en el artículo 20 del Decreto-ley 274 de 2000, con las condiciones básicas exigidas para ser designado en provisionalidad, señaladas en el artículo 61 numeral a) ibídem, y que son materia de reglamentación mediante el Decreto 337 de 2000.

Con base en lo anterior, observa la Sala que el artículo censurado establece un mandato de obligatorio cumplimiento, que no modifica ni deja sin efecto lo estipulado en la Ley objeto de reglamentación, al señalar que “La persona designada en provisionalidad deberá acreditar el requisito del idioma, consagrado en el artículo 61, literal a) del Decreto ley 274 de 2000”, es decir, “Hablar y escribir además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. **No obstante el requisito de estos idiomas podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino**” (Se resalta).

En manera alguna la disposición acusada desborda los supuestos normativos manejados en el decreto ley, ya que no modifica, amplía o restringe el sentido de éste, en la medida en que, por una parte, exige el cumplimiento de la ley al tener como requisito el conocimiento de una segunda lengua, ya sea el idioma inglés o cualquier otro oficialmente reconocido por Naciones Unidas, y por la otra, hace un enfoque necesario para su correcta aplicación y ejecución, cuando advierte en el párrafo del citado artículo 4º del Decreto 337 sobre la no exigencia del segundo idioma cuando la designación en provisionalidad tuviere como destino un país de habla hispana, dando así cabal cumplimiento al decreto materia de reglamentación.

En esas condiciones no prospera el cargo.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1º. DECRETÁSE la nulidad del artículo 3º del Decreto 337 de 2.000 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º. NIÉGASE la solicitud de nulidad del párrafo 3 y del aparte del párrafo 4º del artículo 2º, del aparte del artículo 4º y del párrafo del mismo artículo del Decreto No. 337 de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PAEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NORMA DEMANDADA: DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 2 PARAGRAFO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 3 / DECRETO 337 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 337 DE 2000 - PARAGRAFO