

Sentencia C-562/15

SUPRESION DE EXIGENCIA DE MATRICULA PROFESIONAL DE ECONOMISTA PARA POSESION DE CARGO PUBLICO O PRIVADO-Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república/SUPRESION DE EXIGENCIA DE MATRICULA PROFESIONAL DE ECONOMISTA PARA POSESION DE CARGO PUBLICO O PRIVADO-No guarda correlación interna con los fundamentos invocados por el propio gobierno en norma para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública/SUPRESION DE EXIGENCIA DE MATRICULA PROFESIONAL DE ECONOMISTA PARA POSESION DE CARGO PUBLICO O PRIVADO-Norma derogada no se enmarca dentro del límite temático fijado por el Congreso para el ejercicio de facultades extraordinarias/PROFESION DE ECONOMIA-Fijación de reglas por el Congreso o bien por el Ejecutivo, pero previo otorgamiento de facultades expresas – no implícitas – para regular esa materia

En forma análoga puede decirse que en el asunto que ahora es objeto de control la norma derogada se ocupó de aspectos de tipo sustancial –esta vez relacionados con el ejercicio de la profesión de economista-, tema sobre el cual el artículo 75 de la ley 1474 de 2011 no dio autorización regulatoria al Presidente de la República. Con todo, debe aclararse que en esta oportunidad la Corte no evalúa si la matrícula profesional y la intervención de un economista para la validez de ciertos estudios son exigencias razonables, necesarias o proporcionadas para el ejercicio de esa actividad. Lo que encuentra es que el Presidente de la República no estaba autorizado para eliminar dicha exigencia dentro del estricto y limitado marco de facultades otorgadas para actuar como legislador extraordinario. En definitiva, concluye la Corte que la norma derogada no guardaba relación con el contenido que fue objeto de delegación legislativa, desbordándose los límites materiales fijados por el Congreso de la República. Con ello el Ejecutivo asumió una competencia que no le fue otorgada, donde más que suprimir un trámite innecesario que generare ineficiencia en la administración pública o incitase a la corrupción, eliminó la exigencia de contar con el reconocimiento de profesional en economía y su tarjeta profesional para el desempeño de diversas labores especializadas en el sector público y privado, asunto para el cual nunca se le otorgaron atribuciones legislativas especiales. En consecuencia, por vulnerar el artículo 150.10 de la Constitución, se declara inexequible la expresión “el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y” del artículo

109 del decreto ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Lo anterior conduce a la reincorporación de dicha norma al ordenamiento jurídico.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY-Alcances y límites/FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Reglas/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Condiciones

POLITICA PARA SUPRIMIR TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Finalidad

CARACTER RESTRICTIVO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE SUPRESION DE TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Jurisprudencia constitucional

MANDATO CONSTITUCIONAL DE PRECISION-Requisitos

La precisión supone determinar de manera clara la materia objeto de la autorización extraordinaria, “pero ello no significa que la ley de delegación tenga que predeterminar en detalle el cabal desarrollo de todo lo que se le está encomendando, lo que constituiría una duplicación sin sentido, deviniendo superfluo no acoger simplemente lo que expida el Congreso”. Esta corporación ha definido como requisitos de precisión los siguientes: (i) Indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo. Sobre este punto la jurisprudencia ha señalado que “el concepto precisión se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”. Es así como la Corte ha considerado que “una habilitación amplia y general no es necesariamente contraria a la Carta, siempre que no sea vaga e indeterminada, ya que la precisión de la ley habilitante es parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo”. (ii) Señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades. Sobre la finalidad la Corte ha sostenido que debe existir coherencia “entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades”. En otras palabras, de un lado, al Congreso le corresponde establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente; y de otro, el Ejecutivo debe ejercer la competencia legislativa transitoria sin exceder los límites fijados en la ley habilitante. (iii) Enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Presidente respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación. La Corte ha señalado que este requisito se relaciona con los “estrictos criterios

específicos y restrictivos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Presidente, sin los cuales sería en extremo difícil determinar si actuó dentro del marco establecido por la habilitación”. No obstante, como se expuso previamente, la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias, porque ello limitaría en exceso las competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa.

NORMAS SOBRE EL EJERCICIO DE LA PROFESION DE ECONOMISTA-Contenido

CONSEJO NACIONAL PROFESIONAL DE ECONOMIA-Funciones

Referencia: Expediente D-10643

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 109 (parcial) del decreto ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Demandantes: Luis Fernando Álvarez Jaramillo y Juan David Marín López.

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., dos (2) de septiembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la presente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Luis Fernando Álvarez Jaramillo y Juan David Marín López, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandaron el artículo 109 (parcial) del decreto ley 019 de 2012, *“por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*. Consideran que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades

extraordinarias, en detrimento de los artículos 121 y 150.10 de la Constitución Política.

Mediante auto del 27 de febrero de 2015 el magistrado sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo de la Función Pública; a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia, del Rosario, Sergio Arboleda y Santo Tomás; así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Federación Nacional de Estudiantes de Economía, a la Sociedad Colombiana de Economistas y al Consejo Nacional Profesional de Economía, para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma parcialmente acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el decreto ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subraya el aparte acusado, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012:

“DECRETO 19 DE 2012

(enero 10)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

*EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el
parágrafo 1o. del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y*

CONSIDERANDO:

Que la Administración Pública está llamada a cumplir sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos.

Que en desarrollo de los postulados del Buen Gobierno se requieren instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano.

Que el artículo 83 de la Constitución Política dispone que todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Que el artículo 84 de la Constitución Política es perentorio en señalar que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones tienen el deber de obrar bajo los postulados de la buena fe, es decir que deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad.

Que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para lograr que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Que con el objeto de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, se requiere racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley.

Que mediante el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 109. DEROGATORIAS. *Deróquese el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 16 de 1990, adicionado por el artículo 13 de la Ley 69 de 1993*.

La norma derogada establecía lo siguiente:

“LEY 37 DE 1990
(octubre 26)
Por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969¹.
El Congreso de Colombia,
DECRETA:
(...)”

ARTÍCULO 11.- Para la toma de posesión de un empleo oficial o cargo en el sector privado cuyo desempeño requiere la calidad de profesional de la Economía, se exigirá la presentación de la matrícula profesional, de lo cual se dejará constancia en el acta de posesión. Se requiere igualmente la participación de un Economista, con matrícula profesional, en los siguientes actos:

1. En la elaboración de estudio de factibilidad económica y social de los sectores públicos y privados.
2. En la elaboración de estudios con miras a la aprobación de inversiones de capital extranjero en el país, por parte del Departamento Nacional de Planeación.
3. En la elaboración de los planes de Desarrollo Económico y Social a nivel nacional, regional, departamental, municipal, distrital y sectorial.
4. Para certificar la viabilidad económica y social en la elaboración y evaluación de proyectos de inversión de los sectores públicos y privados.
5. En la elaboración de estudio con miras a la asignación de precios, tasas, tarifas, incentivos o subsidios.
6. En la presentación de solicitudes de créditos de fomento otorgados por el Banco de la República a través de los fondos financieros que él administra por medio de las instituciones de crédito del sistema financiero o de Proexpo o de los créditos de fomento que otorguen las entidades públicas a través de las instituciones del sistema financiero del país para financiar proyectos de inversión.
7. En la presentación de solicitudes para utilizar los sistemas especiales de importación-exportación y de intercambio comercial que deban

¹ Ley 41 de 1969, “por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de la profesión de economista”.

presentarse para su aprobación ante Incomex, Proexpo, Dirección General de Aduanas o cualquier otro organismo autorizado para aprobar sistemas especiales de importación-exportación.

8. En la elaboración de estudios y proyectos respecto de valores comerciales, gravámenes arancelarios y tarifas varias de importación ante el Consejo Nacional de Política Aduanera.

PARÁGRAFO 1º.- Sin la firma de un Economista debidamente inscrito, estos estudios y solicitudes no podrán ser utilizados válidamente por las entidades o instituciones que los requieran.

PARÁGRAFO 2º.- Las firmas y organizaciones profesionales cuyas actividades comprendan alguna o algunas de las que conforme a la ley correspondan al ejercicio de la profesión de Economista, deberán contar para el efecto con un economista legalmente autorizado y bajo cuya responsabilidad y firma se desarrollarán aquellas actividades”.

III. DEMANDA

Los accionantes sostienen que, al derogar el artículo 11 de la ley 37 de 1990, el Presidente de la República vulneró los artículos 121 y 150-10 de la Constitución Política por exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso para actuar como legislador extraordinario.

Comienzan por recordar que el parágrafo 1º del artículo 75 de la ley 1474 de 2011 otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley encaminadas a “*suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”. De acuerdo con esa norma, sostienen los demandantes, el Presidente tenía un límite competencial muy claro, puesto que solo estaba autorizado para dictar normas “*tendientes a eliminar aquellas ritualidades que afectaran al ciudadano en el acceso eficiente a la administración pública*”.

En el marco de esas atribuciones fue proferido el decreto ley 019 de 2012. Sin embargo, continúan, al derogar el artículo 11 de la ley 37 de 1990 el Presidente de la República excedió su límite competencial, porque esta norma no establecía ningún tipo de ritualidad que afectara al ciudadano en el acceso eficiente a la administración pública, ni desarrollaba un procedimiento que sistematizara la relación entre los particulares con las autoridades públicas, sino que señaló un conjunto de actos que por su naturaleza debían ser realizados por un economista legalmente inscrito; es decir, reglamentaba la profesión de economista.

Con sustento en los antecedentes del debate parlamentario que dio lugar a la ley 37 de 1990, los accionantes precisan que la adopción de las medidas previstas en el artículo 11 no obedeció a un simple capricho del Congreso,

sino que pretendió garantizar la idoneidad profesional y acreditar la debida preparación académica y científica para el ejercicio de la profesión de economista, en virtud de la importancia de las funciones que les corresponde desempeñar.

A partir de lo anterior consideran que la derogatoria acusada *“no guarda ninguna relación con el contenido de la regulación que era objeto de delegación legislativa, puesto que no se atiene a los límites competenciales claramente señalados por el Legislador”*. Añaden que su introducción en el decreto ley 019 de 2012 fue subrepticia, *“si se tiene en cuenta que fue incluida en el capítulo VII del título II, que trata sobre trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de agricultura y desarrollo rural, el cual carece de relación alguna con la regulación de la profesión de economista”*.

IV. INTERVENCIONES

1.- Departamento Administrativo de la Función Pública

La representante del Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte declarar **exequible** el artículo parcialmente acusado.

Argumenta que el Presidente de la República no excedió las facultades otorgadas por el artículo 75 de la ley 1474 de 2011. Según su criterio, simplemente acaba con una regulación innecesaria y hace más amable la Administración Pública con los ciudadanos, en tanto estos últimos ya no tendrán que acudir a los economistas para surtir los trámites, regulaciones y procedimientos allí contemplados.

Señala que, teniendo en cuenta que las facultades extraordinarias fueron conferidas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios, el Gobierno *“se encontraba autorizado para racionalizar, ajustar o eliminar las regulaciones legales preexistentes en la Administración Pública que se encontraran dentro de tales parámetros, sin consideración a su materia específica o contenido de las normas reformadas o derogadas, o al sector administrativo al cual pertenecieren”*. En esa medida, explica, tales facultades no llegan al punto de establecer de manera inequívoca los temas específicos de las regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios que pueden ser racionalizados, suprimidos o derogados, dejando en esa materia un amplio margen de configuración al Gobierno.

Por último, aclara que el hecho de que determinado artículo forme parte de un capítulo específico de la nueva regulación (agricultura) no comporta su inconstitucionalidad, porque la revisión de exequibilidad de la norma demandada se hace respecto de la Constitución y el contenido normativo del parágrafo 1º del artículo 75 de la ley 1474 de 2011 (ley habilitante), y no respecto de la estructura interna del decreto extraordinario que lo consagra.

2.- Departamento Nacional de Planeación

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación solicita a la Corte **inhibirse** en relación con el cargo de fondo, o en subsidio declarar **exequible** la norma acusada.

Aduce que la demanda *“plantea una serie de percepciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. La acusación es, por tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se realicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de las normas demandadas con la Constitución”*.

Sostiene que el demandante no cumplió con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad y que *“la argumentación vaga y subjetiva no permite una real confrontación de sus argumentos en la Constitución”*.

Sobre los planteamientos de fondo señala que el legislador extraordinario lo que hizo fue suprimir una regulación que resultaba engorrosa y, de esa manera, la norma *“no constituye un sofisma sino una exigencia de reforma en el trámite respecto de ciertas situaciones”*.

3.- Universidad del Rosario

Los delegados de la Universidad del Rosario consideran que la norma acusada debe ser declarada **inexequible**.

En su concepto, la derogatoria contenida en el artículo 109 (parcial) del decreto ley 012 de 2012 desconoce la habilitación contenida en el artículo 75 de la ley 1474 de 2011, toda vez que se excede sobre el objeto o finalidad de la misma: la supresión o reforma de procedimientos o trámites innecesarios ante la administración pública.

Mencionan que la derogatoria corresponde a la supresión de un aspecto de trámite regulado en una norma, consistente en la exigencia de acreditar la calidad de profesional de economía. Hasta ese punto, explican, la facultad extraordinaria se encontraría debidamente enmarcada dentro de los verbos rectores contenidos en la ley habilitante, esto es, suprimir o reformar. No obstante, continúan, la cuestión radica en determinar *“si la exigencia y presentación de un título de idoneidad en el campo de la economía constituye un trámite inocuo o si por el contrario, con ellos se busca garantizar una finalidad de orden superior”*.

Al respecto consideran que tal exigencia es indispensable *“con miras a acreditar la preparación académica y científica que exija la ley en relación con una profesión y responde a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, en especial en actividades que son consideradas de riesgo social por el tipo de intereses que*

involucran”. A su juicio, la profesión de economista implica un riesgo social alto, porque compromete el interés general en relación con la obtención, manejo, orientación, planeación, aprovechamiento y maximización de recursos en los sectores público y privado.

Concluyen que la norma derogada *“no constituye una simple tramitología innecesaria en la administración pública, sino que es una regulación que representa la voluntad del legislador destinada a la protección de la seguridad en materia de recursos económicos, garantizando el interés general”*.

4.- Universidad Santo Tomás

El decano de la Facultad de Derecho y el coordinador del grupo de acciones constitucionales del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás –sede Bogotá- solicitan a la Corte declarar **inexequible** la expresión acusada.

Señalan que la ley 37 de 1990 y su decreto reglamentario estructuran la normatividad acerca del ejercicio de la profesión de economista, contemplando como requisito acreditante la matrícula de profesional. En esa medida, agregan, la norma derogada no es un trámite innecesario sino que es un requisito que asegura la experticia en los estudios tendientes a la toma de decisiones económicas relevantes.

Explican que la derogación cuestionada va más allá de los límites materiales expresos de la norma habilitante, es decir, la derogación, supresión o reforma de trámites innecesarios en la Administración Pública, por cuanto el objetivo de acreditar la idoneidad en economía es asegurar la preparación académica y científica de una profesión u oficio con alta responsabilidad que implica riesgo a la comunidad.

Por último, resaltan que la inexistencia de dicho requisito permite que personas que carecen de la formación en economía ejerzan actividades propias de esta profesión, perjudicando a quienes sí detentan esa calidad. Añaden que la matrícula profesional y su solicitud en el ejercicio de ciertas actividades corresponde a una necesidad de protección de los intereses de la sociedad, por lo que su desconocimiento *“implica la tergiversación de estos factores éticos y a su vez un desplazamiento en el campo de acción de estos profesionales y una disminución considerable en su derecho al trabajo, derivado del ejercicio de su libertad profesional”*.

5.- Universidad Javeriana

Los estudiantes del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Javeriana piden a la Corte declarar **inexequible** la norma impugnada.

Sostienen que el Presidente de la República ha sobrepasado el límite material de las facultades extraordinarias conferidas, porque la eliminación del

requisito de ser profesional en economía para un empleo oficial o cargo en el sector privado, en asuntos enteramente técnicos y precisamente económicos no guarda relación con la delegación legislativa, restringida a la eliminación de trámites innecesarios en la administración pública.

Aducen que la posesión de un empleo cuyo desempeño requiere la calidad de profesional en la economía *“es un interés trascendente del legislador referente a que quienes ocupen esta clase de cargos tengan las aptitudes y la idoneidad necesarias para poder ejercerlos de la mejor manera posible”*. Por lo tanto, refieren, se trata de una exigencia pertinente que en nada afecta o limita la eficacia de la administración pública.

Aseguran que, por el contrario, al derogar esa disposición, *“se da pie para que personas que no tengan las aptitudes ni los conocimientos técnicos suficientes, desempeñen funciones públicas de carácter exclusivamente económico, poniendo en tela de juicio la calidad de sus actuaciones”*.

6.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El delegado del Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita a la Corte declarar **inexequible** la norma acusada.

Considera que el Presidente de la República carecía de facultades para derogar el artículo 11 de la ley 37 de 1990, porque esa norma forma parte integral y esencial de la regulación de la profesión de economista que, conforme al artículo 26 de la Constitución, se adoptó por el legislador.

Según el interviniente, ninguna relación tiene con las facultades extraordinarias que le confirieron al Ejecutivo por la ley 1474 de 2011 para suprimir o reformar procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, el hecho de suprimir, *“de un tajo, mediante su derogación inopinada y sorpresiva, el artículo 11 de la ley 37 de 1990, en la que, entre otros asuntos y por vía de ejemplo se exige la calidad de profesional de la economía con matrícula profesional para tomar posesión de algunos empleos públicos que requieren conocimientos específicos en esa profesión”*.

7.- Consejo Nacional Profesional de Economía –Conalpe-

El interviniente del Consejo Nacional Profesional de Economía -Conalpe- pide a la Corte declarar la **inconstitucionalidad** del artículo 109 del decreto ley 019 de 2012, en lo pertinente a la derogatoria del artículo 11 de la ley 37 de 1990.

Sostiene que el precepto acusado no guarda ninguna conexidad temática con el tópico que fue objeto de delegación legislativa. Tampoco observa una conexidad finalista entre la frase demandada y la delegación de funciones de la que fue objeto el Presidente, *“puesto que con la derogatoria (...) no se está*

garantizando el acceso eficiente de los ciudadanos a la administración pública, sino que se está evitando que profesionales con las calidades académicas y científicas pertinentes ejerzan las actividades que son de su resorte”.

En su parecer, el artículo 11 de la ley 37 de 1990 fue creado con la finalidad de que ciertos actos fueran desarrollados por profesionales en economía, en atención a que por su naturaleza requieren la experticia de esos profesionales. Explica que esa finalidad *“no obedece a la simple liberalidad del legislativo, sino por el contrario, su finalidad es la de contar con los profesionales idóneos y con la preparación académica y científica pertinente para desarrollar cada una de las actuaciones señaladas en el artículo 11 de la Ley 37 de 1990”*. Además, considera que la disposición derogada no establecía ningún procedimiento o trámite ante la administración pública, sino que garantizaba la presencia de un economista en el ejercicio de ciertos actos que son de su resorte.

8.- Federación Nacional de Estudiantes de Economía -Fenadeco-

El Presidente del Comité de Coordinación Nacional de la Federación Nacional de Estudiantes de Economía considera que con la derogatoria del artículo 11 de la ley 37 de 1990 ha habido una clara extralimitación de las atribuciones otorgadas al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley.

Asegura que la preparación de un profesional en economía requiere experiencia debidamente acreditada y que la órbita de aplicación de sus conocimientos se circunscribe, entre otros, a la *“búsqueda incansable por el logro de propósitos tan loables, como la mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos”*. Sostiene que la profesión de economista sigue siendo relevante en los procesos de planificación, delimitación de alcances y ejecución de proyectos de carácter financiero y técnico en entes públicos y privados, por lo que *“no tiene asidero conceptual razonable el hecho de querer anular sin un sentido de coherencia técnica, la esencia fundamental de [su] amada y honrosa profesión”*.

9.- Intervenciones ciudadanas

9.1.- El ciudadano José Ignacio González Buitrago coadyuva la demanda y solicita a la Corte declarar **inexequible** la norma acusada.

Afirma que las facultades extraordinarias previstas en la norma invocada por el Ejecutivo se limitan a suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. A su juicio, en ella no está comprendida la atribución en cabeza del Presidente para *“derogar una disposición que hace parte de la reglamentación correspondiente a la vigilancia y control sobre el ejercicio profesional de economistas en algunas actividades, que por considerarlas el legislador como de aquellas que entrañan un riesgo social, las sometió a cumplir la exigencia de ser ejercidas*

por un economista y así asegurar la idoneidad de quien las ejerce de conformidad con el artículo 11 de la ley 37 de 1990". Por esa razón, considera que el Presidente invadió la órbita de competencia del Congreso.

Sobre la exigencia de presentación de la matrícula profesional para la toma de posesión de un empleo público o privado, refiere que se trata de una simple verificación de si el profesional que se posesiona es economista y si cuenta con la tarjeta profesional que lo habilita para ejercer la profesión legalmente.

En su parecer, eliminar ese requisito no exonera al economista de acreditar su profesión, porque obligatoriamente debe demostrarla de conformidad con las demás disposiciones de la ley 37 de 1990.

Por otro lado, aduce que la exigencia de la participación de un economista en las actividades referidas en el artículo derogado no atiende al criterio exigido en la ley 1474 de 2011, sino que corresponde a la órbita del ejercicio de las funciones otorgadas al Consejo Nacional Profesional de Economía.

Finalmente, considera que *"de una norma se espera que exista un hilo conductor que le dé sentido a cada título o capítulo y además que los ciudadanos no se vean sorprendidos por la aprobación de normas ubicadas bajo la denominación de una materia que no corresponde (...) En ese evento, no sería transparente la adopción de la norma y violaría adicionalmente el principio constitucional de la buena fe"*.

9.2.- La ciudadana Mónica Rangel Cubides pide declarar **inexequible** la expresión impugnada.

Sostiene que con el decreto ley 019 de 2012 el Gobierno derogó una norma que no hace referencia a ningún trámite innecesario en la administración pública, *"sino a una serie de funciones que de manera sabia el legislador había otorgado de manera exclusiva a economistas titulados y con matrícula profesional atendiendo precisamente al riesgo social que implica el desarrollo de las mismas"*.

Concluye que la norma demandada desbordó las precisas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, lo que conlleva la infracción de los artículos 121² y 123³ de la Constitución. Además, a su juicio, con ello se vulnera el principio de unidad de materia al haber regulado asuntos que no guardan ninguna relación con el tema del decreto al que pertenecen.

² Artículo 121 de la Constitución: "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

³ Artículo 123 de la Constitución: "Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación (E), mediante concepto 5906, radicado el 24 de abril de 2015, solicita a la Corte declarar **inexequible** la expresión “*Deróguese el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 16 de 1990*” (sic), contenida en el artículo 109 del decreto ley 019 de 2012.

A juicio del Ministerio Público, la exigencia de matrícula profesional como requisito para la posesión en un cargo que demanda la calidad de economista no es un trámite administrativo superfluo, sino, por el contrario, un requisito absolutamente necesario para garantizar el bien común y la seguridad de la comunidad frente al ejercicio de la profesión de economista, actividad que reviste un riesgo social de cara al patrimonio de quienes confían en su experticia y que, por ende, debe ser certificada mediante título de idoneidad.

Afirma la Vista Fiscal que la norma “*indebidamente derogada*” tiene como finalidad garantizar la presencia de un economista en el ejercicio de ciertos actos que requieren de la experticia propia de esa profesión, que solo puede ser certificada mediante la presentación de la matrícula profesional. En su parecer, el fin perseguido con la exigencia de ese documento, además de ser constitucional, no puede ser suplido mediante otro tipo de trámite o procedimiento.

Agrega que esa exigencia garantiza el correcto desempeño de dicha profesión, que implica un importante riesgo social, “*lo que significa que persigue garantizar la seguridad de la comunidad y el bien común, circunstancia que la hace razonable y obligatoria*”. Además, continúa, facilita la vigilancia y el control disciplinario de la profesión, asegurando que no accedan a cargos que exigen una alta formación académica personas que han sido o son acreedores de sanciones disciplinarias por el ejercicio inadecuado de su profesión.

Por lo anterior, concluye que el Presidente de la República efectivamente excedió las facultades que le fueron conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, en este caso el decreto ley 019 de 2012, “*por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

2.- Problema jurídico y metodología de análisis

La Sala comienza por desestimar la solicitud inhibitoria elevada por uno de los intervinientes⁴ ante el supuesto incumplimiento de los requisitos de precisión, suficiencia y claridad en la formulación del cargo, que por demás no fue sustentada ni desarrollada. Por el contrario, encuentra que la acusación de los demandantes cumple a cabalidad con los requisitos previstos en el decreto ley 2067 de 1991 (art. 2º), según las exigencias trazadas por la jurisprudencia constitucional⁵, por cuanto -a pesar de su sencillez- fue claramente expuesta, con razonamientos ciertos y precisos a partir de los cuales se plantea un problema constitucional serio, al punto que todas las intervenciones abordan un examen de fondo y no sobre eventuales deficiencias en la formulación de los cargos (incluido el propio Departamento Nacional de Planeación, que en subsidio pide declarar exequible la norma acusada). De esta manera, quienes han participado en el proceso de constitucionalidad debatieron acerca del presunto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, lo cual demuestra que el sentido de la acusación fue claramente entendido y reafirma la aptitud de la demanda.

Hecha la anterior aclaración, la Corte debe determinar si el Presidente de la República, al derogar el artículo 11 de la ley 37 de 1990⁶, vulneró los artículos 121 y 150-10 de la Constitución Política por exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso para actuar como legislador extraordinario. En concreto, debe definir si el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso para *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”* (parágrafo del art. 75 de la ley 1474 de 2011), al derogar la norma que, de un lado, exigía la matrícula profesional de economista para tomar posesión de un empleo oficial o cargo en el sector privado cuyo desempeño requiera de esa calidad, y, de otro, exigía contar con un economista para la elaboración y presentación de diversos estudios, planes o proyectos relacionados con el ejercicio de dicha profesión.

Para dilucidar este interrogante la Sala (i) comenzará por reseñar la jurisprudencia acerca de las facultades extraordinarias del Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley; (ii) a continuación se referirá específicamente al alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 75 de la ley 1474 de 2011; y con base en ello, (iii) analizará la constitucionalidad de la norma acusada.

⁴ Departamento Nacional de Planeación.

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1256 de 2001, C-1294 de 2001, C-918 de 2002, C-389 de 2002, C-1200 de 2003, C-229 de 2003, C-048 de 2004, C-569 de 2004, C-1236 de 2005, C-1260 de 2005, C-180 de 2006, C-721 de 2006, C-402 de 2007, C-666 de 2007, C-922 de 2007, C-292 de 2008, C-1087 de 2008, C-372 de 2009, C-025 de 2010, C-102 de 2010, C-028 de 2011, C-029 de 2011, C-101 de 2011 y C-1021 de 2012, entre muchas otras.

⁶ Por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969, que a su vez reguló ejercicio de la profesión de economista.

3.- Alcance y límites del Presidente de la República para dictar normas con fuerza de ley en ejercicio de facultades extraordinarias

3.1.- El numeral 10° del artículo 150 de la Constitución consagra como una de las funciones del Congreso revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, las cuales deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno y cuya aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara⁷.

De acuerdo con lo señalado en esa disposición, mediante las leyes de facultades extraordinarias se puede delegar la regulación de diferentes materias, salvo aquellas expresamente prohibidas en el tercer inciso del mencionado numeral, referentes a la expedición de códigos y creación de impuestos, de leyes estatutarias y orgánicas, y a la creación de los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

La Corte ha considerado que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Al respecto, ha señalado que *“resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública”*; pero al mismo tiempo, *“su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político”*⁸.

Es por esa razón que el Constituyente hizo más exigentes los requisitos para el otorgamiento de facultades extraordinarias, los cuales han sido sintetizados por esta corporación así: *“(i) no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco⁹, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros¹⁰; (iv) el término*

⁷ “ARTÍCULO 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos (...).”

⁸ Sentencia C-691 de 2003. Cfr. Sentencias C-1493 de 2000, C-503 de 2001 y C-097 de 2003, entre muchas otras.

⁹ “Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a ‘crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras’, todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas ‘leyes cuadros’ o ‘leyes marco’ de que trata el numeral 19 (...).” Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1992. Ver también C-097 de 2003.

¹⁰ Ver también C-119 de 1996.

máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas”¹¹.

3.2. Este Tribunal ha sostenido en reiterada jurisprudencia que el Gobierno debe, en el trámite de la ley que otorga facultades extraordinarias, justificar suficientemente el motivo de la solicitud; mientras que al Congreso, dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica, *“le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias”*¹².

Al mismo tiempo, la Corte ha hecho referencia al vocablo *“precisas”*, del numeral 10º del artículo 150 de la Carta, señalando que *“es suficiente con que en ellas [las facultades extraordinarias] se establezcan los límites claros dentro de los cuales actuará el Ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento de la Carta Política”*¹³.

Lo anterior significa que es suficiente la claridad de los objetivos y fines del otorgamiento de las facultades extraordinarias, sin que la limitación tenga que ser exhaustiva o rigurosa, en tanto pretender que el legislador fije unos parámetros minuciosos tornaría inocua e innecesaria la concesión de facultades¹⁴. En otras palabras, la precisión supone determinar de manera clara la materia objeto de la autorización extraordinaria, *“pero ello no significa que la ley de delegación tenga que predeterminedar en detalle el cabal desarrollo de todo lo que se le está encomendando, lo que constituiría una duplicación sin sentido, deviniendo superfluo no acoger simplemente lo que expida el Congreso”*¹⁵. Esta corporación ha definido como requisitos de precisión los siguientes¹⁶:

(i) Indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo. Sobre este punto la jurisprudencia ha señalado que *“el concepto precisión se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”*¹⁷. Es así como la Corte ha considerado que *“una habilitación amplia y general no es necesariamente contraria a la Carta”*¹⁸, siempre que no sea vaga e indeterminada, ya que la precisión de la ley habilitante es parámetro

¹¹ Sentencia C-691 de 2003.

¹² Sentencia C-119 de 1996. Cfr. Sentencia C-744 de 2012.

¹³ Sentencia C-097 de 2013. Cfr. Sentencia C-1028 de 2002.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Sentencia C-744 de 2012.

¹⁶ Cfr. Sentencias C-097 de 2003, C-061 de 2005, C-744 de 2012, C-745 de 2012, entre muchas otras.

¹⁷ C-074 de 1993.

¹⁸ C-061 de 2005: *“El requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias no riñe con la posibilidad de que tales facultades sean más o menos amplias”*.

para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo”¹⁹.

(ii) Señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades. Sobre la *finalidad* la Corte ha sostenido que debe existir coherencia “*entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades*”²⁰. En otras palabras, de un lado, al Congreso le corresponde establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente; y de otro, el Ejecutivo debe ejercer la competencia legislativa transitoria sin exceder los límites fijados en la ley habilitante²¹.

(iii) Enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Presidente respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación. La Corte ha señalado que este requisito se relaciona con los “*estrictos criterios específicos y restrictivos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Presidente, sin los cuales sería en extremo difícil determinar si actuó dentro del marco establecido por la habilitación*”²². No obstante, como se expuso previamente, la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias, porque ello limitaría en exceso las competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa²³.

3.3. Ahora bien, de lo anterior se desprende que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República deben cumplir con la acreditación de ciertos parámetros constitucionales y sujetarse a unos límites *temporales* y *materiales* que el juez constitucional ha de valorar frente a un cargo por exceso en el uso de las mismas²⁴.

La *temporalidad* hace referencia al término perentorio que tiene el Presidente para hacer uso de las facultades extraordinarias y para expedir los respectivos decretos con fuerza de ley, término que no puede exceder de seis meses.

El límite *material* implica que los decretos que dicte el Presidente solo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante; es decir, el Gobierno solo puede ocuparse de las materias allí indicadas, sin lugar a extensiones ni analogías²⁵. En esta dirección, los decretos leyes sobre materias distintas a las definidas por el Congreso suponen una extralimitación en las facultades conferidas e invalidan la órbita propia del legislador ordinario.

¹⁹ C-097 de 2003. Cfr. Sentencia C-745 de 2012.

²⁰ C-503 de 2001

²¹ Cfr. Sentencias C-734 de 2005, C-744 y 745 de 2012.

²² Sentencia C-744 de 2012.

²³ Sentencia C-745 de 2012

²⁴ Sentencia C-366 de 2012.

²⁵ Sentencia C-366 de 2012. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-416 de 1992, C-132 de 1993, C-246 de 1995 y C-368 de 1996, entre muchas otras.

Sobre el particular la jurisprudencia ha explicado que el proceso de habilitación legislativa impone a los órganos que intervienen en la misma -el Congreso y el Gobierno- obligaciones recíprocas cuya inobservancia podría conducir a la declaratoria de inexequibilidad de la ley de facultades o de las medidas adoptadas en ejercicio de las mismas²⁶. Conforme a tal exigencia, *“al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas”*²⁷.

Siguiendo ese hilo argumentativo, el análisis sobre la extralimitación del Presidente en el ejercicio de las facultades extraordinarias, como causal de inexequibilidad abarca la adecuada interpretación de la *precisión temática* en el otorgamiento de las facultades, esto es, la determinación clara del marco dentro del cual se autoriza al Ejecutivo a expedir los decretos leyes. En esa medida, el contenido de los decretos extraordinarios *“debe tener una conexidad temática directa tanto con el texto de la disposición que dispone las facultades extraordinarias, como con el tópico de la regulación general en la cual se incluyó el artículo habilitante”*²⁸.

El principio de causalidad juega un papel relevante en el referido análisis, en tanto *“hace posible la satisfacción del requisito de precisión, y así de la prohibición en la extralimitación del uso de estas facultades”*. Siendo así, *“el juez de control de constitucionalidad debe verificar la existencia de una relación de causalidad entre el contenido de la regulación expedida en virtud de la delegación y el contenido amplio de la materia delegada”*²⁹.

De esta manera, con la finalidad de que la institución de la habilitación legislativa al Presidente no fuera objeto de abusos y excesos, el Constituyente condicionó el otorgamiento de las facultades extraordinarias a los requisitos enunciados en párrafos precedentes. En la sentencia C-097 de 2013 fueron sintetizados en los siguientes términos:

“a. La limitación de los excesos que se cometieron en el pasado mediante la exclusión expresa de ciertas materias v.gr la expedición de códigos y de leyes estatutarias, de leyes orgánicas y de las leyes previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., así como el decreto de impuestos.

b. El impedimento al Congreso del ejercicio de la iniciativa legislativa para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo. De esta forma se le

²⁶ Sentencia C-366 de 2012.

²⁷ Cfr. Sentencias C-416 de 1992, C-132 de 1993, C-246 de 1995 y C-368 de 1996, entre muchas otras.

²⁸ Sentencia C-097 de 2013

²⁹ Sentencia C-097 de 2013. Cfr. C-965 de 2012.

cerró el paso a la posibilidad de que el Congreso, *motu proprio*, tomara la decisión de atribuir transitoriamente algunas de sus funciones al Presidente de la República en detrimento de la efectividad de los principios democráticos y de la separación de poderes.

c. La exigencia de mayorías absolutas para aprobar la concesión de tales facultades. Se buscó así hacer más difícil la aprobación del traslado temporal de competencias al Ejecutivo. Ya no basta la mayoría simple, esto es, la mayoría de los votos de los congresistas presentes (previo cumplimiento del quórum decisorio), sino que se requiere, para que se considere aprobada la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno, el voto de más de la mitad de los miembros del Congreso, lo cual resulta más exigente.

d. La consagración expresa de la competencia del Congreso para reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. Con esto buscó el constituyente reafirmar que el Congreso es el titular de la función legislativa. Si bien éste puede trasladar de manera temporal y materialmente limitada el ejercicio de la potestad de legislar al Presidente de la República cuando se dan determinados supuestos fácticos la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja, ello no quiere decir que pierda o se desprenda de su competencia para legislar sobre la materia, sea para modificar, complementar o derogar las normas con fuerza de ley dictadas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias.

e. En este contexto, era natural que se insistiera en el requisito de la precisión en la delimitación de las facultades conferidas (ver infra 6.), se reiterara que la habilitación sólo puede hacerse "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje," y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento pro tempore pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses".

3.4. En definitiva, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República está limitado desde el punto de vista temporal, en tanto cuenta con un término perentorio de seis meses para hacer uso de las facultades que le fueron otorgadas, y desde el punto de vista material, porque los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno solo pueden ocuparse de los asuntos señalados en la ley habilitante. Asimismo, está supeditado a los requisitos fijados en la Constitución de 1991 con el fin de evitar abusos y excesos en su ejercicio, entre ellos, la exclusión expresa de ciertas materias, el impedimento del Congreso para otorgar *motu proprio* facultades extraordinarias al Ejecutivo, y la exigencia de las mayorías absolutas para su aprobación.

4.- Facultades extraordinarias otorgadas al Presidente en la ley 1474 de 2011 para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios ante la administración pública

4.1.- Con la ley 1474 de 2011 el Congreso de la República dictó algunas normas *“orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.

En el capítulo V de dicho estatuto, relativo a las *“políticas institucionales y pedagógicas”*, señaló que la creación de nuevos trámites que afecten a los ciudadanos debe estar precedida del estudio y concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública (artículo 75). En la misma disposición, de conformidad con lo previsto en el artículo 150.10 de la Carta, el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley dirigidas a *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*. Dispuso al respecto:

“ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

PARÁGRAFO 1º.- De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revítese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

PARÁGRAFO 2º. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”. (Resaltado fuera de texto)

La implementación de una política anti trámites se enmarcó dentro de una política estatal más amplia, encaminada a crear mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad al control de la gestión pública. Tuvo como fundamento la búsqueda de una administración más eficiente, bajo la premisa de que solo con una administración moderna y sujeta a control social es posible enfrentar la corrupción y generar una cultura de legalidad³⁰.

³⁰ Exposición de motivos de la que sería luego aprobada como Ley 1474 de 2011. Cfr., Sentencia C-643 de 2012.

4.2.- El Presidente hizo uso de dichas facultades con la expedición del decreto ley 019 del 10 de enero de 2012, *“por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*, con la siguiente motivación general:

*EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el
parágrafo 1o. del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y
CONSIDERANDO:*

Que la Administración Pública está llamada a cumplir sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos.

Que en desarrollo de los postulados del Buen Gobierno se requieren instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano.

Que el artículo 83 de la Constitución Política dispone que todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Que el artículo 84 de la Constitución Política es perentorio en señalar que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones tienen el deber de obrar bajo los postulados de la buena fe, es decir que deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad.

Que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para lograr que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Que con el objeto de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, se requiere racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley.

Que mediante el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

En varias oportunidades esta corporación se ha referido al alcance y límites de la ley habilitante, insistiendo en el carácter restrictivo de las facultades otorgadas, así como a la manera como el Gobierno hizo uso de ellas con la expedición del decreto ley 019 de 2012³¹. A continuación se reseñan dichos pronunciamientos.

4.2.1.- En la sentencia C-634 de 2012 la Corte declaró inexecutable la norma que, en lugar de “suprimir” o “reformar” procedimientos innecesarios, reincorporó al ordenamiento dos trámites que el Congreso había eliminado previamente, lo cual excedía el alcance de las facultades otorgadas. Dijo entonces:

“Por lo anterior, es claro que el Gobierno (sic) otorgó las facultades extraordinarias para suprimir o reformar trámites innecesarios y no para volver a consagrar trámites que ya habían sido considerados inexistentes por otra ley, tal como sucede con la presentación personal de actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deban registrarse ante las cámaras de comercio o la necesidad de autenticar estos documentos, exigencias que ya se habían eliminado mediante el artículo 42 de la ley 1429 de 2010.

En virtud de lo anterior se declarará la inconstitucionalidad de la expresión “*y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara*” contemplada en el artículo 25 del decreto 019 de 2012, pues se exceden las facultades otorgadas al crearse dos nuevos trámites, consistentes en la presentación personal de dichos documentos y en la exigencia de autenticarlos, la cual incluso subsistiría con la

³¹ Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-634 de 2012, C-711 de 2012, C-744 de 2012, C-745 de 2012, C-784 de 2012, C-012 de 2013, C-016 de 2013, C-097 de 2013, C-235 de 2014 y C-219 de 2015, entre otras.

modificación realizada en el decreto 053 de 2012”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.2.- En la sentencia C-711 de 2012, al examinar la norma que eliminó el Diario Único de Contratación y dispuso que los contratos estatales solo debían publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-³², la Corte hizo varias precisiones en cuanto a los límites materiales de dichas facultades. Aclaró el sentido de los verbos “*suprimir*” y “*reformular*” a los cuales hace referencia la ley habilitante. Señaló que el objeto de dichas facultades se circunscribió a “*regulaciones*” (reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema), “*procedimientos*” (modo secuencial de ejecutar algunas cosas) y “*trámites*”, entendidos como diligencias que hay que recorrer en un asunto o negocio hasta su culminación. Además, advirtió que todo ello se limitó a los trámites “*innecesarios*”, es decir, a las diligencias “*no indispensables en la Administración Pública*”. En este sentido el fallo indicó lo siguiente:

“5.3.3. Para determinar los límites materiales de dichas facultades debe precisarse el alcance de las expresiones ‘*regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública*’, que justamente la ley habilitante faculta a ‘*suprimir o reformar*’.

5.3.3.1. La expresión ‘*suprimir*’, en cuanto hacer cesar o desaparecer algo, se entiende jurídicamente como sinónimo de abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas. Y la voz ‘*reformular*’, entendida como volver a formar, rehacer, por lo general con la intención de mejorarlo, hace referencia a modificaciones introducidas en los supuestos fácticos o jurídicos contenidas en las reglas de derecho.

5.3.3.2. En relación con el objeto u objetos sobre los que deben recaer las acciones precitadas del ejecutivo, la norma de facultades señaló que debían dirigirse hacia tópicos existentes en la administración pública, como: ‘*regulaciones*’, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; ‘*procedimientos*’ o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y ‘*trámites*’ como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión.

5.3.3.3. Finalmente, condiciona el objeto de las facultades extraordinarias a que se trate de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, esto es, no indispensables o que no hacen falta.

5.3.3.4. De las anteriores consideraciones podemos concluir que el legislador extraordinario estaba facultado para dictar las normas con fuerza de ley tendientes a eliminar o alternativamente modificar

³² Decreto Ley 019 de 2012, artículo 223.

reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la Administración Pública”. (Resaltado fuera de texto)

La Sala constató que si bien la publicación de los contratos estatales es un requisito necesario para garantizar el cumplimiento de la función administrativa, la modalidad utilizada podía ser objeto de regulación o ajuste siempre que se atendieran los fines de la publicidad, por lo que declaró exequible la disposición impugnada al encontrarse dentro del marco de las facultades otorgadas.

4.2.3.- En la sentencia C-744 de 2012 se analizó la norma que eliminó el requisito de autorización previa del Ministerio del Trabajo para dar por terminado el contrato laboral a un empleado en situación de discapacidad cuando se invocara justa causa³³. La Corte consideró que el Presidente de la República había excedido las atribuciones otorgadas, las cuales estaban circunscritas a la supresión de trámites “*innecesarios*” al interior de la Administración Pública. Dijo entonces:

“En síntesis, la Ley 1474 de 2011 planteó la concesión de facultades extraordinarias que permitiesen, únicamente, suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites *innecesarios*, al interior de la administración pública, recordando que de acuerdo con la Constitución (arts. 150-7 y 189-14, entre otros), el Congreso y el Gobierno poseen competencias compartidas para la definición de la estructura y el funcionamiento de la administración nacional (C-240 de 2012).
(...)

6.3. Reitérrese que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, al desarrollar la política antitrámites, posibilitó que el Gobierno, únicamente, expidiera ‘*normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*’, imponiendo como restricción en el parágrafo 2º que dichas facultades extraordinarias no se aplicarían respecto de gestiones relacionadas con licencias ambientales”.

³³ Decreto ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. “ARTÍCULO 137. No discriminación a persona en situación de discapacidad. El artículo 26 de la Ley 361 de 1997, quedará así: ‘ARTÍCULO 26. No discriminación a persona en situación de discapacidad. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo.// Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, no se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato. Siempre se garantizará el derecho al debido proceso. // No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del presente artículo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren”. (Se subraya la expresión acusada, aunque la Corte analizó efectuó integración normativa para pronunciarse sobre la totalidad del artículo).

Al resolver el caso concreto la Corte concluyó que el Ejecutivo asumió una competencia que no le había sido otorgada, porque más allá de *“suprimir un trámite innecesario que genere ineficiencia en la administración pública, o incitase a la corrupción”*, se había eliminado una medida diseñada para la protección de personas en situación de discapacidad, lo cual correspondía a la esfera democrática del Congreso para evaluar si era conveniente restringirla, morigerarla o suprimirla, a través de los canales legislativos ordinarios. En palabras de esta corporación:

“6.4. En ese orden y como se procuró con el Decreto Ley 19 de 2012, se buscaba hacer efectiva la gestión pública y suprimir diligencias que innecesariamente afectaren a los asociados y pudiesen propiciar actos de corrupción, debiendo quedar fijados unos límites intangibles que no podrían ser superados por el Gobierno al ejecutar el poder que le fue delegado.

Recordando que el ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo debilita el principio democrático y la separación de poderes, al empobrecer la deliberación que se debe surtir propiamente al interior del Congreso, se observa que el Presidente de la República:

(i) No estaba facultado para regular, dentro de una norma antitrámites, lo relacionado con la no discriminación a las personas en situación de discapacidad, que no corresponde al eje temático para el cual se le dotó de las facultades en cuestión, notándose que el artículo 137 del Decreto 19 de 2012 reiteró, con la adición reprochada, el contenido normativo del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, mediante la cual el legislador estableció mecanismos de integración social de las personas con limitación.

(ii) No le corresponde al Presidente, sino al legislador, bajo el escrutinio de los diferentes grupos interesados (gremios de empresarios, agrupaciones que velan por los derechos de los discapacitados, etc.)³⁴, determinar si exigir la autorización previa del Ministerio del Trabajo para poder despedir o dar por terminado el contrato de trabajo con un empleado en situación de discapacidad, cuando se discuta la existencia o no de una justa causa para ello, resulta ser un trámite innecesario o una carga excesiva para los ciudadanos.

(...)

Bajo tales parámetros, es claro que el Presidente de la República asumió una competencia que no le fue otorgada por el Congreso, habida cuenta que más que suprimir un trámite innecesario que genere ineficiencia en la administración pública, o incitase a la corrupción, desmontó una

³⁴ Nótese como al interior de esta actuación se verificó que existen gremios que velan por los derechos y la integración de grupos de personas con algún tipo de discapacidad, que en uno u otro sentido, consideran que la exigencia de la autorización por parte del Ministerio del Trabajo viene a constituir un obstáculo para el acceso a las oportunidades laborales.

medida concebida para la protección de personas con discapacidad, lo que es función exclusiva del legislador, dentro de su connotación democrática, que determinará si es apropiado y conveniente restringirla o morigerarla si en realidad estuviere resultando contraproducente, o por el contrario debiera ampliarla, todo lo cual habría de acometer democráticamente, con las cargas argumentativas y el indefectible debate que le son propios.

En otras palabras, lo que decidirá esta Corte en la presente oportunidad emana del exceso en la aplicación de las facultades extraordinarias con las que el legislador revistió al ejecutivo mediante el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, para expedir ‘normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública’ y no es óbice, prima facie, para que el propio Congreso, luego de cuidadosos análisis y recepción de criterios de expertos e interesados, acorde con los derechos inherentes a las personas que sobrelleven alguna discapacidad, concluya fundadamente que la autorización previa del Ministerio del Trabajo pueda ser morigerada, suprimida o remplazada”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.4.- En la sentencia C-745 de 2012 la Corte conoció de una demanda contra la norma que, al amparo de las facultades otorgadas por la ley 1474 de 2011, amplió de 2 a 6 años el plazo para la primera revisión técnico mecánica de vehículos automotores³⁵, acusada de desbordar el marco de las atribuciones extraordinarias conferidas. La Sala desestimó la acusación, para lo cual reconoció que el Gobierno contaba con un razonable margen de apreciación a la hora de definir, con base en su experiencia técnica, cuáles trámites podían ser calificados como “*innecesarios*”, siempre y cuando se enmarcaran dentro de la política estatal de crear mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad al control de la gestión pública. Sostuvo entonces:

“4.3.2.2. El artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 señala el alcance de las facultades extraordinarias y define el verbo rector de las mismas. En dicha disposición referida a la política antitrámites, se establece en el parágrafo 1° la autorización para que el Presidente de la República “*expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”. Dicha habilitación se encuentra enmarcada en una política estatal más amplia, referida a la creación de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad del control de la gestión pública. Asimismo, correspondía al Gobierno definir cuáles eran dichas regulaciones, trámites y procedimientos que resultaban innecesarios y superfluos, ya que tal competencia fue justamente la materia de las facultades excepcionales, con el encargo de definir la

³⁵ Artículo 202 del decreto ley 019 de 2012.

necesidad o no de los mismos³⁶. Significa que contaba el Presidente con un amplio y razonable margen de apreciación para definir, con base en su experiencia técnica, cuáles eran dichos trámites innecesarios, y establecer los requisitos en caso de que las entidades del orden nacional requirieran imponer nuevos procedimientos o regulaciones que afectaran a los ciudadanos. Tal y como lo ha señalado en casos similares la jurisprudencia, *“por estar el Ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de un determinado trámite o exigencia pública”*³⁷.

4.3.2.3. En ese contexto, el Ejecutivo consideró que no eran necesario imponer a los automotores particulares nuevos, la primera revisión técnico mecánica a los dos años, sino en los seis años siguientes a su matrícula, teniendo en cuenta los altos estándares de calidad y la tecnología de los nuevos automotores, su bajo impacto ambiental, y las revisiones que los concesionarios ofrecen durante los primeros años, entre otros factores. Así, no refleja el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 una extralimitación en el ejercicio de las facultades conferidas por el Legislador ordinario al Ejecutivo. Ahora bien, la consideración de ser o no una reforma adecuada, tiene su escenario natural en el Congreso de la República, quien mantiene su competencia para modificar o derogar las disposiciones expedidas por el Presidente³⁸.

(...)

4.3.2.5. Teniendo claro que la revisión técnico mecánica constituye un trámite o procedimiento y que el Ejecutivo estaba autorizado para definir cuáles trámites y procedimientos eran innecesarios, cabe agregar que, contrariamente a lo expuesto por el demandante, el Presidente de la República sí consideró dicha revisión como necesaria, ya que no la suprimió sino modificó el plazo para la primera revisión técnico-mecánica de los automotores particulares nuevos. En este sentido, también carece de fundamento el argumento del demandante que considera que no hubo modificación sino simple proyección de un término, ya que cambiar la primera revisión de dos a seis años, constituye una verdadera reforma de dicho trámite, legítima y autorizada por el Legislador ordinario.

4.3.2.6. Por las anteriores consideraciones, el cargo no está llamado a prosperar en relación con este argumento”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.5.- En la sentencia C-784 de 2012 la Corte decidió una demanda contra la norma que, de nuevo invocando las facultades de la ley 1474 de 2011,

³⁶ Ver C-340 de 1996 y C-433 de 1996 en las que la Corte estableció que no correspondía al Legislador definir qué trámites o procedimientos eran innecesarios en cuanto la delegación legislativa radicaba precisamente en eso.

³⁷ C-433 de 1996

³⁸ Como bien lo señaló la sentencia C-362 de 1996 al analizar una disposición expedida por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias en la que se ordenaba eliminar la revisión técnico mecánica para vehículos particulares: “(...)”.

estableció el mecanismo de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor y para la expedición del certificado de pago por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interceptaciones artísticas en establecimientos abiertos al público³⁹.

La acusación versaba sobre un presunto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pero la Sala consideró que el Presidente había actuado dentro del marco de las atribuciones conferidas por el Congreso de la República por cuanto, de un lado, (i) el recaudo de los derechos de autor era un trámite existente en la administración pública adelantado bajo la modalidad de descentralización por colaboración, y de otro, (ii) la medida simplificaba el cumplimiento de dicha exigencia y garantizaba una mejor protección de los derechos de autor y su recaudo. De acuerdo con el fallo:

“5.1. Según el accionante, las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 1474 de 2011, fueron desbordadas al establecer el mecanismo de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor y para la expedición de la certificación de pago por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, por dos razones básicas: 1) porque no se trataba de un trámite innecesario existente en la Administración Pública, ya que el recaudo de estos derechos lo hacían personas privadas; y 2) porque el trámite no fue simplificado sino por el contrario se hizo más complejo.

Para la Corte ninguna de las razones alegadas se presenta con respecto a las normas objeto de estudio porque 1) el recaudo de estos derechos de autor era un trámite existente en la Administración Pública realizado por particulares en desarrollo del principio de descentralización por colaboración y las facultades fueron otorgadas también para reformar procedimientos, y 2) el establecimiento de una ventanilla única para el recaudo y para la expedición del certificado de pago simplificó el cumplimiento de este requisito por parte de los establecimientos abiertos al público y garantizó una mejor protección de los derechos de autor y su recaudo.

(...)

Al expedir los artículos cuestionados, el Presidente no excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, como quiera que fueron ejercidas para regular un trámite administrativo en el que participan particulares en desarrollo del principio de descentralización por colaboración para la expedición de los certificados de autorización de ejecución y de pago del recaudo de derechos de autor sobre obras musicales difundidas en establecimientos abiertos al público.

³⁹ Decreto ley 019 de 2012, artículos 47 y 48.

5.3. También se le facultaba para reformar trámites y procedimientos innecesarios en la Administración Pública. En esa medida, no constituye una extralimitación de tales facultades que los artículos cuestionados modificaran el procedimiento de recaudo de los derechos de autor, para simplificarlo y unificarlo y de esta manera evitar la evasión del pago de los derechos de autor por la reproducción pública de obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas en establecimientos abiertos al público”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.6.- En la sentencia C-012 de 2013 la Corte explicó que *“el carácter de innecesario, hace relación a aquello que no es indispensable o que no hace falta”*, lo cual supone evaluar los fines que se proponen con una regulación, o la supresión de ella. Fue así como en el caso entonces analizado encontró que *“el Legislador delegado no incurre en un uso excesivo de sus facultades, cuando suprime el deber de publicar actividades propias de la contratación estatal en medios electrónicos, siempre y cuando tales decisiones estén signadas por la realización efectiva de los principios propios de la función administrativa”*⁴⁰.

4.2.7.- Así también fue explicado en la sentencia C-097 de 2013, que declaró exequibles varias normas dictadas con el propósito de simplificar, unificar y facilitar la ejecución y comprensión de aspectos relativos al Sistema de Seguridad Social⁴¹. La Corte reiteró que las atribuciones que la ley 1474 de 2011 otorgó al Presidente para actuar como legislador extraordinario estuvieron circunscritas, como límite temático, a la reforma de procedimientos y trámites *“innecesarios”* al interior de la *“Administración Pública”*, con miras a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como para lograr la efectividad en la gestión pública:

“Según lo anterior, el límite temático de la habilitación se circunscribe a la reforma (con supresión o sin ella) de procedimientos y trámites innecesarios con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y de lograr la efectividad del control de la gestión pública. Todo ello en desarrollo de una política antitrámites. Y, esta conclusión no sólo se deriva del contexto de la habilitación otorgada por el legislador, como se acaba de mostrar, sino además deviene del texto mismo del artículo que contiene las facultades, pues éste se refiere a la posibilidad de reformar, y no solo a la de suprimir. Con esto se cumple el requisito de precisión de las facultades extraordinarias, y a su vez permite al Ejecutivo el desarrollo

⁴⁰ La Corte declaró exequibles los artículos 59, 60, 61, 62, 218, 222 y 224 del decreto ley 019 de 2012 al considerar que el Presidente no hizo un uso excesivo de las facultades conferidas por el Congreso al adoptar mecanismos electrónicos para dar publicidad a la actividad contractual del Estado. Tampoco cuando estimó como innecesaria la publicación en medios escritos impresos de alta circulación, de avisos de notificación que permitan surtir notificaciones de actuaciones administrativas, en materia tributaria aduanera y cambiaria y, en su defecto, se autorizan publicaciones electrónicas. En sentido similar puede consultarse la sentencia C-016 de 2013.

⁴¹ La Corte declaró exequibles los artículos 73, 74, 75 y 75 del decreto ley 019 de 2012.

de la competencia regulativa en los estrictos términos de la habilitación”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.8.- De manera análoga, en la sentencia C-235 de 2014 la Corte precisó que las referidas facultades no pueden entenderse literalmente, sino que deben interpretarse en el sentido de permitir al Legislador extraordinario ajustar los procedimientos a los principios que orientan la función administrativa, esto es, desde una perspectiva teleológica⁴²:

“Una comprensión del telos de la facultad delegada signada por el literalismo, torna a la Administración en un mero cercenador de trámites que estime como innecesarios y, la inutiliza frente a las eventuales necesidades de ajustar procedimientos urgidos de variaciones que realicen mandatos constitucionales como los de moralidad, eficacia y publicidad establecidos en el artículo 209 del Texto Superior.

Así pues, advierte la Sala que las normas con fuerza de Ley que sean producto de la autorización conferida, esto es, *suprimir o reformar*, que comprendan el objeto definido por el legislador, esto es, *regulaciones, procedimientos y trámites*, y que realicen la finalidad señalada por el delegante, esto es, el logro de la transparencia, la eficiencia y la publicidad; cuentan con el aval del Tribunal Constitucional. Es el lleno de estas exigencias, lo que debe mirar la Corporación en el caso presente”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.9.- Por último, en la reciente sentencia C-219 de 2015 esta corporación decidió una demanda contra varias normas del decreto ley 019 de 2012 que modificaron la ley 527 de 1999, *“por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”*. En ellas se suprimió una competencia que estaba radicada en la Superintendencia de Industria y Comercio para asignarla al Organismo Nacional de Acreditación. La Corte no encontró que el Presidente se hubiere excedido en el ejercicio de las facultades conferidas, puesto que la modificación guardaba coherencia con la ley habilitante y propendía por revestir de mayor transparencia y eficiencia los actos de la administración:

“6.6.5. Teniendo en cuenta estas consideraciones, debe preguntarse la Corte si el Decreto Ley 019 de 2012, al confiar al ONAC la función de acreditar a las entidades de certificación excedió las atribuciones concedidas específicamente por la Ley 1474 de 2011.

La Ley habilitante concedió al Presidente facultades extraordinarias para *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*. En este orden de

⁴² La Corte declaró exequible el inciso segundo del artículo 166 del decreto ley 019 de 2012, relativo a la renovación anual del Registro Único Empresarial y Social de personas jurídicas sin ánimo de lucro en las Cámaras de Comercio.

ideas, el Gobierno decidió otorgar al ONAC la función de acreditar a las entidades de certificación, modificando la Ley 527 de 1999.

La Corte considera que la reforma introducida por el Gobierno guarda coherencia con la Ley habilitante porque supone la reforma de una regulación en el marco de un Decreto Anti trámites que busca hacer más eficiente la prestación del servicio de acreditación y centralizar dicha actividad en cabeza del órgano que tiene la competencia técnica para hacerlo. De hecho, desde la expedición del Decreto 4738 de 2008, el ONAC es el único que realiza este tipo de funciones, que no se circunscriben, como lo señalan los demandantes, a la acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad.

Adicionalmente, acorde con el espíritu de la Ley 1474 de 2011, el Gobierno pretendió con esta reforma, darle mayor transparencia al proceso de acreditación de las entidades de certificación, trasladando las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio al ONAC para evitar que esta actuara como juez y parte ya que sigue cumpliendo funciones de inspección, control y vigilancia sobre las mismas.

6.6.6. En razón de lo anterior, la Corte desestimaré el cargo de extralimitación de las funciones extraordinarias concedidas al Presidente en el marco del Decreto Ley 019 de 2012, por haber otorgado al ONAC la función de acreditación de las entidades de certificación, así como el cargo por violación del artículo 333 de la Constitución”. (Resaltado fuera de texto)

4.2.10.- El anterior recuento jurisprudencial acerca de las atribuciones que el artículo 75 de la ley 1474 de 2011 otorgó al Presidente de la República para dictar normas con fuerza material de ley permite extraer algunas conclusiones:

En primer lugar, el Congreso de la República dio competencia al Presidente para “*suprimir*” o “*reformular*” la normativa vigente en la materia, lo que en general le permitía revisar y modificar las reglas fijadas previamente por el Legislador, bien para eliminar algunos trámites o bien para rediseñarlos, mas no para crear aquellos ya abrogados por el Legislador ordinario.

En segundo lugar, dichas normas debían estar circunscritas a actuaciones ante la “*Administración Pública*”, con independencia de que estos fueran directamente cumplidos por las autoridades públicas o por particulares bajo la modalidad de descentralización por colaboración.

En tercer lugar, es importante señalar que únicamente estaban comprendidas las actuaciones calificadas como “*regulaciones, procedimientos y trámites*”, es decir, que solo podían enmarcarse dentro del objeto material de las facultades extraordinarias aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión ante las autoridades públicas, excluyéndose otro tipo de actuaciones.

En cuarto lugar, dichos procedimientos o trámites debían ser calificados como “*innecesarios*”. Para ello el Presidente disponía de un razonable margen de apreciación al momento de evaluar un trámite como tal. Sin embargo, en ese ejercicio no podía desconocer el marco temático de la norma habilitante, ni fijar reglas o políticas públicas ajenas a su dimensión teleológica, cuyos fines estuvieron circunscritos a (i) lograr una mayor eficiencia en la gestión administrativa y (ii) eliminar trámites que pudieran ser interpretados como incentivos o riesgos de corrupción en las diligencias ante las autoridades estatales.

Finalmente, teniendo en cuenta el carácter taxativo de las facultades y su hermenéutica restrictiva, dado que no hay atribuciones implícitas, el Presidente de la República carecía de competencia para regular asuntos que por su naturaleza no pudieran ser subsumidos dentro de la categoría de “*regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes ante la Administración Pública*”. De manera que las reglas normativas que no se inscriban dentro de dicho marco solo podrán ser válidamente modificadas a través de una deliberación pública y democrática, en el Congreso como escenario natural, o bien por el Legislador extraordinario previo otorgamiento de nuevas y precisas facultades para tal fin.

5.- Análisis de la norma acusada: el Presidente de la República excedió el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas

5.1.- Según fue reseñado, mediante la expedición del decreto ley 019 de 2012, “*por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, el Presidente de la República hizo uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso.

La norma acusada se inscribe en el Título II (régimen especial), capítulo VII. Dicho capítulo, referido a los “*trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de agricultura y desarrollo rural*”, consta de solo tres disposiciones. El artículo 107 adiciona un párrafo al artículo 69 de la ley 160 de 1994, en cuanto a la adjudicación de tierras a personas desplazadas⁴³. El artículo 108 regula lo concerniente a los mecanismos para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control conjunto entre el ICA y el

⁴³ “ARTÍCULO 107. ADJUDICACIÓN TIERRAS A DESPLAZADOS. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994: ‘PARÁGRAFO: En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas (sic), podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el INCODER reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.// En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por Ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento’.”

INVIMA⁴⁴. Y el artículo 109, acusado en esta oportunidad, señala las normas derogadas de ese acápite, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 109.- DEROGATORIAS. Deróquese el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 16 de 1990, adicionado por el artículo 13 de la Ley 69 de 1993". (Se subraya la expresión demandada)

La ley 37 de 1990 modificó, a su turno, la ley 41 de 1969, "*por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de la profesión de economista*". En la exposición de motivos que dio lugar a su aprobación el Congreso no solo destacó la necesidad de reivindicar la profesión de economista en el mercado laboral, sino que también insistió en la responsabilidad que conlleva su ejercicio en el ámbito de las relaciones económicas y sociales, tanto en el sector público como en el privado. Al respecto sostuvo:

"El perfil profesional del economista lo capacita para desempeñarse a cabalidad tanto en el sector público como en el sector privado en áreas de responsabilidad que involucran toma de decisiones con base en consideraciones económicas y sociales. Asimismo, su preparación con énfasis en el uso de un complejo de técnicas analíticas le permite ejercer el papel de asesor, en todas aquellas áreas que tengan que ver con la utilización de recursos productivos con miras a la inversión privada o social"⁴⁵.

De la misma forma, en la ponencia para primer debate se hizo notar la responsabilidad que acompaña a quienes ejercen la economía, particularmente en una sociedad como la colombiana donde la escasez demanda mayor cautela en los procesos de planificación, asignación e inversión de recursos públicos:

"Este importante proyecto introduce modificaciones al ejercicio de la profesión del Economista en nuestro país, atendiendo a la nueva realidad social y a los avances que se han dado en la ciencia económica.

Ciertamente, los países en vías de desarrollo son los que más responsabilidad tienen de velar por una eficiente asignación de los recursos escasos, puesto que la precariedad en sus niveles de riqueza no les permite incurrir en despilfarros o sobre costos inherentes a la falta de una adecuada planificación en el quehacer económico.

⁴⁴ "ARTÍCULO 108. MECANISMOS PARA REALIZAR EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL. Para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control que el ICA y el INVIMA cumplan respecto de una misma persona natural o jurídica, dentro de los seis meses siguientes a la expedición del presente decreto ley, deberán adoptar mecanismos para realizar inspecciones o visitas conjuntas respecto de un mismo sujeto vigilado, decretar y practicar las pruebas conducentes e intercambiar la información que sea necesaria para el desarrollo de sus respectivas competencias.

⁴⁵ Proyecto de Ley 90 de 1998, "por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969". Anales del Congreso núm. 107 de 1988, p.9.

De allí que la utilización de los recursos humanos calificados sea hoy indispensable cuando se requieren obtener niveles de eficiencias y de rentabilidad en los proyectos tanto públicos como privados. En este caso particular, el país posee un amplio recurso humano dedicado al estudio de la ciencia económica, el cual se encuentra capacitado para planear y orientar una adecuada utilización de los recursos productivos en el campo público y privado”⁴⁶.

Fue sobre esa base que el Congreso aprobó la ley 37 de 1990, en cuyo artículo 11 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 11.- *“Para la toma de posesión de un empleo oficial o cargo en el sector privado cuyo desempeño requiere la calidad de profesional de la Economía, se exigirá la presentación de la matrícula profesional, de lo cual se dejará constancia en el acta de posesión. Se requiere igualmente la participación de un Economista, con matrícula profesional, en los siguientes actos:*

1. *En la elaboración de estudio de factibilidad económica y social de los sectores públicos y privados.*
2. *En la elaboración de estudios con miras a la aprobación de inversiones de capital extranjero en el país, por parte del Departamento Nacional de Planeación.*
3. *En la elaboración de los planes de Desarrollo Económico y Social a nivel nacional, regional, departamental, municipal, distrital y sectorial.*
4. *Para certificar la viabilidad económica y social en la elaboración y evaluación de proyectos de inversión de los sectores públicos y privados.*
5. *En la elaboración de estudio con miras a la asignación de precios, tasas, tarifas, incentivos o subsidios.*
6. *En la presentación de solicitudes de créditos de fomento otorgados por el Banco de la República a través de los fondos financieros que él administra por medio de las instituciones de crédito del sistema financiero o de Proexpo o de los créditos de fomento que otorguen las entidades públicas a través de las instituciones del sistema financiero del país para financiar proyectos de inversión.*
7. *En la presentación de solicitudes para utilizar los sistemas especiales de importación-exportación y de intercambio comercial que deban presentarse para su aprobación ante Incomex, Proexpo, Dirección General de Aduanas o cualquier otro organismo autorizado para aprobar sistemas especiales de importación-exportación.*
8. *En la elaboración de estudios y proyectos respecto de valores comerciales, gravámenes arancelarios y tarifas varias de importación ante el Consejo Nacional de Política Aduanera.*

⁴⁶ Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 90 de 1998, “por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969”. Anales del Congreso núm. 176 del 24 de noviembre de 1988, p.9.

Parágrafo 1o. Sin la firma de un Economista debidamente inscrito, estos estudios y solicitudes no podrán ser utilizados válidamente por las entidades o instituciones que los requieran.

Parágrafo 2o. Las firmas y organizaciones profesionales cuyas actividades comprendan alguna o algunas de las que conforme a la ley correspondan al ejercicio de la profesión de Economista, deberán contar para el efecto con un economista legalmente autorizado y bajo cuya responsabilidad y firma se desarrollarán aquellas actividades”.

Esta norma estableció dos grandes reglas. De un lado, (i) consagró la necesidad de presentar la matrícula profesional para tomar posesión de un empleo oficial o de un cargo en el sector privado cuyo desempeño requiera de un economista. De otra parte, (ii) estipuló que ciertos estudios, planes y proyectos solo tendrían validez si en su elaboración había participado y dado el aval un profesional de la economía debidamente inscrito, a saber: los estudios de factibilidad económica y social de sectores públicos y privados; los destinados a la aprobación de inversiones de capital extranjero por parte del DNP; la formulación de planes de desarrollo en todos sus niveles; para certificar la viabilidad económica y social de proyectos de inversión en sectores públicos y privados; los dirigidos a asignar precios, tasas, tarifas, incentivos o subsidios; las solicitudes de créditos de fomento otorgados por entidades públicas para financiar proyectos de inversión; las solicitudes encaminadas a hacer uso de sistemas especiales de importación, exportación e intercambio comercial; y la elaboración de estudios y proyectos sobre valores comerciales, gravámenes arancelarios y tarifas de importación.

El artículo 11 de la ley 37 de 1990 fue derogado por el artículo 109 del decreto ley 019 de 2012 en el apartado que ahora se demanda. Con ello el Presidente de la República: (i) eliminó la exigencia de la matrícula profesional para la toma de posesión de un empleo oficial o cargo en el sector privado donde se requiera de un profesional de la economía; y (ii) suprimió la exigencia de un economista para la elaboración y presentación de los estudios, planes o proyectos antes mencionados (tanto en el sector público como en el privado), sin cuya firma no podían ser utilizados por las entidades o instituciones que los requirieran.

5.2.- En concepto de los demandantes, con esa derogatoria el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades otorgadas porque dicha norma no establecía ningún tipo de ritualidad que afectara al ciudadano en el acceso eficiente a la administración pública, sino que señalaba un conjunto de actos que por su naturaleza debían ser realizados por un economista debidamente inscrito; es decir, que la norma derogada simplemente reguló la profesión de economista.

La mayoría de los intervinientes⁴⁷ y el Ministerio Público acompañan los argumentos de la demanda. Para este último, por ejemplo, la exigencia de matrícula profesional para la posesión de un cargo que requiere la condición de economista, lejos de ser un trámite innecesario es absolutamente relevante para garantizar el bien común y la seguridad de la comunidad frente al ejercicio de una actividad que reviste riesgo social de cara al patrimonio de quienes confían en su experticia.

En concepto de dos intervinientes⁴⁸, por el contrario, la norma se ajusta a la Constitución porque simplemente acabó con una regulación innecesaria que hace más amable la administración pública, ya que no se tendrá que acudir a los economistas para surtir los trámites y actuaciones previstos en la norma derogada.

5.3.- Una vez analizada la jurisprudencia en la materia y confrontada con el contenido de la norma acusada, la Corte considera que el Presidente de la República efectivamente desbordó el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, lo que conduce a su inexequibilidad por vulnerar el artículo 150.10 de la Constitución.

En efecto, el artículo 11 de la ley 37 de 1990, antes que establecer un “*trámite innecesario*” ante las autoridades públicas, lo que reguló fue el ejercicio de la profesión de economista, para cuya modificación el Congreso de la República nunca habilitó al Presidente como legislador de excepción.

5.3.1.- En cuanto concierne a la presentación de la matrícula profesional para tomar posesión de un cargo público o privado (primera parte de la norma), no puede ser calificada como un simple “*trámite innecesario*”.

A primera vista podría pensarse que dicho requisito es irrelevante porque la idoneidad para el ejercicio de la economía se acredita con el diploma o acta de grado expedidos por la respectiva universidad. Sin embargo, ello implicaría desconocer que la matrícula profesional va más allá de la sola acreditación de la calidad de economista.

Es cierto que en algunas ocasiones la matrícula puede haberse concebido como una mera formalidad, por lo que su exigencia sería innecesaria ante la acreditación del título académico⁴⁹. No obstante, en el asunto bajo examen la inscripción y matrícula, antes que un requisito para posesionarse en un empleo público o privado es una condición para el ejercicio mismo de la profesión de

⁴⁷ Universidad del Rosario, Universidad Santo Tomás, Universidad Javeriana, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Consejo Nacional Profesional de la Economía –Conalpe-, Federación de Estudiantes de Economía e intervenciones ciudadanas.

⁴⁸ Departamento Administrativo de la Función Pública y Departamento Nacional de Planeación (este último de manera subsidiaria).

⁴⁹ Por ejemplo, en la Sentencia C-660 de 1997 la Corte declaró inexecutable dos normas que otorgaban un plazo de 2 años (ampliado luego por 3 años más) para que los administradores de empresas que hubieran obtenido su título con anterioridad a la expedición de dichas normas procedieran a su inscripción y obtención de la matrícula profesional, que en ese caso era una mera formalidad.

economista. Así lo establece el artículo 1º de la ley 37 de 1990, que no ha sido derogado y por lo tanto mantiene plena vigencia:

“ARTÍCULO 1º.- Para ejercer la profesión de economista se requiere el título de idoneidad reconocido conforme a la ley, estar inscrito en el Consejo Nacional Profesional de Economía, poseer la matrícula profesional y estar domiciliado en Colombia”. (Resaltado fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo Nacional de Economía no tiene como función reconocer validez al título académico. Su tarea consiste en acreditar si un economista ha incurrido en faltas contra la ética profesional y, en caso tal, imponer las sanciones a que hubiere lugar. Para tal fin, le corresponde decidir sobre las solicitudes de inscripción, así como suspender o cancelar la matrícula. En este sentido los artículos 5º, 19 y 29 de la ley 37 de 1990, también vigentes, señalan:

“ARTÍCULO 5.- El Consejo Nacional Profesional de Economía tendrá las siguientes funciones:

- a) Conocer de las denuncias que se presenten por falta contra la ética profesional y sancionarlas;
- b) Decidir dentro del término de treinta (30) días a partir de su presentación, sobre las solicitudes de inscripción de los economistas;
- c) Resolver sobre la suspensión o cancelación de inscripción conforme a lo previsto en la presente Ley;
- d) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones comprobadas a las disposiciones legales que reglamentan el ejercicio profesional de la Economía, y solicitar de las mismas la imposición de las penas correspondientes;
- e) Las demás que señalen las leyes y los decretos del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 19.- Además de las sanciones civiles y penales a que haya lugar, las personas que infrinjan las disposiciones de la presente Ley o a las normas especiales y reglamentarias de la materia, se harán acreedoras a las sanciones que establece este capítulo.

Parágrafo 1º. El incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley por parte del Consejo Nacional Profesional de Economía y de los Consejos Seccionales, dará lugar a la aplicación de las multas previstas en el artículo 9o. de la presente Ley.

Parágrafo 2º. La violación del artículo 11 de la presente Ley [**derogado por la norma demandada**], dará lugar a las multas y procedimientos previstos en el artículo 9o. de la presente Ley.

ARTÍCULO 20.- Se establecen las siguientes sanciones para los Economistas que violen, las normas vigentes sobre el ejercicio profesional de la economía.

1. Amonestación pública.
2. Multas sucesivas hasta de cincuenta (50) veces el salario mínimo diario vigente en el país.
3. Suspensión de la matrícula.
4. Cancelación de la inscripción". (Resaltado fuera de texto)

Como puede notarse, en el asunto objeto de control la matrícula profesional no solo busca dar cuenta de la formación “*académica*”, lo cual se podría suplir con el diploma o el acta de grado. Su propósito es, esencialmente, acreditar la idoneidad “*ética*” y la ausencia de sanciones que “*inhabiliten*” a una persona para el ejercicio de la economía, con el fin de proteger a los ciudadanos y a la comunidad de quienes han incumplido sus deberes o ejercido ilegalmente la profesión.

En estas condiciones –como la ética también tiene que ver con la economía-, no estamos ante un requisito superfluo, fútil o baladí. La matrícula profesional, lejos de ser un “*trámite*” para la posesión en un empleo, es por decisión del Congreso un requisito y condición habilitante para el desempeño de esa profesión. En consecuencia, su eliminación no podía ser calificada como un simple “*trámite innecesario existente en la Administración Pública*”. Además, porque la norma no se refiere solo al foro público sino también a la exigencia de la matrícula profesional para tomar posesión de un “*cargo en el sector privado*”, de modo que el Presidente desbordó las competencias que le fueron otorgadas para actuar como legislador de excepción.

En otras palabras, el Presidente de la República no suprimió una regulación, trámite o procedimiento relativo a las diligencias y actuaciones que deben promover los ciudadanos ante la administración pública para iniciar, llevar a cabo o culminar una gestión, sino que derogó las reglas bajo las cuales los economistas pueden ejercer su profesión.

5.3.2.- De otro lado, cuando el artículo 11 de la ley 37 de 1990 exigió la participación de un economista para la elaboración y presentación de los estudios, planes o proyectos indicados en los ocho (8) numerales de esa norma, sin cuya firma no podían ser utilizados por las entidades o instituciones que los requirieran (segunda parte del artículo derogado), tampoco se estaba ante un trámite que pudiera calificarse como “*innecesario*”.

De acuerdo con los antecedentes plasmados por el Congreso, que dieron lugar a la aprobación de la ley 37 de 1990, la intervención y el aval de un economista como requisito para la formulación y presentación de dichos análisis técnicos debe ser interpretada como la regulación de una profesión cuyo ejercicio comporta enorme responsabilidad y demanda las mayores cautelas, en especial en una sociedad en donde los procesos de planificación,

inversión social, asignación de recursos, etc., tienen la potencialidad de incidir positiva o negativamente en las condiciones de vida no solo de una persona sino de toda la comunidad.

Significa lo anterior que si el Congreso de la República juzgó imperioso que el ejercicio de ciertas actividades contara con la presencia de un economista, precisamente ante el significativo impacto de sus decisiones para el desarrollo económico y social del país, de sus regiones y de cada uno de sus habitantes, no podía el Presidente de la República, actuando como legislador extraordinario, calificar dicha exigencia de simple “*trámite*” y además darle el adjetivo de irrelevante, superfluo o “*innecesario*”.

Aun cuando es cierto que el Presidente gozaba de un razonable margen de apreciación para valorar la necesidad o no de un trámite o procedimiento, también lo es que en el caso bajo examen no existe una relación de conexidad teleológica con la política de eliminación de trámites que pudieran ser vistos como incentivos o riesgos de corrupción, ni de lograr una mayor eficiencia en la gestión pública.

Asimismo, ha de recordarse que algunas de las actividades que exigían la intervención de un economista tenían que ver con la formulación, elaboración, presentación y evaluación de estudios, planes o proyectos en el sector *privado*, lo que obviamente estaba por fuera de la facultad otorgada por el Congreso para suprimir o reformar trámites existentes “*en la Administración Pública*”.

Desde esta perspectiva, la norma derogada tampoco guarda correlación interna con los fundamentos invocados por el propio Gobierno en la parte considerativa del decreto ley 019 de 2012. No es claro cómo la eliminación de la tarjeta profesional y del requisito de contar con un economista para atender las funciones allí señaladas, contribuye a atender las necesidades de los ciudadanos o a garantizar la efectividad de sus derechos; tampoco se precisa en qué medida facilita los postulados del Buen Gobierno con miras a lograr instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano; no se vislumbra cómo dicha norma compromete la buena fe en las actuaciones ante las autoridades públicas; y en general no se advierte un vínculo de conexidad con el propósito general fijado por el decreto ley, encaminado a “*suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen*” (artículo 1°).

Por último, el supuesto “*trámite*” suprimido con la norma acusada tampoco guarda ninguna correspondencia con el capítulo en el cual se inserta dentro del decreto ley 019 de 2012 (el capítulo VII se refiere a los “*trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de agricultura y desarrollo rural*”), lo cual es aún más indicativo de su falta de relación temática con las facultades otorgadas.

De esta manera, la norma derogada no se enmarca dentro del límite temático fijado por el Congreso para el ejercicio de las facultades extraordinarias y, por tanto, la modificación de las reglas bajo las cuales se ejerce la profesión de economía solo podía hacerse por el propio Congreso en el marco de la deliberación democrática; o bien por el Ejecutivo, pero previo otorgamiento de facultades expresas –no implícitas- para regular esa materia.

En este punto es oportuno hacer referencia a la sentencia C-281 de 2004, cuando la Corte analizó el artículo 93 del decreto ley 2150 de 1995, *“por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*. Esa norma, que pretendió modificar los requisitos para acceder al título profesional de abogado, fue declarada inexecutable justamente por exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente para actuar como legislador extraordinario. Dijo entonces la Corte:

“La jurisprudencia de esta Corte ha insistido en que la habilitación hecha por el legislador ordinario debe ser interpretada en forma restrictiva⁵⁰, así como ejercida en los estrictos y precisos términos señalados por aquel⁵¹. En el caso sometido a examen, el tema regulado en la norma acusada evidentemente no corresponde a un trámite o procedimiento ante la administración pública, ni se enmarca en el objetivo señalado por la ley de facultades, cual era el de eliminar trámites o procedimientos innecesarios.

Para la Corte, es claro que con fundamento en los precisos términos de la habilitación referida no cabe interpretar que entre las materias sobre las cuales se autorizaba al Presidente de la República para expedir normas de rango legal estuviere la regulación de los requisitos para optar por un título profesional; en el caso específico, la efectuada a través de la norma acusada en la que se autoriza el cumplimiento del requisito de la judicatura en entidades vigiladas por algunas Superintendencias - reiterando lo dispuesto en el Decreto 3200 de 1979 y con agregación de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores -.

La norma acusada se ocupa de aspectos de tipo sustancial relacionados con los requisitos para acceder al título profesional de abogado, tema sobre el que no existía autorización alguna para que se expidiera una regulación mediante el ejercicio de las facultades extraordinarias. Este evidente contraste entre la norma habilitante ya transcrita y el artículo 93 del Decreto 2150 de 1995 está llamado a generar como consecuencia necesaria la declaratoria de inexecutable de éste último por la transgresión de los límites materiales establecidos por aquella”. (Resaltado fuera de texto)

⁵⁰ Cfr. Sentencia C-452 de 2002

⁵¹ Cfr. Sentencia C-271 de 2000

En forma análoga puede decirse que en el asunto que ahora es objeto de control la norma derogada se ocupó de aspectos de tipo sustancial –esta vez relacionados con el ejercicio de la profesión de economista-, tema sobre el cual el artículo 75 de la ley 1474 de 2011 no dio autorización regulatoria al Presidente de la República.

Con todo, debe aclararse que en esta oportunidad la Corte no evalúa si la matrícula profesional y la intervención de un economista para la validez de ciertos estudios son exigencias razonables, necesarias o proporcionadas para el ejercicio de esa actividad. Lo que encuentra es que el Presidente de la República no estaba autorizado para eliminar dicha exigencia dentro del estricto y limitado marco de facultades otorgadas para actuar como legislador extraordinario.

5.4.- En definitiva, concluye la Corte que la norma derogada no guardaba relación con el contenido que fue objeto de delegación legislativa, desbordándose los límites materiales fijados por el Congreso de la República. Con ello el Ejecutivo asumió una competencia que no le fue otorgada, donde más que suprimir un trámite innecesario que generare ineficiencia en la administración pública o incitase a la corrupción, eliminó la exigencia de contar con el reconocimiento de profesional en economía y su tarjeta profesional para el desempeño de diversas labores especializadas en el sector público y privado, asunto para el cual nunca se le otorgaron atribuciones legislativas especiales.

En consecuencia, por vulnerar el artículo 150.10 de la Constitución, se declarará inexecutable la expresión “*el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y*” del artículo 109 del decreto ley 019 de 2012, “*por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”. Lo anterior conduce a la reincorporación de dicha norma al ordenamiento jurídico.

VII.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 y*” del artículo 109 del Decreto Ley 019 de 2012, “*por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)
Con salvamento de voto

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Impedimento aceptado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretario General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Referencia: Sentencia C-562 de 2015

Expediente D-10643

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 109 (parcial) del decreto ley 019 de 2012, *“por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

Demandantes: Luis Fernando Álvarez Jaramillo y Juan David Marín López.

Magistrado Ponente:
Jorge Iván Palacio Palacio

Con el respeto acostumbrado a las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me llevan a apartarme, de manera parcial, de la decisión adoptada en la sentencia C-562 de 2015.

En esa providencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 109 del Decreto 019 de 2012, que derogó el artículo 11 de la Ley 37 de 1990 (entre otras disposiciones, que no son relevantes en este trámite).

En síntesis, la Sala concluyó que el artículo derogado violaba la Constitución, pues tratándose de una norma dictada por el Gobierno de la República en virtud de una habilitación legislativa para dictar un Decreto extraordinario para la eliminación de tramites innecesarios ante la administración pública, derivó en la derogatoria de una norma relacionada con el ejercicio de la profesión de economista.

El artículo 11 de la Ley 37 de 1990 es una disposición normativa compleja, y compuesta por varios incisos o numerales. El primero de ellos exige la presentación de la tarjeta profesional de Economista, para ejercer la carrera citada, en diversos ámbitos. Los numerales siguientes disponen que ciertos informes, asociados principalmente a proyectos financieros o de inversión, deben ser elaborados por un economista.

Si bien comparto la opinión mayoritaria, en el sentido de que el primer inciso, al exigir la presentación de la tarjeta profesional a los economistas es una regulación que atañe al ejercicio de un derecho y que, por lo tanto, su derogatoria excede el ámbito de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Congreso para la eliminación de trámites, no veo en cambio por qué eliminar la exigencia de que ciertos estudios sean elaborados por economistas debe considerarse como una norma que adolece del mismo defecto. Esos estudios, como puede constatarse de la redacción del artículo 11 de la Ley 37 de 1990, citados, son precisamente trámites, y no necesariamente deben ser realizados por economistas porque algunas otras profesiones pueden abarcar con igual competencia y calidad este tipo de actividades.

Fecha ut supra

María Victoria Calle Correa
Magistrada