

CONCEPTO 58033 DE 2017

(Julio 24)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Asunto: Consideraciones jurídicas respecto Proyecto de Decreto que modifica el Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015, referente a los Asuntos Electorales.

Respetado Doctor.

De la manera más atenta, y teniendo en cuenta la solicitud de Concepto Jurídico relativa al Proyecto de Decreto "Por el cual se modifica el Capítulo 4, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre circunscripción internacional, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015 sobre procesos electorales en el exterior, y se dictan otras disposiciones" le remito las consideraciones jurídicas sobre el particular efectuadas por esta Oficina Asesora Jurídica Interna para los fines pertinentes.

Consideraciones jurídicas relativas al proyecto de Decreto:

"Por el cual se modifica el Capítulo 4, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre circunscripción internacional, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015 sobre procesos electorales en el exterior, y se dictan otras disposiciones"

Ministerio de Relaciones Exteriores
Oficina Asesora Jurídica Interna
Grupo Interno de Asuntos Legales

Bogotá D.C., julio de 2017

INTRODUCCION:

El presente concepto jurídico, contiene un análisis de hecho y de derecho, sobre el proyecto de decreto "Por el cual se modifica el Capítulo 4, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del interior, sobre circunscripción internacional, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015 sobre procesos electorales en el exterior, y se dictan otras disposiciones", para lo cual esta Oficina Asesora Jurídica Interna desarrollará el siguiente marco metodológico: i. Análisis Jurídico: a) Epígrafe del Proyecto de Decreto; b) Definición de la Competencia para expedir el Decreto, c) Parte Considerativa o Motiva del Decreto; d) Parte Dispositiva. II. Estudio de Impacto Normativo: a) Jerarquía Normativa; b) Sujeción al Principio de Legalidad; c) Seguridad Jurídica; d) Reserva de Ley; e) Eficacia o Efectividad; f) Normas a Derogar y Modificar; g) Impacto económico y/o presupuestal. IV. Memorias Justificativas. V. Conclusiones.

Alcance del Concepto.

ANALISIS JURIDICO

Como primera medida es importante mencionar que el Proyecto de Decreto inicialmente se enfocó en autorizar a las Misiones Diplomáticas de Colombia acreditadas ante otros Estados para llevar a cabo el proceso electoral de cara a las elecciones al Congreso y Presidencia de la República para el año 2018, pero teniendo en cuenta y debido a las observaciones realizadas por parte de la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, el Ministerio del Interior decidió complementar el Proyecto de Decreto

modificando el Capítulo 4 "De /as circunscripciones internacionales" y adicionar el Capítulo No 8 "De los Procesos (sic) electorales en el exterior"³, juntos del Título 1 de la parte 3 del libro 2 del decreto [1066](#) de 2015, a través del cual esta oficina asesora observa que se está reorganizando parte del Título 1 referente a los "Asuntos Electorales" del Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo del Ministerio del Interior, en donde una vez revisado por la Coordinación del Grupo interno de Trabajo de Asuntos Consulares no se efectuaron observaciones de fondo sobre el nuevo proyecto normativo.

Es de esta forma, que por ser un nuevo proyecto normativo se efectuará el correspondiente estudio de la técnica y vigencia normativa del citado proyecto de decreto, haciendo las observaciones referentes al contenido del mismo, de acuerdo a los lineamientos establecidos para la técnica normativa del Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República".

a) Epígrafe del Proyecto de Decreto: El proyecto de Decreto, en esta oportunidad plantea organizar temáticamente el Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, Reglamentario Sector Administrativo del Interior, respecto a "Asuntos Electorales", para lo cual diseña dos nuevos Capítulos al citado Título 1, el No 4 "De las circunscripciones Internacionales" y el Capítulo No 8 "De los Procesos (sic) electorales en el exterior"³, estableciendo para ello se plantea el siguiente Epígrafe:

"Por el cual se modifica el Capítulo 4, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre circunscripción internacional, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto [1066](#) de 2015 sobre procesos electorales en el exterior, y se dictan otras disposiciones"

Los parámetros del Manual para la Elaboración de Textos Normativos Proyectos de Decreto y Resolución, que se encuentra en el decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto [1081](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República", en el numeral 1.2 del anexo referente al epígrafe, establece el procedimiento y la forma en que se debe redactar el mismo, de la siguiente manera:

"1.2. Epígrafe: Constituye el título del decreto o resolución. Sirve para indicar el contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

1.2.1. Indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma.

1.2.2. Corto y preciso, subsiguiente al encabezado del decreto o resolución.

1.2.3. Único para cada decreto o resolución, es decir, el título del acto debe ser diferente de los

títulos de otros actos vigentes.

1.2.4. No inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva.

Debe dar una idea lo más clara posible del contenido del acto"

(Negrilla y Subrayado fuera de texto)

Al respecto, el Proyecto de Decreto, está redactado haciendo mención a la ubicación de la modificación normativa que se plantea efectuar en el Decreto compilatorio, es decir, el Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, Reglamentario Sector Administrativo del Interior, ahora bien, una vez revisada ¡a norma a modificar, en el Proyecto de Decreto se plantea organizar temáticamente en gran parte el Título 1 "Asuntos Electorales", en donde el Capítulo 8 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, ya se encuentra regulado bajo la denominación "TRASHUMAN@A ELECTORAL" el cual se encuentra actualmente vigente, tal como se puede verificar de la consulta efectuada al Sistema de único de Información Normativa que se anexa al presente escrito, por lo que el Capítulo a adicionar sería el 9; por otra parte se denota que el Epígrafe planteado por lo extenso y denso puede llegar a ser confuso para el lector, por lo cual se recomienda que el epígrafe del proyecto normativo en estudio se redacte de la siguiente manera:

"Por el cual se modifica el Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, referente Asuntos Electorales en su Capítulo 4 y se le adiciona el Capítulo 9 sobre los Procesos Electorales en el Exterior"

b) Definición de la competencia para expedir el decreto: Los Decretos en su acápite de las Competencias, deben hacer relación a las facultades constitucionales y legales conferidas al Presidente de la República para expedir esa clase de Actos Administrativos, para lo cual en el Proyecto de Decreto objeto de estudio se formuló la siguiente redacción:

"En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por los numerales 2 y 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política y en desarrollo del artículo [116](#) del Decreto 2241 de 1986, y"

Ai respecto, el numeral 1.3 del anexo del Manual para la Elaboración de Textos Normativos - Proyectos de Decreto y Resolución del Decreto [1081](#) de 2015, referente a la competencia de las normas que se citan para los proyectos normativo establece lo siguiente:

"1.3. Competencia: Deberá indicarse las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la competencia para expedir el decreto o resolución.

Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales citando cronológicamente, de la más antigua a la nueva.

Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, Ley 489, etc.), la cita global de este se acompañará de la fórmula "y en particular" seguido del artículo pertinente. Ejemplo: "El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y en particular, las previstas en el artículo [189](#), numeral 11."

El Proyecto de Decreto se enfoca en organizar temáticamente el Título 1, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015 Sector Administrativo del Interior, precisando sobre las disposiciones referentes a la Circunscripción internacional y sobre procesos electorales en el

exterior, para lo cual se invoca en el acápite de las competencias del proyecto de Decreto el siguiente compendio normativo:

El numeral 2 del artículo [189](#) de la Constitución Política, norma que otorga potestad al Presidente para Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios.

El numeral 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política, norma que otorga potestad reglamentaria al Jefe de Gobierno para la expedición de Decretos.

El artículo [116](#) del Decreto 2241 de 1986 que autoriza el voto de ciudadanos colombianos en el exterior para las elecciones para Presidencia de la República estableciendo una serie de procedimientos de carácter electoral, disposición que se recomienda no citar en el acápite de las competencias por cuanto no es una norma que le confiera competencia al Presidente de la República para expedir el Decreto, por lo cual se recomienda hacer alusión del mismo en la parte considerativa, como antecedente. Por lo anterior se recomienda la siguiente redacción:

"En ejercicio de las facultades constitucionales y legales y en particular, las conferidas por los numerales 2 y 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política, y"

c) Parte considerativa o motiva del Decreto; En este punto se denota que se describen los antecedentes y necesidades que llevaron a la elaboración del Decreto objeto de estudio, tal como lo contempla el anexo del Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se establecen directrices de técnica normativa", que en su numeral 1.4, por lo cual no se efectuara observación al respecto.

a) Parte Dispositiva; En este aspecto se observa que se hace necesario efectuar una serie de modificaciones con la finalidad de que el Proyecto normativo este acorde con los parámetros establecido por el Decreto [1081](#) de 2015 modificado [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto [1081](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República", en cuanto el principio del "Deber de calidad formal" establecido en su artículo [2.1.2.1.15](#) en el sentido de precisar con claridad, sencillez y coherencia el texto normativo para evitar ambigüedades y contradicciones, ya que una vez revisada la norma a modificar, se distingue que en el Proyecto de Decreto se plantea organizar temáticamente gran parte del Título 1 "Asuntos Electorales", en donde se traslada parte del articulado del Capítulo 4 al Capítulo 8 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, siendo menester precisar que los artículos que no fueron objeto de remisión, no variaron y sustancialmente siguen siendo los mismos, pero en el Proyecto de Decreto si fueron objeto de una nueva numeración, de lo cual considera esta oficina asesora que deben conservar su numeración acorde a lo dispuesto por las directrices de la Técnica del Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el anexo del Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se establecen directrices de técnica normativa", que en los incisos finales del numeral 1.5.1.3.2., dispone lo siguiente:

"La derogación de artículos, secciones, capítulos, títulos y partes completos de los decretos únicos reglamentarios es perfectamente posible. No obstante, dicha derogación no exige una nueva enumeración de las secciones, capítulos, etc. que conservan su vigencia.

Así, por ejemplo, si el nuevo decreto pretende derogar el capítulo 1 de un título que contiene varios capítulos, los capítulos restantes no deben reenumerarse. El capítulo derogado debe quedar

vacío, para evitar el traumatismo que conllevaría volver a enumerar el resto de la normativa.

La seguridad jurídica exige que las normas que componen los decretos únicos reglamentarios conserven indefinidamente su numeración inicial.

Esto garantiza que sean memorizadas y reconocibles permanente".

Es de esta forma que, en consideración a la Seguridad Jurídica que deben tener las normas en aras de no desorientar al usuario de la norma, los artículos del Capítulo 4 que no fueron objeto de traslado, deben mantener su correspondiente numeración toda vez que no sufrieron ningún cambio sustancial, ahora bien, en cuanto el cambio de denominación de citado Capítulo es completamente válido por cuanto la temática varía acorde con su contenido, ahora bien, en el nuevo Capítulo 8 (el cual se recomienda que sea Capítulo 9 tal como se plasmó en el acápite del Epígrafe), se avizora de su articulado que a pesar que parte de ellos, se hizo con la finalidad de organizar temáticamente la generalidad del tema que fueron objeto de remisión desde el Capítulo 4, la mayoría de ellos variaron en su contenido, por lo cual considera esta oficina asesora que es conveniente y procedente la inclusión del nuevo Capítulo con su nuevo articulado, pero es menester precisar sobre la conveniencia de incluir una nota donde se aclare el destino que se le dio al artículo que se deja desocupado del Capítulo 4, esto con la finalidad de no causar confusión al lector de la norma.

II. ESTUDIO DE IMPACTO NORMATIVO (ESIN):

Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa: Respecto de este tema, el Proyecto de Decreto se encuentra sustentado dentro del marco normativo fijado por el numeral 2 del artículo [189](#) de la Constitución Política, norma que otorga potestad al Presidente para Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, además del numeral 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política, en cuanto a la competencia conferida al señor Presidente de la República para reglamentar mediante la expedición de los decretos.

Sujeción al Principio de Legalidad: El Decreto objeto del presente estudio, se somete íntegramente a la totalidad del sistema normativo colombiano.

Seguridad Jurídica: Sobre este punto, el proyecto de Decreto traslada parte del articulado del Capítulo 4 al Capítulo 8 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015 y plantea adicionar el Capítulo 8 al Capítulo 4 al Capítulo 8 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015,

Reserva de Ley: Se concluye que no existe reserva legal respecto del tema que trata el proyecto de Decreto.
Eficacia o efectividad: El proyecto de Decreto objeto del presente estudio está enfocado en autorizar a las Misiones Diplomáticas de Colombia acreditadas ante otros Estados para llevar a cabo los procesos electorales para el año 2018 en el exterior.

Normas a Derogar y Modificar: Sobre este punto, el proyecto de Decreto plantea modificar el Capítulo 4 y trasladar algunos artículos al Capítulo 8 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, y de igual manera plantea adicionar al Capítulo 8 algunos artículos del Capítulo 4 del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015, concluyéndose por parte de esta Oficina Asesora, que el Proyecto de Decreto lo que busca es reorganizar temáticamente el Título 1 "Asuntos Electorales", de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto [1066](#) de 2015.

Impacto económico y presupuestal: Debido a la ausencia de Memoria Justificativa, es incierto el impacto económico y presupuestal que pueda tener el presente Proyecto de Decreto.

III. DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA:

En el caso que nos ocupa, se observa que el Proyecto de Decreto no cumple con los parámetros establecidos por la técnica normativa en cuanto a la presentación de una memoria justificativa, con elementos taxativos en su contenido que permiten determinar que el proyecto de Decreto cumplió con una fase previa de estudio de impacto normativo que, de viabilidad a su expedición, establecido por el artículo [2.1.2.1.6.](#), del Decreto 1609 de 2015, que a su tenor dispone:

"Artículo 2.1.2.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República, deberán remitirse a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acompañados de una memoria justificativa que contenga:

Los antecedentes y /as razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.

La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces. Impacto económico, si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.

Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

1. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos [2.1.2.9](#) y [2.1.2.10](#) del presente decreto, cuando haya lugar a ello.

Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

Cuando el proyecto no requiera alguno de los aspectos antes señalados, deberá explicarse la circunstancia en la respectiva memoria. Si por disposición la Constitución o la ley existieren documentos sometidos a reserva, esta deberá mantenerse en los términos de leyes estatutarias u ordinarias que regulen la materia." (Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica Interna, considera que es conveniente anexar al presente Proyecto de Decreto la memoria justificativa, argumentando sobre la necesidad de incluir el proyecto normativo objeto de estudio en el Decreto Único Reglamentario Administrativo del Interior.

IV. CONCLUSIONES.

Sobre la viabilidad del presente proyecto de Decreto, se tiene que una vez revisado desde el punto de vista temático la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores no efectuó observaciones de fondo sobre el nuevo proyecto normativo, por su parte esta Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, considera que aunque el Proyecto de Decreto en su contenido sustantivo es viable jurídicamente por encontrarse ajustado a la Constitución Política y a la Ley, recomienda muy

respetuosamente, se tengan en cuenta las observaciones planteadas en el presente concepto jurídico en cuanto los acápites del Epígrafe, las Competencias y la parte dispositiva del Proyecto de Decreto objeto de estudio; adicional a la observación planteada sobre la Memoria Justificativa, para de esta forma estar acorde a los parámetros claramente fijados para la elaboración de textos normativos que se encuentran en el Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se establecen directrices de técnica normativa".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

