

---

## LAS REGLAS JERÁRQUICAS NORMATIVAS ENTRE LEYES Y LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA: UN ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-439 DE 2016<sup>1</sup>

---

Milton José Pereira Blanco<sup>2 3</sup>

### Resumen

Este estudio analiza las reglas de jerarquía normativa entre las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias en el ordenamiento jurídico colombiano, tomando como eje central la sentencia C-439 de 2016 de la Corte Constitucional. El documento examina la transición desde un concepto tradicional y "omnipotente" de la ley hacia un modelo de

---

<sup>1</sup> Este trabajo constituye un informe de trabajo parcial dentro de la investigación concluida, titulada: *Reglas Jerárquicas Normativas dentro del Sistema de Fuentes de Derecho a partir de la Constitución de 1991*, adelantado por el autor dentro del grupo de investigación Ciencia y Proceso de la Universidad de Cartagena.

<sup>2</sup> Abogado y Licenciado en Filosofía. Profesor de la Universidad de Cartagena. Magister en Derecho Penal de la Universidad de Palermo (Argentina). Magíster en Derecho Público de la Universidad del Norte (Colombia). Postgraduado en Diplomacia en Cambio Climático: Negociaciones climáticas internacionales del Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en Pensamiento Estratégico Urbano del (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, y en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Casación Penal de la Universidad Gran Colombia, y en Sistema Penal Acusatorio de la Universidad Católica de Colombia. Ex Conjuez de la Comisión de Disciplina Judicial seccional Bolívar. E-mail: [mpereirab@unicartagena.edu.co](mailto:mpereirab@unicartagena.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9080-4947>

<sup>3</sup> El autor del presente trabajo declara por transparencia académica que participó como demandante dentro del expediente D-11213 que dio como resultado la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 32 de la ley 1150 de 2007 a través de la sentencia C-439 de 2016

constitucionalización del derecho, donde la validez de toda norma depende de su sujeción a la Constitución Política de Colombia de 1991.

Se aborda la distinción entre las leyes especiales (estatutarias y orgánicas), que poseen un rango superior y sirven como parámetro de control de constitucionalidad a través del bloque de constitucionalidad en sentido lato, y las leyes ordinarias. El análisis concluye que el Legislador no tiene la competencia para establecer jerarquías o preferencias entre normas de la misma naturaleza. Al declarar la inexecutable de una disposición de la Ley 1150 de 2007 que pretendía dar carácter preferente al Estatuto General de Contratación Pública, la Corte reafirma que el sistema de fuentes es una competencia exclusiva del Constituyente, limitando así la libertad de configuración del Congreso.

**Palabras clave:** Jerarquía normativa, Corte Constitucional, Bloque de constitucionalidad, Leyes estatutarias, Leyes orgánicas, Leyes ordinarias, Sentencia C-439 de 2016, Libertad de configuración legislativa.

### **Abstract**

This paper analyzes the hierarchical normative rules between ordinary, organic, and statutory laws within the Colombian legal system, focusing on the analysis of Judgment C-439 of 2016 by the Constitutional Court. The text explores the shift from a traditional liberal concept of law to the contemporary constitutionalization of law, where the Constitution serves as the supreme source of validity for the entire legal order.

It details the characteristics of special laws (statutory and organic), which hold a superior rank and belong to the "bloque de constitucionalidad" (block of constitutionality) in a broad sense, acting as parameters for judicial review. The study highlights that the Congress lacks the authority to create hierarchies or preferential rules among laws of the same category. By analyzing the unconstitutionality of the preference rule in Law 1150 of 2007, the author concludes that the hierarchical structure of legal sources is an exclusive prerogative of the Constituent power, thus establishing a clear limit to the legislator's margin of configuration.

Palabras Clave / Keywords

**Keywords:** Normative hierarchy, Constitutional Court, Block of constitutionality, Statutory laws, Organic laws, Ordinary laws, Judgment C-439/16, Legislative margin of configuration.

## **Introducción**

El presente trabajo se circunscribe al análisis de las reglas jerárquicas entre leyes y sus límites dentro del sistema de fuentes previsto por la Constitución Política de Colombia, a partir del análisis de los alcances de la sentencia C-439 de 2016. Es importante señalar que el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso de la República de Colombia, dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca de manera completa la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir, el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente (Colombia, Corte Constitucional, Sent. C-037 de 2000).

Ese sistema de reglas jerárquicas dentro del sistema de fuentes no solo funciona entre normas de distinta naturaleza o tipo, sino también entre normas del mismo carácter, como por ejemplo en el caso de las leyes que dentro de ellas se fijó un sistema jerárquico, como sucede con algunas que pertenecen al bloque de constitucionalidad. Sobre este punto es importante traer a colación la Sentencia C-191 de 1998, en la que se indicó que el bloque de constitucionalidad estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.

Así mismo, la Corte Constitucional expresó, en ese mismo sentido, que el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto

constitucional son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional: 'normas situadas en el nivel constitucional', como sucede con los convenios de Derecho Internacional Humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias; tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos.

Para efectos del análisis de la Sentencia C-439 de 2016, resulta necesario delimitar, de manera estrictamente conceptual, las reglas jerárquicas normativas entre leyes y los límites del sistema de fuentes constitucional para establecer este tipo de jerarquías normativas, por cuanto dicha providencia centra su análisis en determinar si el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, en cuanto reconoce un carácter preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública sobre las demás, con excepción de las disposiciones estatutarias y orgánicas, vulnera los principios constitucionales, específicamente si el legislador tiene esa competencia de acuerdo a su ámbito de configuración normativa al reconocerle un alcance preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública frente a disposiciones ordinarias que tratan la materia. No se puede perder de vista que, tal como lo ha determinado la jurisprudencia constitucional, la unidad del sistema jurídico y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste.

La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Constitución Política a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría deben resultar acordes con las superiores y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo analiza críticamente la Sentencia C-439 de 2016 como una delimitación precisa sobre los alcances de la libertad de configuración del legislador y los límites frente a la creación de tipos especiales de leyes dentro del sistema de fuentes fijado por la Constitución de 1991. Se trata de una investigación eminentemente jurídica, de tipo analítico, documental, de carácter cualitativo, que se desarrollará a nivel dogmático teórico. Para llegar a las conclusiones planteadas fue necesario acudir a bibliografía nacional e internacional, incluidos

documentos oficiales. Para efectos metodológicos, el contenido de este trabajo se ha dividido en tres partes, ordenados de la siguiente manera: El primer capítulo se denomina: *El concepto de Ley: presupuestos para comprender el concepto de ley en la Constitucionalización del derecho*. El segundo capítulo se denomina, *Las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias en la Constitución Colombiana de 1991*. Por último, el capítulo final, se denomina: *El caso de la sentencia C-439 de 2016. Límites constitucionales a las reglas jerárquicas entre leyes*.

## **1. El concepto de Ley: presupuestos para comprender el concepto de ley en la Constitucionalización del derecho**

En este primer capítulo del presente trabajo se pretende mostrar la ruptura del concepto tradicional de ley frente al constitucionalismo actual no solo desde el punto de vista doctrinal, sino a partir del análisis de constitucionalidad de normas realizado por la Corte Constitucional Colombiana.

Para entender el concepto tradicional de ley, es importante traer a colación a Díez-Picazo, L. M. (1988), quien lo referencia como un legado del constitucionalismo liberal, el cual tiene dos rasgos característicos. El primero de esos rasgos es la definición puramente formal de la ley como acto que emana de un determinado órgano o complejo orgánico (el Parlamento o el Parlamento con el Jefe del Estado), elaborado a través de cierto procedimiento y adopta una concreta forma *ad solemnitatem*. El segundo es la posición preeminente de la ley dentro del sistema de fuentes, de suerte que el ordenamiento puede ser calificado sin reparos como legalista: la ley es el principal modo de creación de Derecho y las demás fuentes son meramente secundarias o subsidiarias; es decir, no poseen otro ámbito de validez y aplicación que el que la propia ley les otorgue. Finalmente, el autor señala una tercera característica: la omnipotencia de la ley, la cual es frecuentemente confundida con la primacía de la ley en el sistema de fuentes; pero se trata, sin duda, de dos fenómenos lógicos e históricamente diversos.

La primacía o preeminencia de la ley significa, sencillamente, que todas las demás fuentes se encuentran subordinadas a ella careciendo de un ámbito de normación autónomo. La omnipotencia de la ley, en cambio, hace referencia a su carácter incondicionado, a la ausencia de límites que vinculen al legislador. Se trata, en otros términos, de la inexistencia de una auténtica suprallegalidad constitucional jurisdiccionalmente garantizada que, en el suelo europeo, se debe a causas históricas complejas entre las cuales ocupa una posición nada desdeñable la profunda y *visceral méfiance des juges*.

Pues bien, es claro que Primacía de la ley y Omnipotencia de la ley no son fenómenos necesariamente emparejados, como lo demuestra el hecho de que la ulterior introducción de un sistema europeo de control de constitucionalidad no ha alterado la última esencia legalista de los ordenamientos receptores. En la vieja tradición dogmática continental, no obstante, primacía y omnipotencia aparecen con límites difuminados (Díez-Picazo, L. M, 1988).

Sobre este mismo punto, Sierra Porto (1998) indicó que la ley es la expresión de la voluntad soberana de la nación representada en el Parlamento: esta forma de entender la ley estaba fundamentada en la primacía del Parlamento sobre el resto de la estructura estatal, lo que significa el monopolio en la creación del derecho por parte de los representantes del pueblo, de la sociedad. Esto se refleja claramente en la definición colombiana de ley, aún vigente por obra y gracia del código civil, el cual la define como ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.

En este modelo se parte del principio parlamentario; esto es la afirmación de que el Parlamento como institución representativa de la nación y titular de la soberanía nacional tiene el poder de expresar en forma de leyes las normas a las que se deben someter, tanto los titulares de los demás poderes públicos (Ejecutivo y Judicial), como los ciudadanos (Sierra Porto, 1998). En consecuencia, de lo anterior, la ley ocupa una posición de superioridad absoluta en el ordenamiento: ley y Constitución tienen igual fundamento (la soberanía nacional), sólo el Parlamento tiene, en su calidad de representante del soberano, un poder originario; mientras que los demás órganos del Estado son únicamente agentes o funcionarios que actúan con poderes derivados de aquel. La Constitución no era un texto jerárquicamente superior, se caracterizaba por su contenido, era una Constitución material en el sentido de que se regulaban las instituciones básicas del Estado y del ordenamiento jurídico y se consagraban los derechos de los ciudadanos, pero la importancia de su contenido no conducía necesariamente a una jerarquía respecto de las demás normas jurídicas, en particular de la ley, pues se trataba de dos normas con igual legitimidad y origen: el Parlamento como asamblea de los representantes de la voluntad popular (Sierra Porto, 1998).

Sobre este punto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-054/16 sostuvo que:

*8. Los métodos tradicionales de interpretación jurídica son codificados en la primera mitad del siglo XIX por Friedrich Karl von*

*Savigny, y han dominado la tradición jurídica latinoamericana como las herramientas más usuales de comprensión de los textos del derecho positivo. Su influencia y utilidad también está presente en la jurisprudencia constitucional, la cual admite su validez como mecanismo para definir el significado de las disposiciones normativas contenidas no solo en el derecho legislado, sino incluso aquellas de naturaleza constitucional. (...) 9. En estos dos casos, que son solo ejemplos de una actividad usual de interpretación por parte de la Corte, se encuentra que la jurisprudencia no discute la pertinencia del modelo tradicional de interpretación del derecho. No obstante, ello no significa ignorar que dicha metodología se inserta histórica y teóricamente en el contractualismo liberal, basado en la infalibilidad del legislador y la concepción de las asambleas representativas como depositarias únicas de la soberanía emanada del Pueblo.*

*El cuerpo legislativo, en ese sentido, contiene a la soberanía que le ha sido trasladada por la comunidad política. Por lo tanto, queda investido de las facultades y ausencia de limitaciones propias de dicho poder soberano. De esta manera es explicado por Wolfgang Kersting, al señalar, basándose en las posturas teóricas de Kant y Rousseau, que estos autores encuentran el concepto de soberanía “a partir de la determinación normativa de la infalibilidad: Soberano puede ser solamente aquel que satisface la condición de infalibilidad, que promulga necesariamente leyes justas, esto es, la voluntad unida al pueblo. Esta argumentación es posible porque Rousseau y Kant representan un concepto procedural de justicia. No es la concordancia con normas materiales de justicia lo que cualifica a una ley como justa; tampoco lo es el respeto que ella expresa ante derechos fundamentales individuales previos a toda legislación, sino solo el modo y la manera de su surgimiento: la justicia de una ley se garantiza por el procedimiento de su génesis. (...) Si cada cual tiene, solamente en virtud de ser hombre, el derecho a igual libertad, entonces las reglas que limiten la libertad puede ser adecuadas a este Derecho si provienen de la voluntad legisladora unificada o, formulado de otra manera: si todos los concernidos hubieran llegado a un acuerdo en torno a ellas en condiciones de igualdad y en virtud de una ponderación racional de intereses.” (...)*

En el constitucionalismo contemporáneo, y la Constitución colombiana no es la excepción, no es posible el simple encuadramiento en los modelos monista o dualista para determinar el papel de la ley, pues en los sistemas donde surgieron estos modelos las características y la posición de la ley dependían del órgano (Parlamento o monarca) al que se le asignaba la

titularidad de la soberanía. Hoy el concepto de Constitución como norma jurídica nos impone examinar los elementos de juicio que la propia Constitución aporta: los datos básicos de la estructura constitucional vigente, porque la consideración de la Constitución como norma suprema, como expresión del poder constituyente, nos obliga a tener presente la supremacía de esta sobre la ley, y a diferenciar la voluntad popular que constituye el poder constituyente de la voluntad popular que representa el Parlamento (Sierra Porto, 1998).

Sobre la actualidad del papel de la Constitución Colombiana de 1991, Sierra Porto (1998) sostiene que:

*En efecto, en la Constitución colombiana el concepto de soberanía no determina la relación entre la ley y el reglamento, el Parlamento no es el titular de la soberanía y, por ende, la ley no es una norma suprema e inatacable, sino que está sometida a la Constitución y ésta le impone límites, contenidos y procedimientos; además, la ley puede y debe ser anulada por la Corte Constitucional en caso de que no sea congruente o adecuada a la Constitución. (...) En todo caso, la superación del modelo clásico que sirvió de base al ordenamiento colombiano nos lleva a preguntarnos sobre cuál es el actual concepto de ley, cuál es el significado que se puede establecer con base en la actual Constitución colombiana de 1991.*

*En este orden de ideas el Congreso y el procedimiento legislativo son determinantes para la comprensión del concepto de ley; las virtudes y características del Congreso de la República y del mecanismo utilizado para crear la ley, el procedimiento legislativo, se proyectan en la expresión de su voluntad, en la ley de manera especial, a diferencia de lo que sucede con otras categorías normativas. La ley es la expresión de la voluntad del pueblo colombiano que se produce luego de que los representantes de éste "consulten a la justicia y el bien común" (art. 133 C. P.). El origen democrático de la ley es fuente de legitimidad y de validez en su labor de crear e imponer el derecho, y esto es así en la medida en que es el pueblo quien mediante la Constitución y la ley se autorregula y acepta las restricciones y obligaciones previstas por las normas jurídicas. En virtud del procedimiento legislativo la ley no es una imposición del Estado a la*

*sociedad, sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de ella son la misma persona (Sierra Porto, 1998)<sup>4</sup>.*

Sobre el papel de la ley frente al constitucionalismo actual, y sin entrar a estudiar las distintas escuelas (Neoconstitucionalismo, constitucionalismo principialista, pospositivismo, positivismo renovado o constitucionalismo garantista<sup>5</sup>, etc) es importante hacer alusión a Prieto Sanchís (2001), quien sobre la omnipresencia de la constitución sostiene que dicha norma ofrece un denso contenido material compuesto de valores, principios, derechos fundamentales, directrices a los poderes públicos, etc., de manera que es difícil concebir un problema jurídico medianamente serio que no encuentre alguna orientación y, lo que es más preocupante, en ocasiones distintas, orientaciones en el texto constitucional: libertad, igualdad -formal, pero también sustancial-, seguridad jurídica, propiedad privada, cláusula del Estado social, y así una infinidad de criterios normativos que siempre tendrán alguna relevancia. Es más, cabe decir que detrás de cada precepto legal se adivina siempre una norma constitucional que lo confirma o lo contradice. (...) Pero, en la medida en que la Constitución ofrece orientaciones en las más heterogéneas esferas y en la medida en que esas esferas están confiadas a la garantía judicial, el legislador pierde lógicamente autonomía. No es cierto, ni siquiera en el neoconstitucionalismo, que la ley sea una mera ejecución del texto constitucional, pero sí es cierto que éste «impregna» cualquier materia de regulación legal, y entonces la solución que dicha regulación ofrezca nunca se verá por completo exenta de la evaluación judicial a la luz de la Constitución<sup>6 7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sierra Porto, (1998). Limitar el universo de las fuentes del derecho, como se propone, a la ley entendida en su acepción formal, conlleva una serie de consecuencias absurdas que le restan al planteamiento toda plausibilidad.

<sup>5</sup> Para entrar a la discusión puede ver: Ferrajoli, Luigi (2011). Este autor presenta las diferencias más relevantes entre el neoconstitucionalismo y el constitucionalismo garantista.

<sup>6</sup> Una tesis opuesta a la citada es la planteada por Ferrajoli (2011), quien hace referencia al constitucionalismo rígido, no como una superación, sino que es, antes bien, un reforzamiento del positivismo jurídico, que se amplía a las opciones —los derechos fundamentales estipulados en las normas constitucionales— a las que debe someterse la producción del derecho positivo.

<sup>7</sup> Según Prieto Sanchís (2010), los rasgos singulares del Estado constitucional de Derecho y las novedades que aporta este modelo, sintéticamente pueden resumirse en los siguientes aspectos: 1) El reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la Constitución. 2) La rematerialización constitucional, esto es, la incorporación al texto no sólo de normas formales, de competencia o procedimiento. 3) La garantía judicial y la aplicación directa de la Constitución. 4) Rigidez constitucional.

En un sentido similar -aunque de corrientes distintas-, Guastini muestra la constitucionalización del derecho como un proceso de transformación de un ordenamiento, al término del cual, el ordenamiento en cuestión resulta totalmente ‘impregnado’ por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales (1997). Para este autor, las condiciones que son necesarias para poder decir que un determinado ordenamiento jurídico está ‘constitucionalizado’ son las siguientes: A) Una Constitución rígida. B) La garantía jurisdiccional de la Constitución. C) La fuerza vinculante de la Constitución. D) La (sobre interpretación) de la Constitución. E) La aplicación directa de las normas constitucionales. F) La interpretación conforme de las leyes. G) La influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas (1997).

Sobre la constitucionalización del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-1040/2005 señaló que las relaciones entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico han ido evolucionando. Se trata de avances de primer orden en la lógica inacabada y en permanente construcción del Estado constitucional contemporáneo. (...) La constitucionalización será más acentuada en aquellos ordenamientos en los que existan principios, tanto expresamente formulados como implícitos, que no puedan ser modificados en modo alguno: ni siquiera mediante el procedimiento de revisión constitucional. En otras palabras, a una Constitución más rígida corresponde un mayor efecto de ‘constitucionalización’ de todo el ordenamiento. A partir del fenómeno de la constitucionalización del derecho, el derecho al ambiente sano adquirió mayor relevancia en nuestro sistema jurídico de modo tal que los mecanismos dispuestos para su protección han resultado de mayor efectividad.

Frente a este mismo punto, la Corte Constitucional Colombiana mediante Sentencia No. C-486/93 precisó que:

*El cometido propio de los jueces está referido a la aplicación del ordenamiento jurídico, el cual no se compone de una norma aislada - la "ley" captada en su acepción puramente formal - sino que se integra por poderes organizados que ejercen un tipo específico de control social a través de un conjunto integrado y armónico de normas jurídicas. El ordenamiento jurídico, desde el punto de vista normativo, no puede reducirse a la ley. De ahí que la palabra "ley" que emplea el primer inciso del artículo 230 de la C.P. necesariamente designe*

*"ordenamiento jurídico". En este mismo sentido se utilizan en la Constitución las expresiones "Marco Jurídico" y "orden jurídico.*

*Podría continuarse la enumeración de consecuencias irrazonables que se derivarían de dar curso favorable a la tesis formulada. Sin embargo, las esbozadas son suficientes para concluir que el cometido propio de los jueces está referido a la aplicación del ordenamiento jurídico, el cual no se compone de una norma aislada - la "ley" captada en su acepción puramente formal - sino que se integra por poderes organizados que ejercen un tipo específico de control social a través de un conjunto integrado y armónico de normas jurídicas. El ordenamiento jurídico, desde el punto de vista normativo, no puede reducirse a la ley. De ahí que la palabra "ley" que emplea el primer inciso del artículo 230 de la C.P. necesariamente designe "ordenamiento jurídico". En este mismo sentido se utilizan en la Constitución las expresiones "Marco Jurídico" (Preámbulo) y "orden jurídico.*

Posteriormente, la misma Corte Constitucional mediante sentencia C-893/99 sostuvo que la doctrina jurídica suele distinguir entre la ley en sentido formal y la ley en sentido material. Así, en la primera definición prima un criterio orgánico, pues corresponde a una regulación expedida por el legislador, mientras que la ley en sentido material es una norma jurídica que regula de manera general una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo. Por ende, una regulación es ley en sentido formal y material, cuando emana del órgano legislativo y tiene un contenido general; en cambio es sólo ley en sentido formal si ha sido dictada por el poder legislativo, pero su contenido se refiere a un solo caso concreto; y es ley sólo en sentido material, cuando tiene un contenido general, esto se refiere a una multiplicidad de casos, pero no ha sido expedida por un órgano legislativo. Esta distinción doctrinaria es en parte relevante en la presente discusión porque, en principio, cuando la Constitución habla de las "leyes", en general lo hace en sentido formal, pues hace referencia a los actos producidos por el Legislador, esto es, por el Congreso. La expresión "con fuerza de ley" o con "fuerza material de ley" significa que un acto normativo, que no es formalmente una ley, por no haber sido expedido por el Congreso, tiene sin embargo, debido al sistema de fuentes desarrollado en la Carta, el mismo rango jerárquico de las leyes, y por ende puede derogar y modificar otras leyes y, a su vez, no puede ser alterado sino por normas de igual o superior jerarquía, esto es, por la Constitución, por otras leyes, o por otras normas con fuerza de ley. Es claro que el cargo de los actores carece de todo sustento pues una ley, en sentido formal, tiene, por el sólo hecho de ser una ley, una fuerza material de ley, esto significa que puede derogar o modificar otras

leyes, y no puede ser derogada sino por normas de igual o superior jerarquía. Por ende, no encuentra la Corte que puedan existir casos en que una ley -en sentido formal- se encuentre desprovista de fuerza material de ley, por lo cual no es cierto que las expresiones acusadas restrinjan el alcance de la acción de cumplimiento, tal y como se encuentra definida en el artículo 87 de la Carta.

Para cerrar este punto, es importante traer a colación la sentencia C-054 de 2016, en la que se hizo referencia a la regla interpretativa del artículo 4 de la Constitución de 1991, referente al principio de supremacía constitucional, así: la primera, que confiere a la Constitución el carácter de norma de normas; lo que impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho. La segunda, que determina una regla interpretativa según la cual ante la incompatibilidad entre las normas constitucionales y otras de inferior jerarquía prevalecen aquellas. En ese contexto, esta sentencia precisó que la relación entre la Constitución y las demás fuentes de derecho, conforme al mencionado principio fundante del modelo constitucional, no se restringen a una simple definición jerárquica, sino que, antes bien, la supremacía de la Carta Política implica diferentes funciones dentro del orden jurídico, las cuales deben ser adecuadamente distinguidas y explicadas a efectos de resolver el problema jurídico antes expuesto<sup>8</sup>.

## **2. Las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias en la Constitución Colombiana de 1991**

Este capítulo del presente trabajo se analizarán dos aspectos importantes; en un primer momento se analizarán los aspectos generales de las leyes, específicamente de las leyes referenciadas en el presente capítulo. En un segundo momento nos concentraremos en la figura del bloque de constitucionalidad como regla jerárquica entre leyes para efectos del parámetro de constitucionalidad.

En ese marco, empezaremos con el primer punto.

---

<sup>8</sup> Ver: Sentencia C-054 de 2016. 6.1.

## 2.1. Las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias: Aspectos Generales<sup>9</sup>

Para efectos del presente punto y antes de entrar directamente al tema de los tipos de leyes se debe tener claro tanto el concepto de ley en sentido formal como ley en sentido material. Solo por utilidad es oportuno referenciar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-893 de 1999, en la que se indicó dicha distinción, y se planteó que la primera definición prima un criterio orgánico, pues corresponde a una regulación expedida por el legislador, mientras que la ley en sentido material es una norma jurídica que regula de manera general una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo. Por ende, una regulación es ley en sentido formal y material, cuando emana del órgano legislativo y tiene un contenido general; en cambio es sólo ley en sentido formal si ha sido dictada por el poder legislativo, pero su contenido se refiere a un solo caso concreto; y es ley sólo en sentido material, cuando tiene un contenido general, esto es, se refiere a una multiplicidad de casos, pero no ha sido expedida por un órgano legislativo. Esta distinción doctrinaria es en parte relevante en la presente discusión porque, en principio, cuando la Constitución habla de las “leyes”, en general lo hace en sentido formal, pues hace referencia a los actos producidos por el Legislador, esto es, por el Congreso.

Con esa aclaración, es importante anotar que para el caso colombiano corresponde al Congreso hacer las leyes formales, de acuerdo con lo expuesto en el artículo 150<sup>10</sup> de la Constitución Política. Lo anterior implica el otorgamiento de la facultad general de regulación legislativa al Legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público. En virtud de esta cláusula general de competencia legislativa, corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 114 y 150 CP.

Sobre el ejercicio de esa función legislativa por parte del Congreso de la Republica es importante hacer referencia a la sentencia C-421 de 2012, la cual textualmente reza:

*En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga la leyes, que según su contenido pueden ser: (i)*

---

<sup>9</sup> Ver: Quinche Ramírez, M. F. (2015). Derecho Constitucional Colombiano. Temis, Sexta edición. Bogotá

<sup>10</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

*códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas normas generales y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los tramites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.*

En este oportuno es pertinente entonces indicar que las leyes ordinarias se refieren, por lo general, a las que versan sobre distintas materias, como las de interpretar, reformar y derogar leyes; expedir códigos en todos los ramos de la legislación; definir la división general del territorio, su creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales; variar la residencia de los altos poderes del Estado; determinar la estructura de la administración nacional; crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias; expedir normas para el cumplido ejercicio de inspección y vigilancia del Gobierno nacional; conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, etc. (Blanco Rivera, 2022).

En los artículos 151 al 153 de la Constitución Colombiana se hace referencia específica a las leyes orgánicas y estatutarias<sup>11</sup>. En cuanto a las primeras, esto es, las orgánicas, el artículo 151 indica que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ese tipo de leyes se establecerán: a) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y c) las relativas a la asignación de competencias

---

<sup>11</sup> Ver Sentencia C-748 de 2011. Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula.

normativas a las entidades territoriales. Es importante tener claro que las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara<sup>12</sup>. En cuanto a las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. Es importante señalar que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Además, el trámite del proyecto de ley comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto y cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

Es necesario dejar claro por expresa disposición constitucional que entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución. Además, si bien por regla general los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren, por cuanto, ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas, en el caso de los proyectos de ley estatutarios su aprobación debe darse en máximo una legislatura.

La Corte Constitucional mediante sentencia C- C-523/02 sostuvo con relación a las leyes estatutarias que:

*La Carta Política contempla la existencia de leyes de carácter estatutario encargadas de la regulación de materias específicas de acuerdo con el artículo 152 Superior; estas disposiciones se caracterizan por estar sometidas a un trámite de aprobación más riguroso al corriente que (i.) exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii.) requiere ser aprobada dentro de una sola legislatura; y, (iii.) precisa de la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. También desde el punto de vista material, las leyes estatutarias están sometidas a ciertos requerimientos, pues su contenido ha sido expresamente señalado en la Carta política. (...)*

---

<sup>12</sup> Ver: Ley 5 de 1992. Artículo 116. Quórum. Concepto y clases.

*Se trata de leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto.*

En cuanto a las leyes orgánicas, la Corte Constitucional mediante sentencia C-206/23 precisó que las leyes orgánicas son “como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución”. Además, se dijo que son de ‘naturaleza ordenadora’. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria. Esta sentencia indicó sobre las leyes orgánicas que:

*“...las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan.” De esa manera, las leyes orgánicas “se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.” Se trata, por consiguiente, de una ley que regula el trámite para la expedición de otras leyes.*

79. A partir de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las leyes orgánicas han sido comprendidas a partir de la exclusiva función que cumplen dentro de la organización normativa del Estado, puesto que se conciben como normas que autolimitan el ejercicio de la función legislativa y “se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación; y, iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las

*normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo; y, c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”[84] Otras normas constitucionales también se refieren a esta clase de leyes orgánicas, como los artículos 288, 307, 319, 325, 329, 342, 352, 356, 357, 360 y 361.*

*80. Esta Corporación ha identificado los rasgos generales y la naturaleza de este tipo de leyes, señalando que “están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario”. Tienen un carácter instrumental, pues a través de ellas se regula el trámite y aprobación de otras leyes, en la medida en que “se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151).”*

*81. En torno a sus particularidades, esta Corporación las ha sistematizado en cinco aspectos generales: “(i) el carácter instrumental que cumple la ley orgánica en tanto que regula la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; (iii) las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes; (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y, (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.”*

Lo anterior evidencia que tanto las leyes estatutarias como las orgánicas, para el caso colombiano, son normas de mayor jerarquía que las ordinarias, aunque estas difieren en su objeto y trámite. Es a partir del primer postulado que las leyes estatutarias y las orgánicas corresponde a normas de mayor jerarquía frente a las normas ordinarias; y, por ende, es oportuno hacer referencia a las reglas jerárquicas entre leyes; sin embargo, también se deben resaltar las limitaciones constitucionales.

## **2.2. Las leyes ordinarias, orgánicas y estatutarias: el bloque de constitucionalidad en sentido lato como regla jerárquica normativa entre leyes**

En este aparte del presente capítulo intentaremos abordar el concepto de bloque de constitucionalidad,<sup>13</sup> pero sin adentrarnos en la discusión conceptual, pues la única finalidad de hacer referencia a esta institución constitucional radica en poder introducirnos en el planteamiento de las reglas jerárquicas normativas entre leyes como presupuesto para el estudio de la sentencia C-439 de 2016. En ese contexto, el bloque de constitucionalidad según la Sentencia C-225 de 1995 de la Corte Constitucional está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional; es decir, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.

De acuerdo con la sentencia C-582/99 de la misma Corte Constitucional es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: el stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. El segundo; lato sensu del bloque de constitucionalidad, el cual se refiere a aquellas disposiciones que "tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias", aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.

Según esta sentencia en cita, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato, -el cual es el sentido del bloque que nos interesa para efectos del presente trabajo, y en el cual nos detendremos-, las siguientes disposiciones:

- (i) el preámbulo,
- (ii) el articulado de la Constitución,

---

<sup>13</sup> Para profundizar en este punto, ver: Uprimny, R. (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización de la doctrina constitucional. Bogotá, De justicia.

- (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93),
- (iv) las leyes orgánicas y,
- (v) las leyes estatutarias.

Lo anterior implica que si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico. Esto tiene sentido por cuanto el control constitucional de una ley deberá verificarse no sólo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter "supralegal" que tienen relevancia constitucional. En otras palabras, el conjunto de normas que se utilizan como parámetro para analizar la validez constitucional de las leyes integra el denominado bloque de Constitucionalidad. Por consiguiente, existen ocasiones en las cuales las normas que, por su naturaleza, se convierten en parámetros para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, pueden integrar el bloque de constitucionalidad. Todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa. Así pues, no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad deban ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición. Pero, todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros necesarios e indispensables para el proceso de creación de la ley (Colombia, Corte Constitucional, Sent. C-582/99).

Es importante además traer a colación la sentencia C-146 de 2021, la cual sobre el bloque de constitucional sostuvo que:

*91. La Corte desarrolló la figura del bloque de constitucionalidad para armonizar, principalmente, el artículo 4 y el inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política. Es decir, para armonizar la supremacía constitucional, de un lado, y la “prevalencia en el orden interno” de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuya limitación está prohibida en los estados de excepción, de otro lado. Así, el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que tales tratados internacionales sean aplicados para resolver problemas constitucionales y, por ende, puedan servir de parámetro de constitucionalidad. A su vez, el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política que “los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” sean criterios*

*hermenéuticos de los derechos y deberes previstos por la Constitución Política.*

*92. En consecuencia, el bloque de constitucionalidad tiene dos funciones principales: (i) integrar al parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Constitución Política e (ii) interpretar las normas constitucionales, para precisar “el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución”.*

*93. Ahora bien, la Corte ha distinguido entre bloque de constitucionalidad stricto sensu y lato sensu. En ambos casos se trata de normas que no están contenidas formalmente en la Constitución Política ni tienen “rango supranacional”, pero que cumplen las dos funciones antes descritas. La diferencia entre los dos radica en que solo las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu tienen rango constitucional. Dentro del bloque de constitucionalidad lato sensu se encuentran normas que “tienen rango normativo superior al de las leyes ordinarias”, pero que no tienen rango constitucional. Este es el caso de las leyes orgánicas y algunas estatutarias que, si bien no tienen el mismo nivel jerárquico de las normas constitucionales, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de otras leyes.*

Es a partir del concepto del bloque de constitucionalidad que surge la regla jerárquica normativa entre algunos de los distintos tipos de leyes formales expedidas por el Congreso de la República, y es lo que nos introduce en el estudio de la regla fijada por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, que indicaba, las normas del Estatuto General de Contratación Pública preferirán a cualquiera otra sobre la materia, con excepción de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica. En consecuencia, la derogatoria de las normas del Estatuto General de Contratación Pública sólo podrá hacerse de manera expresa, mediante su precisa identificación*”.

Es importante resaltar que la disposición citada hace referencia a una presunta regla de superior jerarquía en tanto que indica que las normas del estatuto general se preferirán frente a las demás, esto es, en su aplicación, que en cuanto exista un conflicto entre esa norma y otra, salvo las estatutarias y orgánicas, lo que indirectamente fija una regla jerárquica normativa entre leyes de un mismo tipo y naturaleza.

Con esa aclaración nos introducimos al análisis del capítulo final del presente trabajo. Veamos:

### **3. El caso de la sentencia C-439 de 2016<sup>14</sup>. Límites constitucionales a las reglas jerárquicas entre leyes**

Esta sentencia analiza la constitucionalidad del artículo 32 de la ley 1150 de 2007, con ocasión a una demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional. Se determinó como problema jurídico, determinar si el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, en cuanto reconoce un carácter preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública sobre las demás, con excepción de las disposiciones estatutarias y orgánicas, vulnera los principios constitucionales, específicamente si el legislador desbordó sus ámbitos de configuración normativa al reconocerle un alcance preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública frente a disposiciones ordinarias que tratan la materia.

Sobre el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional indicó que la medida que le reconoce al Estatuto General de Contratación Pública preferencia frente a cualquier otra norma que regule la materia, excepción hecha de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica, en el sentido de sostener que la misma excede los límites que determinan el margen de configuración normativa del legislador, en la medida que, por su intermedio, se establece una regla de jerarquía del referido estatuto sobre las demás leyes de su misma categoría -las leyes ordinarias-, que no surge del sistema de fuentes del derecho previsto por la Constitución Política.

Lo anterior implica que una regla de jerarquía de ese tipo, tal como lo determinó el artículo demandado no encuentra sustento en el sistema de fuentes del derecho establecido previsto por la Constitución Política. Así mismo, se deja claro que solo el constituyente puede establecer tipos especiales de ley y reglas jerárquicas normativas entre leyes.

La sentencia C-439 de 2016 indicó que por expresa disposición constitucional, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes

---

<sup>14</sup> Esta sentencia se desató dentro del expedientes D-11213, con ocasión a la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Demandante: Milton José Pereira Blanco. Magistrado Ponente: Luis G. Guerrero Pérez.

categorías: las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) y las leyes ordinarias o comunes (leyes marco, códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes de facultades extraordinarias, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras). Las distinciones entre esas dos categorías de ley se refieren a aspectos materiales y de procedimiento fijados en la propia Carta Política. En efecto, por razón de su importancia y trascendencia, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. Acorde con ello, para la aprobación de las leyes especiales, el mismo Constituyente dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general de aprobación de las leyes ordinarias o comunes.

En ese contexto, dentro del grupo de leyes especiales están las leyes estatutarias, a las que se refieren los artículos 152 y 153 Superior, por cuya vía se regulan las siguientes materias: *(i)* derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; *(ii)* administración de justicia; *(iii)* organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; *(iv)* instituciones y mecanismos de participación ciudadana; *(v)* estados de excepción; y *(vi)* igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Dichas leyes, al tiempo que requieren para su aprobación un trámite más exigente que el de las leyes ordinarias, en el sentido que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y ser expedidas en una sola legislatura, son objeto del control previo y automático de constitucionalidad. También hacen parte del grupo de leyes especiales las leyes orgánicas, consagradas en el artículo 151 de la Carta, las cuales, además de estar sometidas a un trámite de expedición especial, en el sentido que requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las leyes que siguen el trámite ordinario, derivado de la posibilidad de condicionar la expedición de esa última categoría de normas al cumplimiento de ciertos fines y principios definidos en su propio texto, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario. Por mandato de la norma constitucional citada, por vía de ley orgánica se regulan: *(i)* los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras; *(ii)* las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan nacional de desarrollo; y *(iii)* las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Sigue indicando la Corte Constitucional en la sentencia bajo análisis que sobre las llamadas leyes marco o leyes cuadro, ha señalado la jurisprudencia que son aquellas que implican una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate. En ese contexto, la razón de ser de las leyes marco, lo ha dicho la Corte, radica en la existencia de asuntos cambiantes que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir, y en los cuales el Ejecutivo, en cambio, sí dispone de las capacidades para reaccionar prontamente adecuando las regulaciones. Sobre ese tipo de leyes, habrá de señalarse que, aun cuando por su intermedio el Congreso fija las pautas generales o directrices de las materias expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política (comercio exterior y régimen cambiario internacional, régimen de aduanas, actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo de recursos captados del público, y régimen salarial y prestacional de empleados públicos y trabajadores oficiales), las mismas no están sometidas a un trámite legislativo especial y, por tanto, no difieren por ese aspecto de las leyes ordinarias, motivo por el cual se entienden inscritas en esta última categoría legislativa.

Sobre la jerarquía entre las categorías normativas la Sentencia C-439 de 2016 sostiene que:

*8.11.5. De ese modo, la Constitución Política, al tiempo que define los diferentes tipos de leyes, también consagra una jerarquía entre las dos grandes categorías normativas, la cual se revela en favor de las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) sobre las demás leyes sometidas al trámite ordinario de aprobación (códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras). Al respecto, es importante destacar que la relación existente entre las leyes especiales y las leyes ordinarias, permite inferir que las primeras, dada su particular caracterización constitucional, actúan en realidad como parámetro general de las segundas, lo que a su vez justifica la supremacía de las leyes especiales frente a las leyes ordinarias. Tal supremacía se ve materializada en la imposibilidad de que estas últimas puedan modificar o derogar materias de ley orgánica o estatutaria, o invadir su órbita de competencia, pues*

*estarían contrariando los dictados de una norma que se ha expedido mediante el trámite especial que la propia Constitución ha previsto para ello. Esto quiere decir, además, que las leyes especiales, orgánicas y estatutarias, pueden ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto (i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen.*

Lo anterior implica que la supremacía legal de leyes especiales implica:

- a. imposibilidad de que las leyes ordinarias o comunes puedan modificar o derogar materias de ley orgánica o estatutaria,
- b. imposibilidad de invadir la órbita de competencia de las leyes especiales,
- c. las leyes especiales, orgánicas y estatutarias, pueden ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad.
- d. Imposibilidad de utilizar el propósito de preferencia legislativa a partir de la aplicación al criterio hermenéutico de especialidad que implique supremacía de normas ordinarias sobre otras de la misma naturaleza<sup>15</sup>.

Es importante precisar que, según la sentencia bajo análisis con respecto a las leyes ordinarias o comunes, al margen de la subordinación existente frente a las leyes de naturaleza especial -estatutarias y orgánicas-, la Constitución no establece categorías entre ellas ni consagra procedimientos o trámites especiales para su aprobación, así como tampoco habilita al Congreso de la República para llevar a cabo dichas acciones. Por tales motivos; no obstante, las diferencias que puedan surgir entre las leyes ordinarias por razón de las materias que están llamadas a regular, **no es posible que el legislador fije reglas de jerarquía o de subordinación entre ese tipo de leyes, reconociendo un mayor *estatus* a unas sobre otras, pues ello implicaría un desconocimiento de la Constitución Política.**

Para la Corte Constitucional es claro que:

*“...el Congreso de la República, en ejercicio de su función de hacer las leyes, no se encuentra habilitado para establecer jerarquías entre normas de la mismas naturaleza y tipología, o para crear prevalencias*

---

<sup>15</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-439 de 2016. 8.11.13.

*entre ellas, pues se trata de una materia reservada exclusivamente a la propia Constitución Política. Por lo tanto, cualquier medida que sobre el particular adopte el Congreso, implica una extralimitación de funciones, contraria al mandato contenido en la citada disposición constitucional (Sentencia C-439 de 2016).*

Lo anterior implica, en nuestra forma de entender, dos presupuestos:

- a. Es posible que el sistema de fuentes constitucional puede establecer reglas jerárquicas normativas, incluso entre leyes formales, tal como sucede en el caso de las leyes especiales (orgánicas, estatutarias).
- b. El congreso no tiene habilitación constitucional para establecer jerarquías entre normas de la mismas naturaleza y tipología
- c. El congreso no tiene habilitación constitucional para crear prevalencias entre normas de la mismas naturaleza y tipología.

En otras palabras y recalcando lo dicho líneas arribas, solo el constituyente puede establecer tipos especiales de ley y reglas jerárquicas normativas entre leyes.

En cuanto al análisis específico de la disposición demandada de la ley 1150 de 2007, la Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia C-439 de 2016 que:

*8.11.8. Así entendido, frente a las normas que hacen parte del Estatuto General de Contratación Pública, la Carta Política no les otorga un rango normativo especial ni superior al de las leyes ordinarias, pues de las mismas no depende la expedición de otras leyes, ni a través de ellas se rige una actividad a la que deba entenderse subordinada la función legislativa ordinaria. Conforme fue precisado en el apartado anterior, la expresión estatuto general, empleada en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para referirse a las normas de contratación estatal, no alude a determinada tipología legislativa, ya sea a las leyes estatutarias, orgánicas o incluso a las leyes marco, ni conlleva la circunstancia de someterlas a un trámite legislativo especial de aprobación. En realidad, lo que quiso el Constituyente con la inclusión de tal expresión en la Carta, fue promover la configuración de un régimen legal sistemático y armónico que regule en forma ordenada la actividad contractual del Estado, el cual debe ser expedido conforme al procedimiento general previsto en la Constitución para la aprobación de las leyes ordinarias, motivo por el cual dicho régimen de contratación se entiende inscrito en esta última categoría legislativa -el de las leyes ordinarias-.*

8.11.9. Siendo ello así, respecto a la norma que se analiza, en la que se fija una regla de prevalencia de las normas del Estatuto General de Contratación Pública frente a cualquiera otra sobre la materia, con excepción de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica, advierte la Corte que, aun cuando la misma respeta la supremacía que la Constitución le reconoce a las leyes especiales (estatutarias y orgánicas), en todo caso, a nivel de las normas ordinarias que regulan la contratación pública, le está otorgando una categoría superior a aquellas que hacen parte del Estatuto General de Contratación Pública; categoría que no surge del sistema de fuentes del derecho concebido por la Constitución Política.

8.11.10. En efecto, conforme fue explicado, no resulta constitucionalmente admisible que las normas que integran el Estatuto General de Contratación Pública puedan ser objeto de un tratamiento especial, desde el punto de vista de atribuirles un carácter prevalente frente a otras del mismo tipo que también se ocupan de aspectos relacionados con la contratación. Al hacerlo, el legislador desbordó su marco de competencia pues la Constitución Política no lo habilita para crear una tipología de ley más allá de las definidas en la propia Carta, ni para reconocerle a las normas del Estatuto de Contratación Pública, una condición superior a la de otras leyes ordinarias.

8.11.11. Aun cuando el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para expedir las normas del Estatuto General de Contratación Pública, el ejercicio de dicha atribución, se reitera, se encuentra subordinada a los postulados que fija la propia Carta Política, la cual, como se ha explicado, no lo faculta para alterar el sistema normativo de fuentes del derecho previsto expresamente por dicho Estatuto Superior.

(...) 8.11.15. En relación con esto último, es importante precisar que la posibilidad de expedir normas en materia de contratación pública por fuera del cuerpo del Estatuto, puede tener lugar en razón a que, conforme lo ha precisado la jurisprudencia de este Tribunal, de la Constitución no es posible inferir la obligación para el Congreso de la República de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en el artículo 150 Fundamental se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como lo prevé la citada disposición constitucional.

*8.11.16. Por tanto, no resulta constitucionalmente admisible limitar la facultad del legislador para expedir nomas en materia de contratación pública, por la vía de reconocerle prevalencia a las disposiciones del Estatuto sobre las demás preceptivas que no hagan parte del mismo.*

En definitiva, la Sentencia C-439 de 2016 reafirma que la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico colombiano dependen de una jerarquía normativa cuyo diseño es competencia exclusiva del Constituyente. Al declarar la inexecutable de la regla de preferencia contenida en la Ley 1150 de 2007, la Corte Constitucional dejó claro que el Legislador no posee la facultad para alterar el sistema de fuentes ni para crear jerarquías entre normas de la misma naturaleza, como lo son las leyes ordinarias. Si bien el Estatuto General de Contratación Pública busca la armonía en la actividad contractual del Estado, este se inscribe en la categoría de ley ordinaria y, por tanto, no puede pretender una superioridad jerárquica sobre otras leyes comunes, ya que dicha prerrogativa está reservada únicamente a las leyes especiales, esto es, las orgánicas y estatutarias, definidas por la propia Carta Política. Así, el fallo se erige como un límite infranqueable a la libertad de configuración del Congreso, garantizando que ninguna ley ordinaria pueda arrogarse un estatus prevalente que la Constitución no le ha otorgado explícitamente.

#### **4. Conclusión**

De lo expuesto en el presente trabajo se pueden extraer varias conclusiones importantes, así:

1. El análisis de la jurisprudencia constitucional permite concluir que la jerarquía del ordenamiento jurídico colombiano es una estructura rígida cuya definición corresponde exclusivamente al Constituyente. Se reafirma que el Legislador carece de competencia para alterar el sistema de fuentes o establecer criterios de preferencia que no estén previstos en la Carta Política. Por tanto, cualquier intento del Congreso por otorgar a una ley ordinaria una jerarquía superior sobre sus pares resulta inconstitucional, ya que vulnera el principio de igualdad normativa entre leyes de la misma naturaleza.
2. Las leyes ordinarias, a pesar de su relevancia temática o su función unificadora en sectores específicos, no poseen una categoría especial que las sitúe por encima de otras normas de igual rango. La labor de armonización legislativa no debe confundirse con la creación de rangos jerárquicos, pues la superioridad normativa en el sistema colombiano está reservada únicamente a las leyes orgánicas y estatutarias. Estas últimas derivan su preeminencia de un trámite legislativo agravado y de las materias expresamente señaladas por la Constitución, condiciones que ninguna ley común puede simular o abrogarse.
3. Finalmente, esta interpretación se consolida como un límite infranqueable a la libertad de configuración legislativa, protegiendo la coherencia del sistema democrático. Se garantiza que el Congreso no pueda arrogarse facultades que le permitan jerarquizar a su arbitrio la producción normativa, asegurando que prevalezca el diseño original de la Constitución de 1991. En definitiva, la supremacía constitucional actúa como un mecanismo de control que impide que normas de rango ordinario pretendan un estatus prevalente, preservando así la integridad y la jerarquía de las fuentes del derecho colombiano.

## Referencias Bibliográficas

Blanco Rivera, Óscar. (2022). *De las leyes estatutarias como vía para una reforma al sistema de seguridad social en pensiones*. Páginas de Seguridad Social, vol. 3, p. 7-19. (Núm. 5, Año 2019). Universidad Externado de Colombia

Bernal, C. (2005) *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales* (1.<sup>a</sup> ed.). Universidad Externado de Colombia.

Díez-Picazo, L. M. (1988). *Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8(24), 47–94.

Ferrajoli, L. (2011). *Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista*. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (34), 15-54.

Guastini, Ricardo. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. *Doctrina Jurídica Contemporánea*. UNAM.

Guastini, R. (1999). *Sobre el concepto de Constitución*. *Cuestiones Constitucionales*. *Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(1).

López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces: Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial* (2da ed.). Legis.

Prieto Sanchis, Luis (2001). *Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial*. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-8427, N<sup>o</sup>. 5.

Prieto Sanchís, L. (2010). *Neoconstitucionalismos (Un Catálogo de Problemas y Argumentos)*. *Anales De La Cátedra Francisco Suárez*, 44, 461–506. <https://doi.org/10.30827/acfs.v44i0.516>

Quinche Ramírez, M. F. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano*. Temis, Sexta edición. Bogotá

Sierra Porto, H. A. (1998). *Concepto y tipos de ley en la constitución colombiana*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Uprimny, R. (2005). *El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización de la doctrina constitucional*. Bogota, Dejusticia.

Uprimny Yepes, R. (2021). *El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. *Ius Inkarrí*, 3(3), 115-148.