

C-129-95

Sentencia No. C-129/95

CODIGO-Expedición

La Carta Política de 1991 reiteró una competencia que la anterior Constitución otorgaba a la rama legislativa, cual es la de expedir “códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”(Art.150-2 C.P.). Sin embargo, el Constituyente quiso que dicha atribución permaneciera siempre en cabeza del Congreso y, por ello, prohibió expresamente a éste conferir facultades extraordinarias al presidente de la República.

CODIGO-Compilación

La facultad de compilar, esto es, de agrupar en un sólo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema, no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, pues ello, de conformidad con lo expuesto, equivale a expedir un código.

NORMA MUNICIPAL-Expedición

La norma acusada se enmarca dentro del último supuesto al que se ha hecho referencia. A su juicio, la facultad otorgada por el legislador, así como la utilización de la misma por parte del ejecutivo, desbordó los límites de que trata el numeral 10o. del artículo 150 superior y, en particular, desconoció la prohibición taxativamente prevista en esa disposición, pues a través del Decreto 2626 de 1994 lo que hizo no fue una simple compilación, sino que se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, agrupado en un sólo texto formalmente promulgado, lo que constituye, por ende, un código.

CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL/PRINCIPIO DE DELIMITACION DE COMPETENCIAS-Vulneración

La deficiente precisión al otorgar las facultades extraordinarias, acarreó que el presidente de la República expidiera una normatividad con serios reparos de constitucionalidad, como lo es el Decreto 2626 de 1994, cuyo contenido realmente corresponde a un Código de Régimen Municipal, no obstante haber sido proferido bajo el título de “Estatuto”. En efecto, puede observarse que en él se expidió una diferente numeración y titulación y, lo que es más importante, se creó un ordenamiento jurídico nuevo. Es así como, por ejemplo, se incluyeron en ese decreto con fuerza de ley, normas de carácter reglamentario, cuyo conocimiento en razón de acusaciones de inconstitucionalidad, como es sabido, le corresponde al Consejo de Estado. Si esas normas mantuviesen su vigencia jurídica, la confusión y las inconsistencias jurídicas resultarían evidentes, pues ahora se podrían demandar esas mismas disposiciones ante la Corte Constitucional, por estar ellas contenidas en el Decreto 2626 de 1994. Dos corporaciones judiciales pronunciarían entonces sendos fallos de constitucionalidad, con el riesgo de ser contradictorios, desconociéndose así el principio de delimitación de competencias y, lo que es aún más preocupante, atentando contra el principio constitucional de la cosa juzgada.

NORMA INCONSTITUCIONAL-Reproducción

La Corte encuentra que dentro de este nuevo ordenamiento jurídico se reprodujo el contenido material de normas ya declaradas inexecutable por esta Corporación, con lo cual se violó lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta Política.

DECRETO DE REGIMEN MUNICIPAL-Inexecutableibilidad

REF: Expediente No. D-698

Demanda de inexecutableibilidad contra el artículo 199 de la Ley 136 de 1994.

Facultades Extraordinarias para compilar y codificar disposiciones jurídicas.

Actores:

Carlos Marío Isaza Serrano

Alberto Penagos Salinas

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Aprobado según Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Carlos Mario Isaza Serrano y Alberto Penagos Salinas, en ejercicio de la acción pública de inexecutableibilidad que establece el artículo 241 de la Constitución Nacional, el día veintisiete (27) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), presentaron ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, el escrito de la demanda de la referencia contra el artículo 199 de la Ley 136 de 1994.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y, simultáneamente, se dio traslado del expediente al Despacho del señor procurador general de la Nación, quien se declaró impedido para rendir el concepto de rigor; examinadas las razones invocadas por el señor procurador general de la Nación con dicho fin, el impedimento manifestado fue aceptado por la Sala Plena de esta Corporación, razón por la cual el señor viceprocurador rindió el concepto dentro de los términos correspondientes.

II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

“LEY 136 DE 1994

(junio 2)

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

“....

“Artículo 199. Facultades Extraordinarias. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta Ley, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

“Para este efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas.”

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada vulnera lo dispuesto por los artículos 4, 121 y 150 Num. 10 inciso final de la Constitución Nacional.

2. Fundamentos de la demanda

Para la demanda, la disposición acusada autoriza la compilación de las normas constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios, lo cual implica, en el concepto respectivo, no sólo reordenar la numeración de éstas disposiciones, sino, además, “eliminar” aquellas que se encuentran repetidas o derogadas; además, en el mismo sentido, para los demandantes, la disposición acusada resulta inconstitucional, pues, no corresponde al Presidente de la República, mucho menos por vía de facultades extraordinarias, declarar cuales normas constitucionales “sobre organización y funcionamiento de los municipios” se encuentran derogadas o no.

En este mismo orden de planteamientos, para la demanda, la norma acusada patrocina el desconocimiento de la Constitución “al permitir que pueda declararse derogado un precepto constitucional por una norma con fuerza de ley”.

De otra parte, los actores indican que el Congreso de la República, al revestir por medio del precepto acusado, de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, “para que en el plazo de seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley 136 de 1994, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios”, viola el artículo 121 de nuestra Constitución Política, por facultar al Presidente de la República, para el ejercicio de una función que ni siquiera le corresponde a dicha Corporación por medio de leyes, cual es la de compilar normas, pues se trata de una labor mecánica y editorial.

Esta función, en general, fue examinada por la Corte Suprema de Justicia, en pasada oportunidad y determinada como una labor de carácter mecánico que no requiere de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma función legislativa. (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia No. 102 de 13 de noviembre de 1986 M.P. Hernando Gómez Otálora).

Para los actores, de acuerdo con el artículo 150 No. 10 inciso final, las facultades extraordinarias “no se pueden conferir para expedir Códigos, leyes estatutarias, orgánicas, que creen servicios administrativos y técnicos de las cámaras o decreten impuestos” y expresan que la norma demandada “entraña veladamente la concesión de precisas

facultades para expedir un código en materia municipal”.

Por último, solicitan que, en caso de que al fallar la demanda se encuentre que el gobierno ha expedido el decreto que desarrolla las facultades extraordinarias, se emita un pronunciamiento extensivo a la inconstitucionalidad de aquel, lo cual significa que los actores proponen una modalidad sugestiva de sentencia relativamente desconocida en nuestro medio, no obstante que en Cortes especializadas en asuntos de control y de justicia constitucional, como esta Corporación, pero en otras latitudes, sea una práctica corriente y habitual la de pronunciar este tipo de fallos, que implican que el tribunal constitucional pueda incorporar como objeto de sus fallos, disposiciones jurídicas inexistentes al momento del ejercicio de la acción o al de la definición de la competencia y la introducción de la causa. Desde luego se trata de una modalidad sui generis de la integración judicial de la proposición jurídica completa.

IV. INTERVENCION OFICIAL

El Ministro de Gobierno, mediante escrito enviado a esta Corporación, interviene en el proceso de la referencia y, con fundamento en las consideraciones que se resumen enseguida, solicita que se declare la constitucionalidad del precepto acusado, así:

- Sostiene que en la disposición acusada no se estableció la función de derogar normas jurídicas de ningún orden sino, apenas, la de compilarlas, y “mucho menos la de derogar preceptos constitucionales a través de una norma con fuerza de ley, como sería el decreto-ley de facultades que expediría en uso de esa facultad”.

En su opinión, lo que se permite al Presidente es “una labor de análisis interpretativo que lo conduciría a determinar qué normas están o no derogadas según actividad de otras autoridades o personas competentes, así como su ubicación en las situaciones de derogación descritas, para no incorporarlas en el cuerpo normativo que se le ha encargado, pero sin poder llegar a derogarlas por sí mismo, ya que se estaría excediendo en los límites del contenido y materia señalados en las facultades otorgadas”.

Indica que la finalidad que condujo al legislador para otorgar las facultades en cuestión al ejecutivo nacional, no fue la de ordenar la codificación de un conjunto de disposiciones y esperar como resultado un código municipal, sino fue la de realizar un compendio de una normatividad existente, con la correspondiente interpretación legislativa “lo cual supone necesariamente una sistematización de normas sin que ésta llegue por esa razón a configurar un código, así todo código comprenda una labor de sistematización”.

V. CONCEPTO FISCAL

- Indica que la disposición acusada utiliza el verbo compilar, lo que significa que la intención del legislador fue la de transmitir al ejecutivo la potestad de hacer de todas las normas relacionadas con el ordenamiento y manejo municipales un cuerpo único, es decir, reorganizar los textos legales que sobre la materia se encuentran dispersos, lo que no implica para el ejecutivo “una labor de interpretación normativa en el sentido de explicar o

establecer el significado de la norma con miras a su aplicación o con destino a sus receptores. Tampoco de reforma porque no varía el texto, introduce leyes nuevas o sustrae disposiciones diferentes a las ya derogadas, y mucho menos deroga, porque no puede válidamente decidir acerca de la inexistencia de una norma, si no es porque está repetida y se justifica su supresión”.

- Sostiene que si bien no existe norma expresa que imponga a una autoridad específica la tarea de compilar las normas, “si un ente tiene la facultad para hacer, interpretar, reformar y derogar normas, con mayor razón tendrá poder para ejecutar una tarea taxonómica cual es la de compilarlas. Y si puede delegar esa primordial función -aunque con limitaciones-, con más veras podrá encomendar a otro la segunda”.

(Lo anterior corresponde al proyecto inicial de sentencia, presentado a la Sala Plena de la Corte Constitucional por el h. Magistrado Fabio Morón Díaz, el cual fue rechazado por ésta)

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la acción de la referencia, ya que ella se dirige contra una norma que hace parte de una ley la República, por razones de constitucionalidad relacionadas con su contenido material y sus elementos formales.

2. La facultad expedir códigos y de compilar normas jurídicas.

La demanda de inconstitucionalidad que en esta oportunidad se presenta ante la Corte, se refiere a los alcances de la facultad que el Congreso le confirió al presidente de la República para “compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios”. Para ello, se permitió además “reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas”. El problema jurídico en cuestión se enmarca, entonces, dentro de los alcances de la facultad de compilar y reordenar normas jurídicas, frente a la expresa prohibición constitucional de autorizar al presidente de la República para expedir códigos.

Como en reiteradas oportunidades lo ha establecido esta Corporación, la característica principal de un código es la de ser “un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”¹ Sin embargo, conviene precisar que existen otras situaciones en las que se sistematizan, se integran o se armonizan unas normas jurídicas, sin que ello implique la expedición de un cuerpo jurídico nuevo, pleno e integral. En otras palabras, todo código implica per se una sistematización, pero no todo acto ordenador o sistemático equivale a la expedición de un código.

Ahora bien, la Carta Política de 1991 reiteró una competencia que la anterior Constitución otorgaba a la rama legislativa, cual es la de expedir “códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”(Art.150-2 C.P.). Sin embargo, el Constituyente quiso que dicha atribución permaneciera siempre en cabeza del Congreso y, por ello, prohibió

expresamente a éste conferir facultades extraordinarias al presidente de la República. Así, en la Constitución se dispuso:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(.....)

“10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

“El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

“Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos” (Subrayas fuera de texto original).

La Corte Constitucional, en los pronunciamientos citados, se ha ocupado de establecer la diferencia entre la facultad de expedir códigos y la de compilar normas jurídicas: la primera es del resorte exclusivo del Congreso, mientras que la segunda, al tratarse de una facultad que en nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10o del artículo 150 superior. Con todo, cabe en este punto precisar que la facultad de compilar, esto es, de agrupar en un sólo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema, no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, pues ello, de conformidad con lo expuesto, equivale a expedir un código.

Sobre el particular, resulta igualmente ilustrativo remitirse a lo dispuesto por la Corte Constitucional, a propósito de la prohibición constitucional de expedir códigos:

“En síntesis, la prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos.

“(…)las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias”.2 (Negrillas fuera de texto original).

3. El caso en concreto.

La Corte encuentra que la norma acusada se enmarca dentro del último supuesto al que se ha hecho referencia. A su juicio, la facultad otorgada por el legislador, así como la utilización de la misma por parte del ejecutivo, desbordó los límites de que trata el numeral 10o del artículo 150 superior y, en particular, desconoció la prohibición taxativamente prevista en esa disposición, pues a través del Decreto 2626 de 1994 lo que hizo no fue una simple compilación, sino que se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, agrupado en un sólo texto formalmente promulgado, lo que constituye, por ende, un código.

Cabe recordar que la norma acusada contempla la posibilidad de que el señor presidente pudiera “compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamientos de municipios”, y le otorga la facultad de determinar libremente cuáles normas se pueden eliminar por encontrarlas “repetidas o derogadas”.

Sea lo primero advertir que las facultades en mención se caracterizan por su vaguedad, su imprecisión y su falta de claridad en la definición de las competencias a delegar. Sabido es que el artículo 150-10 constitucional establece un requisito sine qua non, cual es el de que las materias que el legislador le delega temporalmente al presidente de la República sean precisas, esto es, puntuales, exactas y determinadas. En el caso bajo examen no se cumplió con este postulado, pues no sólo se confirieron facultades que le permitían un campo de acción excesivamente amplio y ambiguo, a la vez, al ejecutivo, sino que además, bajo el pretexto de una autorización para expedir una “compilación”, en realidad se estaba permitiendo la expedición de un código, es decir, de un ordenamiento jurídico completo y nuevo, referente a la organización y funcionamiento de los municipios.

Observa, en efecto, esta Corporación, que el artículo demandado permitió no sólo compilar sino también “eliminar” todo tipo de disposiciones -incluyendo las constitucionales-, sin importar la jerarquía de las mismas dentro de la estructura del ordenamiento jurídico colombiano. Es así como resulta difícil de determinar cuál es el fundamento constitucional que permite al presidente de la República -a su libre arbitrio- decidir cuáles disposiciones constitucionales y legales se encuentran derogadas o repetidas. Ello implica, ni más ni menos, el supuesto de que el legislador extraordinario goza de una autorización legal que, de ser erróneamente interpretada y utilizada, podría llevar al absurdo jurídico de derogar por vía de ley, una disposición de orden constitucional. De igual forma, se estaría patrocinando que el presidente de la República pudiese, según su propio criterio, determinar que una ley estatutaria o una orgánica -las cuales gozan de una jerarquía superior a las leyes ordinarias y se deben someter a un trámite legislativo especial (Arts. 151, 152 y 153 C.P.)- fuese eliminada por el simple hecho de considerarse que se está ante una temática repetitiva. Esta interpretación, no sólo atenta contra los pilares esenciales de un Estado de derecho, sino que además significa que el Congreso de la República permite que a otra rama del poder público se le atribuyan funciones que constitucionalmente le están prohibidas en virtud del principio de separación de las ramas del poder (Art. 113 C.P.).

Las anteriores consideraciones resultan suficientes para que esta Corte declare la inexequibilidad del artículo 199 de la Ley 136 de 1994. De la misma forma, aplicando la

unidad de materia y atendiendo el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, esta Corte habrá de declarar igualmente la inexecutable del Decreto 2626 de 1994, por haber sido expedido con base en las facultades otorgadas por una disposición legal que será retirada del ordenamiento jurídico.

Esta Corporación considera, sin embargo, oportuno añadir que la deficiente precisión al otorgar las facultades extraordinarias en comento, acarreó que el presidente de la República expidiera una normatividad con serios reparos de constitucionalidad, como lo es el Decreto 2626 de 1994, cuyo contenido -conviene reiterarlo- realmente corresponde a un Código de Régimen Municipal, no obstante haber sido proferido bajo el título de "Estatuto". En efecto, puede observarse que en él se expidió una diferente numeración y titulación y, lo que es más importante, se creó un ordenamiento jurídico nuevo. Es así como, por ejemplo, se incluyeron en ese decreto con fuerza de ley, normas de carácter reglamentario como el Decreto 777 de 1992 o el Decreto 2459 de 1993, cuyo conocimiento en razón de acusaciones de inconstitucionalidad, como es sabido, le corresponde al Consejo de Estado (Art. 237-2 C.P.). Si esas normas mantuviesen su vigencia jurídica, la confusión y las inconsistencias jurídicas resultarían evidentes, pues ahora se podrían demandar esas mismas disposiciones ante la Corte Constitucional, por estar ellas contenidas en el Decreto 2626 de 1994 (Art. 241-5 C.P.). Dos corporaciones judiciales pronunciarían entonces sendos fallos de constitucionalidad, con el riesgo de ser contradictorios, desconociéndose así el principio de delimitación de competencias y, lo que es aún más preocupante, atentando contra el principio constitucional de la cosa juzgada.

Como si lo anterior no fuese suficiente, la Corte encuentra que dentro de este nuevo ordenamiento jurídico se reprodujo el contenido material de normas ya declaradas inexecutable por esta Corporación, con lo cual se violó lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta Política. Tal es el caso, por ejemplo, de los artículos 543-1 y 544 del citado decreto, pues la expresión "financiación de becas" del primero y el párrafo del segundo -en los que se transcriben los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993-, fueron declarados inexecutable por esta Corte en Sentencia No. C-520 del 21 de noviembre de 1994 (magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara). De igual forma, en el decreto en comento (artículo 564) se incluyó la totalidad del artículo 25 de la Ley 40 de 1993, cuya executable condicionada fue declarada por esta Corte en la Sentencia No. C-542 del 24 de noviembre de 1994 (magistrado ponente: Jorge Arango Mejía). Nótese que en este caso ambas jurisprudencias fueron proferidas con anterioridad al 29 de noviembre de 1994, fecha de expedición del Decreto 2626 de ese mismo año.

Finalmente, esta Corporación debe aclarar que la declaratoria de inexecutable del Decreto en mención, no acarrea per se que las disposiciones legales recopiladas en él desaparezcan del ordenamiento jurídico colombiano. Por el contrario, cada una de ellas, individualmente consideradas, exceptuando las que ya hubieren sido declaradas inexecutable, mantiene su vigencia y su obligatoriedad y, por tanto, su constitucionalidad sólo puede ser definida cuando cualquier ciudadano las demande ante esta Corte Constitucional, en los términos del artículo 241 superior.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 199 de la Ley 136 de 1994. Igualmente, por unidad de materia, declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2626 de 1994. Sin embargo, se aclara que cada una de las disposiciones legales que fueron recopiladas en dicho decreto, mantienen su vigencia y su obligatoriedad jurídica, en los términos de la presente sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-129/95

CODIGO-Compilación (Salvamento de voto)

El examen parcial de la Constitución y su interpretación por segmentos y sectores, así como el mencionado énfasis exagerado en algunos ámbitos de regulación normativa y de algunas de sus partes se extiende a temas como los de la unidad, la coherencia, la armonía, la vigencia y la eficacia del derecho; en este sentido creo que el tema de que se ocupa la sentencia ha debido servir de pieza clave para la comprensión básica del derecho en el estadio actual de la disciplina jurídica en la que predomina una visión abierta y nueva en su estructura, con ordenamientos jurídicos parciales y que admite la concurrencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos con sus propios principios y normas, así como con sus propias reglas hermenéuticas, y en la que queda en claro que compilar no es igual a codificar y que todo lo que esté compilado no está necesariamente codificado, aun cuando, en la práctica, no haya codificación sin un mínimo de compilación.

FUNCION LEGISLATIVA DE COMPILACION (Salvamento de voto)

La función legislativa de compilar y de reunir en un sólo texto, con vigor normativo, el conjunto de las disposiciones que corresponden a una determinada materia, para efectos de su promulgación como un conjunto ordenado y sistemático, según criterios de lógica jurídica, de numeración y de ubicación, es una actividad que tiene proyecciones técnicas y en verdad mecánicas desde el punto de vista material y sustancial, si se examina de modo aislado y específico, pero igualmente es legislativa por los aspectos formales, ya que, para que la nueva compilación tenga efectos jurídicos vinculantes de rango legal, debe tener expresión en la ley o en actos jurídicos equiparables a ella, como lo son los decretos leyes o de facultades extraordinarias; de lo contrario sería un simple ejercicio académico o editorial. Se trataba de una facultad extraordinaria que se encaminaba a permitir la producción de un acto normativo equiparado formalmente a la ley, pero incapaz de derogar a la ley o de dictar una nueva disposición materialmente diferente de las compiladas, dentro de los límites de la habilitación extraordinaria y de la Constitución Política.

NORMA LEGAL-Ubicación en un cuerpo normativo/NORMA CONSTITUCIONAL-Inclusión en una compilación (Salvamento de voto)

Tampoco me asiste duda de la legitimidad constitucional de la eventual incorporación de disposiciones constitucionales en la compilación que se expida con rango legal, pues la vigencia y la validez o la operancia de una disposición constitucional no depende de su ubicación en un cuerpo de normativo de dicho orden, y ella rige de conformidad con su posición en el ordenamiento jurídico, que es desde todo punto de vista superior a la ley y a los restantes actos jurídicos equiparables a esta; solamente se produce un fenómeno de redundancia o de énfasis y el legislador corre el riesgo de ser tachado como antitécnico por redundante, empero pueden darse fenómenos de especial relevancia en las labores hermenéuticas que resulten afectadas por la reiteración legal de la disposición constitucional, solo que ellas también son plenamente válidas a la luz del derecho. Pero por si fuera poco, de nada sirve que una compilación de orden legal no incorpore en su texto disposiciones constitucionales; en ningún caso ni en ningún evento podría entenderse que el decreto ley deroga una norma constitucional, y semejante despropósito lógico y sustancial sería asunto

del respectivo acto en cada caso.

REF. EXPEDIENTE D-698

1. Con el acostumbrado respeto por las providencias de esta Corporación, dejo constancia de mi disenso sobre la resolución adoptada y sobre las consideraciones que sirven en este caso para ilustrar el fallo correspondiente, en las que no se tiene en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias y sobre todo en cuanto a las diferencias conceptuales, temáticas y normativas existentes entre las expresiones compilar y codificar que aparecen en la disposición acusada y que hacen parte de la disciplina del Derecho Constitucional Colombiano desde hace varias décadas.

2. Además, motiva mi disenso de la decisión adoptada en este asunto, la evidente incorporación al texto del fallo, de elementos de juicio típicamente subjetivos y valorativos y predominantemente circunstanciales, extraños desde todo punto de vista a la práctica judicial del control de constitucionalidad de las leyes que se verifica en esta Corporación, y que en esa medida desvirtúan una conclusión jurídica como la que correspondía adoptar en este asunto.

3. De igual modo y con el mismo respeto y consideración por la providencia adoptada, estimo que el fallo del cual me aparto y del cual fui ponente inicial como sustanciador del negocio, no obstante no desconoce, como en ningún caso se puede desconocer, que en el régimen político colombiano la materia de las facultades extraordinarias de origen legislativo, corresponde a una institución con una trayectoria compleja y conflictiva, ni olvida que estas dificultades prácticas se agravan cuando se presentan elementos como el de la necesidad de diferenciar judicialmente y con fines prácticos, entre las expresiones compilación y codificación, como desde hace varios años sucede en nuestra jurisprudencia constitucional, pone demasiado énfasis en los antecedentes históricos que inspiraron la proscripción constitucional de las prácticas viciadas y desfiguradas en el otorgamiento y en el ejercicio de las facultades extraordinarias y exagera sobremanera en el alcance de los límites impuestos por el Constituyente de 1991 a la mencionada institución.

En el acatamiento y respeto del supuesto propósito y en la aparente voluntad de superar viejos defectos de nuestras autoridades de la Rama Ejecutiva, se soslaya la necesidad de definir objetivamente y de modo preciso los verdaderos alcances de los términos mencionados y la necesidad del examen ponderado de su ejercicio dentro de un régimen jurídico estable y definido, con nuevos elementos jurídicos que reclaman precisión jurisprudencial, como quiera que en este caso únicamente el examen de constitucionalidad propuesto por la demanda se reducía a la definición de la conformidad con la Carta de las expresiones compilar y reordenar, en contraste con el de codificar disposiciones vigentes de rango legal o constitucional, cuando el Congreso de la República concede al Gobierno Nacional determinadas facultades extraordinarias de carácter legislativo, para que dentro de los plazos legales y de conformidad con los respectivos límites constitucionales y legales en razón de la materia, fueran ejercidas por el Presidente de la República mediante la expedición de otras disposiciones jurídicas con fuerza legal.

4. En verdad, y de otro lado, el examen parcial de la Constitución y su interpretación por segmentos y sectores, así como el mencionado énfasis exagerado en algunos ámbitos de

regulación normativa y de algunas de sus partes se extiende a temas como los de la unidad, la coherencia, la armonía, la vigencia y la eficacia del derecho; en este sentido creo que el tema de que se ocupa la sentencia ha debido servir de pieza clave para la comprensión básica del derecho en el estadio actual de la disciplina jurídica en la que predomina una visión abierta y nueva en su estructura, con ordenamientos jurídicos parciales y que admite la concurrencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos con sus propios principios y normas, así como con sus propias reglas hermenéuticas, y en la que queda en claro que compilar no es igual a codificar y que todo lo que esté compilado no está necesariamente codificado, aun cuando, en la práctica, no haya codificación sin un mínimo de compilación

5. De igual modo, no comparto el procedimiento adoptado en la Sala Plena de Corporación para cambiar de modo radical la jurisprudencia de la Corte en materia tan delicada como la de las facultades extraordinarias, y en un asunto tan importante para la disciplina científica y práctica del derecho, como el de la competencia legislativa para compilar disposiciones jurídicas dentro de un determinado ordenamiento, todo lo cual reclamaba una lectura detenida de la ponencia inicial y de sus fundamentos, presentada por quien ahora suscribe este salvamento; en efecto, dada la importancia conceptual, doctrinaria y aun práctica del tema que se debate en la sentencia de la que me aparto, él no comprende únicamente elementos de derecho público interno, ni puede ser examinado, exclusivamente, desde la óptica que imponen las vicisitudes locales tan ricas en experiencias de diverso orden.

Al respecto, esta Corporación dejó sentada su jurisprudencia que ahora modifica en las anteriores sentencias C-588 de octubre 15 de 1992, (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón); C-024 del 10. de febrero 1993 (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón); C-37 de 1994 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell); C-188 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-252 del 26 de mayo de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell).

6. Por lo que corresponde a los reparos de constitucionalidad sobre el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, estimo que no asiste razón ni a los actores, ni a la Corte, ya que como se había definido en la jurisprudencia de la Corporación, la función legislativa de compilar y de reunir en un sólo texto, con vigor normativo, el conjunto de las disposiciones que corresponden a una determinada materia, para efectos de su promulgación como un conjunto ordenado y sistemático, según criterios de lógica jurídica, de numeración y de ubicación, es una actividad que tiene proyecciones técnicas y en verdad mecánicas desde el punto de vista material y sustancial, si se examina de modo aislado y específico, pero igualmente es legislativa por los aspectos formales, ya que, para que la nueva compilación tenga efectos jurídicos vinculantes de rango legal, debe tener expresión en la ley o en actos jurídicos equiparables a ella, como lo son los decretos leyes o de facultades extraordinarias; de lo contrario sería un simple ejercicio académico o editorial.

Por ello se había advertido de modo categórico que la actividad de compilar disposiciones de rango legal y constitucional comprendía sólo la competencia de allegar o reunir en un solo cuerpo normativo, disposiciones jurídicamente válidas y vigentes, con el fin de su reorganización y difusión sistemática y racional, con la eliminación de las derogadas o repetidas para efectos de hacerlas aparecer en un cuerpo ordenado, lo que conducía

necesariamente a la expedición de una disposición jurídica nueva con fuerza de ley, que es la expresión externa de la voluntad del legislador y hace que ellas se apliquen en adelante en las condiciones de una nueva normatividad válida y coactiva suficientemente autónoma, con el efecto jurídico de la simple eliminación de las disposiciones de rango legal anteriores y no compiladas por estar repetidas o por no estar vigentes.

En todo caso nada se opone a que el mismo legislador apenas decida compilar su voluntad, expresada en disposiciones antecedentes, siempre que se hallen vigentes, ordenarlas, numerarlas y reubicarlas dentro de un nuevo cuerpo de rango legal, sin que se produzca la más mínima alteración en el texto de ninguna de las disposiciones jurídicas compiladas, como ocurre en este caso según los términos de la ley de facultades, y a esa función debe contraerse el ejecutivo para efecto de cumplir el encargo previsto en la disposición que se examina, cuando los términos de la facultad extraordinaria son de semejante tenor literal.

En todo caso la expedición de una nueva compilación de disposiciones jurídicas preexistentes, en buena medida puede influir, según su ubicación topográfica o su rúbrica en la interpretación de las mismas, y, obviamente, conducir a lecturas y argumentaciones fundadas en criterios sistemáticos específicos y que, en dicha medida, se encuentren especiales mensajes del legislador que no se encontrarían en caso de su lectura aislada y por fuera de la compilación; naturalmente esta condición es un elemento consustancial a la existencia de estructuras y sistemas jurídicos dinámicos que se ponen en contacto constante con los varios operadores del derecho y forman un círculo hermenéutico lo suficientemente rico en experiencias propias de la disciplina jurídica, en ordenamientos democráticos y de derecho.

7. De otra parte, no debe olvidarse para estos efectos, que se trataba de la acusación de inconstitucionalidad contra una norma de rango legal, que confiere facultades extraordinarias precisamente para la expedición de un decreto ley con fuerza y vigor legal, y no de un simple texto de difusión jurídica de disposiciones vigentes o no; por tanto debe observarse que se trataba de una facultad extraordinaria que se encaminaba a permitir la producción de un acto normativo equiparado formalmente a la ley, pero incapaz de derogar a la ley o de dictar una nueva disposición materialmente diferente de las compiladas, dentro de los límites de la habilitación extraordinaria y de la Constitución Política.

Pero además, como quiera que se trataba de la voluntad legislativa de la expedición de una disposición de rango legal que recogiera, reuniera y compilara disposiciones de rango legal y constitucional sobre una misma materia u objeto normativo, la facultad conferida en ningún caso podía producirse sobre actos jurídicos inferiores a la ley, ni mucho menos disponer sobre la vigencia de disposiciones constitucionales; en cualquier caso la nueva disposición con fuerza de ley sólo sería aplicable como norma de inferior categoría frente a la Constitución, y quedaría sometida a las restantes disposiciones superiores a él, pero tendría la virtud formal de la ley, sólo que no podría derogar lo no compilado ni agregar nada nuevo en materia de legislación.

8. De otra parte, tampoco me asiste duda de la legitimidad constitucional de la eventual incorporación de disposiciones constitucionales en la compilación que se expida con rango legal, pues la vigencia y la validez o la operancia de una disposición constitucional no depende de su ubicación en un cuerpo de normativo de dicho orden, y ella rige de

conformidad con su posición en el ordenamiento jurídico, que es desde todo punto de vista superior a la ley y a los restantes actos jurídicos equiparables a esta; solamente se produce un fenómeno de redundancia o de énfasis y el legislador corre el riesgo de ser tachado como antitécnico por redundante, empero pueden darse fenómenos de especial relevancia en las labores hermenéuticas que resulten afectadas por la reiteración legal de la disposición constitucional, solo que ellas también son plenamente válidas a la luz del derecho. Pero por si fuera poco, de nada sirve que una compilación de orden legal no incorpore en su texto disposiciones constitucionales; en ningún caso ni en ningún evento podría entenderse que el decreto ley deroga una norma constitucional, y semejante despropósito lógico y sustancial sería asunto del respectivo acto en cada caso.

En este sentido la mayoría de la Corte entiende que esa es la situación de la disposición demandada, y por ello admite el planteamiento que proponen los actores; obviamente, para arribar a una conclusión acertada, se debe partir del criterio según el cual, no toda actividad legislativa presupone actos positivos y materiales de creación o de innovación de disposiciones jurídicas o de normas con fuerza jurídicamente vinculante, y menos, como de ordinario ocurre, comporta la voluntad de incorporar en el nuevo acto normativo una norma diferente a las preexistentes; pero además, dicha situación de abstención se hace imperativa cuando la facultad extraordinaria conferida se reduce a la habilitación para compilar y reunir las disposiciones preexistentes, en un nuevo acto con fuerza de ley, pero no para dictar normas positivas nuevas, todo lo cual constituye un límite constitucionalmente suficiente para definir en cada caso la inexecutable de las disposiciones expedidas en contrario de este principio, pero no de todo el nuevo cuerpo de reglas ordenado y sistematizado en la compilación, que en principio presupone un esfuerzo notable de coherencia, unidad y claridad en el archipiélago de reglas en que se debate la vida contemporánea de nuestros municipios.

También valía la pena retener como elemento de juicio en este caso, y para examinar la verdadera voluntad del Constituyente histórico y del legislador concreto, la situación de las entidades del orden local que desde la Reforma Constitucional de 1986 reclaman ese esfuerzo de compilación con visos de normatividad coherente y precisa para adelantar las labores que les exige la democracia y la administración modernas.

Fecha ut supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-252/94 del 26 de mayo de 1994. Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa. Cfr., además, las sentencias C-558/92 y C-216/93.

2 Sentencia No. C-252/94, citada