Sentencia C-1648/00

CONSTITUCION POLITICA-Competencias y procedimientos de instituciones políticas

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función de hacer la ley

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL LEGISLADOR-Titularidad y ejercicio

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL LEGISLADOR-Alcance

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL LEGISLADOR-Funciones taxativas/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Actividad legislativa evolutiva y dinámica

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones no taxativas

CONSTITUCION POLITICA-Permanencia

CONSTITUCION POLITICA-Interpretación amplia y flexible

LEY-Facultad de sustitución, modificación y adición

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad de sustitución, modificación y adición de la ley

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Dinámica

Referencia: expediente D-3024

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 2º, 3º y 4º (parcial) del artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

Actor: Armando Arciniegas Niño

Magistrada Ponente (E):

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Armando Arciniegas Niño, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial de los numerales 2º, 3º y 4º del artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

El Despacho del entonces magistrado Sustanciador, mediante Auto del diecinueve (19) de junio de 2000, decidió admitir la demanda formulada en contra de la disposición acusada, por encontrarse ajustada a los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991. En el mismo auto se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se corrió traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda es el que se resalta y subraya, según aparece publicada en el Diario Oficial N° 43.091 del 24 de julio de 1997.

“LEY 388 de 1997

“Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989 y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Artículo 138.- Las disposiciones de la presente ley rigen a partir de su publicación y:

1. Sustituyen expresamente las disposiciones contenidas en los siguientes artículos de la Ley 9ª de 1989: inciso 1º del artículo 15; incisos 2º y 4º del artículo 32; inciso 30 del artículo 78 y los artículos 4º, 10, 11, 12, 52, 57 y 66.

1. Modifica expresamente el contenido de los artículos de la ley 9ª de 1989: incisos 1º y 4º del artículo 21; inciso 1º del artículo 22; incisos 1º y 3º del artículo 26 y los artículos 70 y 71.

1. Adiciona el contenido de los siguientes artículos de la Ley 9ª de 1989: 5º, 53 y 77.

(…)”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que los apartes acusados desconocen el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Según el demandante, el artículo parcialmente impugnado es inconstitucional por cuanto desborda el ámbito de competencia que la Carta Política le fija al Congreso de la República en el numeral 1° del artículo 150. A su juicio, la función legislativa de modificar, sustituir y adicionar las leyes, expresada en la norma acusada, no se encuentra consagrada en la Constitución y, en consecuencia, al hacer uso de tales prerrogativas, el Congreso actuó en clara extralimitación de sus atribuciones que, según la disposición constitucional antes citada, se circunscriben a las de "interpretar, reformar y derogar las leyes".

Considera el impugnante que la función de sustituir, modificar y adicionar leyes no sólo viola la Constitución por falta de competencia funcional del Congreso sino que, además, se trata de expresiones ambiguas que "crean un vacío jurídico por cuanto nace el interrogante de si el texto que se menciona [como sustituido, modificado o adicionado] fue reformado, o está vigente, o no está vigente, o se reformó en forma total, o se reformó parcialmente." Así -sostiene el actor-, dentro del texto de la Ley 388 de 1997 no se observa en que términos fueron sustituidas, modificadas y adicionadas las normas de la Ley 9ª de 1989 que se mencionan en las preceptivas parcialmente acusadas.

Finalmente, el demandante afirma que la Ley 388 de 1997 es una ley ordinaria y como tal, su expedición debe circunscribirse " a las funciones del numeral 1° del Art. 150 de la Constitución Nacional, es decir, que el Congreso solo las puede interpretar, reformar y derogar, y no de cualquier forma sino de forma clara y expresa." A su entender, la función legislativa de modificar las leyes sólo es aplicable a las leyes estatutarias y leyes marco, tal como expresamente lo prevén los artículos 153 y 150-19 del Estatuto Superior.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

La ciudadana Carmenza Lara de Meza, actuando en representación del Ministerio del Medio Ambiente y dentro de la oportunidad legal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la norma parcialmente impugnada.

Aduce la interviniente que el demandante, para justificar la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas, parte de una interpretación restrictiva y restringida del numeral 1° del artículo 150 de la Carta, la cual desconoce el verdadero sentido de las funciones que le corresponde cumplir al Congreso de la República como órgano creador de derecho. Para la apoderada del Ministerio Del Medio Ambiente, si el constituyente de 1991 le confió al Congreso de la República la facultad de dictar las leyes, ello lleva implícita la potestad "no solo de dictarlas sino de derogarlas, modificarlas, adicionarlas y sustituirlas. De lo contrario se caería en la incertidumbre, sobre a qué organismo le correspondería estas últimas funciones y se concluiría que no existe otro organismo que reemplace al Congreso para ejercer esas funciones, teniendo en cuenta las competencias que la misma Constitución de 1991 ha asignado."

De acuerdo con lo expuesto, concluye la interviniente señalando que el Congreso, en la exposición de motivos del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 388 de 1997, destacó "la necesidad de efectuar ajustes a la Ley 9ª de 1989 y por tal razón se efectuaron las modificaciones, adiciones y reformas que hoy son demandadas".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el procurador general de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara exequible la disposición parcialmente demandada, por considerar que ésta se ajusta plenamente a la Constitución Política ya que el Congreso de la República es la fuente de producción del derecho por excelencia y, en desarrollo de su función principal de crear la ley (C.P. art. 150), está plenamente habilitado para sustituirla, modificarla y adicionarla.

Según la agencia fiscal, las expresiones que emplea la norma parcialmente acusada -sustituir, modificar, adicionar- guardan plena armonía con la competencia reconocida al legislador ordinario para "Interpretar, reformar y derogar las leyes" (C.P: art. 150-1), razón por la cual los cargos que se aducen en contra del artículo 138 de la Ley 388 de 1997 no son fundamento suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Ciertamente, atendiendo al significado de las expresiones acusadas, concluye el concepto fiscal que las mismas no escapan a los límites establecidos por la Constitución para la producción de normas por parte del Congreso pues, efectivamente, se trata de sinónimos que bien pueden sustituir las expresiones utilizadas por el numeral 1º del artículo 150 de la Carta Política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

La norma parcialmente impugnada, esto es, los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 138 de la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989 y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones", regula lo relativo a la vigencia de dicho ordenamiento legal y, dentro de ese espectro, describe, entre otros asuntos, lo relativo a la sustitución, modificación y adición de algunas disposiciones contenidas en la Ley 9° de 1989.

En relación con la función de sustituir, modificar y adicionar las leyes, el demandante sostiene que el Congreso de la República desborda el marco de sus competencias constitucionales, pues la Carta, en el numeral 1° del artículo 150, sólo lo habilita para "Interpretar, reformar y derogar las leyes", argumento que, a su vez, no es compartido por los intervinientes en el presente proceso, quienes sostienen que la norma impugnada ha sido expedida dentro del marco de la competencia privativa del legislador ordinario.

En consecuencia, siguiendo los términos de la demanda, la intervención del Ministerio del Medio Ambiente y el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, lo que le corresponde a la Corte es definir si la norma parcialmente acusada, por el hecho de sustituir, modificar y adicionar una ley, viola el artículo 150-1 Superior que define las funciones asignadas al Congreso de la República.

3. La función legislativa. La sustitución, modificación y adición de normas jurídicas es una actividad propia del Congreso de la República que ejerce en desarrollo de la cláusula general de competencia.

3.1 Como es sabido, dentro del contexto orgánico del Estado democrático, a la Ley Fundamental le corresponde definir las competencias de las distintas instituciones políticas que integran el poder público, y disponer los procedimientos por medio de los cuales dichas competencias van a ser ejercidas y llevadas a la práctica. Ello explica porqué la Constitución Política de 1991, al igual que lo hizo en su momento la Constitución centenaria de 1886, describe con precisión la forma como está organizada la Nación colombiana y la manera como se distribuye el poder público, definiendo las principales funciones que están llamados a cumplir los organismos que conforman la estructura estatal.

3.2 Tomando en consideración este fundamento de principio, es de interés destacar que el Estatuto Superior le asigna al Congreso de la República la función específica de "hacer las leyes", esto es, la atribución común de expedir el conjunto de normas jurídicas de contenido general, impersonal y abstracto que, con carácter imperativo y permanente, regulan y gobiernan la vida en sociedad de los habitantes del territorio nacional (C.P. arts. 114 y 150). El ejercicio de esta actividad estatal por parte del Parlamento, encuentra un claro sustento en el carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, el cual obliga a que sea el órgano de representación popular por excelencia quien, dentro de una dinámica constitucional preconcebida, detente la potestad general de desarrollar normativamente la Carta Política mediante la expedición de leyes en sus distintas categorías: orgánicas, estatutarias, cuadro y ordinarias.

Por ello, sin perjuicio de que el propio constituyente le haya reconocido al presidente de la República facultades excepcionales y transitorias para expedir normas que alcanzan la misma categoría y fuerza vinculante de las leyes (C.P arts. 150-10, 212, 213 y 215), es el Congreso de la República, como institución jurídica de naturaleza política, pluralista, representativa y electiva, el titular de la cláusula general de competencia legislativa, la cual puede ejercer en forma amplia, observando tan sólo los límites que la propia Carta le impone y que se derivan, tal como lo ha expresado esta Corporación, "de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos en la Carta."1

3.3 En este sentido, por fuera de las restricciones que la propia Carta Política le señala, el Congreso goza entonces de una especie de competencia genérica, también conocida como libertad de configuración legislativa, que lo habilita no sólo para producir el derecho sino también para cambiarlo, adecuarlo y suprimirlo, atendiendo a las demandas sociales, a la conveniencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abiertas. De ahí que esta Corporación haya entendido, al interpretar el verdadero alcance de la cláusula general de competencia, que las atribuciones asignadas al Congreso no se circunscriben a las descritas por el artículo 150 de la Constitución Política. A su juicio, tales atribuciones no tiene un carácter taxativo sino meramente enunciativo o simplemente enumerativo pues, como lo ha expresado en diferentes providencias, la actividad legislativa, por el hecho de regular aspectos relacionados con la conducta humana y con sus relaciones socioeconómicas y políticas, es por esencia evolutiva y dinámica y, desde esa perspectiva, antes que interpretarse en sentido restringido, debe abarcar o comprender todos aquellos

asuntos o aspectos que, a pesar de no haber sido avocados expresa y directamente por el constituyente, sí guardan relación con la materia de la producción legal, siempre y cuando los mismos no se encuentren prohibidos por la Constitución ni hayan sido confiados a otros organismos del poder público. Sobre este particular, la Corte ha tenido oportunidad de afirmar:

" [E]n Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que por ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencias está radicada en el Congreso." (Sentencia C- 527/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En reciente pronunciamiento, reiteró:

"[T]anto la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía su labor de guardiana de la Constitución, como la Corte Constitucional han precisado que el Poder Legislativo está facultado para dictar leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de legislación y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que han sido asignadas expresamente al Congreso en la Carta. Es la llamada cláusula general de competencia, la cual ha sido derivada, en el marco de la actual Constitución, de la interpretación de los apartes de los artículos 114 y 150 que expresan que al Congreso le corresponde "hacer las leyes". De esta manera, se entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas sino simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales." (Sentencia C-473/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3.4 Y es que, desde la perspectiva de la competencia normativa formal, es relevante precisar que el objetivo de las preceptivas constitucionales no es regular de manera minuciosa y detallada las funciones asignadas a las diferentes organismos del Estado. Es imposible que un solo estatuto fundamental, entendido como el compendio de normas marco que buscan asegurar un orden político, económico y social justo, pueda prever todos y cada uno de los asuntos institucionales que incidan de manera definitiva en el espectro de la organización estatal. En realidad, la Constitución se diseña a través de un conjunto de reglas generales, con carácter de permanencia y adaptación futura, por medio de las cuales se fijan apenas las directrices básicas que permiten desarrollar aquellos objetivos y principios fundantes que la misma se ha propuesto. En este sentido, las normas orgánicas de la Constitución, y en particular las que describen el ejercicio de la función legislativa, son entonces esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas, impidiendo en cualquier caso predeterminar el acto de aplicación a partir de su lenguaje individual, el cual se viene a producir únicamente a la luz de una interpretación sistemática y armónica del conjunto normativo que avala y respalda el fundamento de su consagración.

3.5 Así, si el mismo constituyente otorga al Congreso de la República, en su condición de órgano político de representación popular, el ejercicio de la función legislativa del Estado, para que por su intermedio de determinen los presupuestos jurídicos que van a regular las relaciones políticas, sociales y económicas en los diferentes momentos de la vida estatal, fácil es concluir que las normas constitucionales que actúan como pilares reguladores de esa actividad pública, en razón del principio democrático y pluralista que las sustenta, merecen una interpretación amplia y flexible que facilite su adecuación jurídica a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa, la cual debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (arts. 157 y ss), observando también las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y ss).

3.6 Bajo este contexto, yerra el demandante cuando sostiene que el Congreso desborda el marco de su competencia funcional al proceder a sustituir, modificar y adicionar las leyes, como en efecto lo hizo en los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 138 de la Ley 388 de 1997. Sin entrar a considerar que semántica y gramaticalmente existe una marcada sinonimia entre las expresiones demandadas y los términos utilizados por la Constitución en el numeral 1° del artículo 150 para enunciar algunas de las funciones asignadas a la Rama Legislativa del Poder Público, como son las de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”, éstas y aquellas constituyen en realidad una clara manifestación de la actividad natural de producción del derecho y, por contera, están igualmente integradas a la cláusula general de competencia legislativa que los artículos 114 y 150 de la Carta, en concordancia con los artículos 1°, 2° y 3° del mismo ordenamiento Superior, radican en cabeza del Congreso de la República.

Ciertamente, en cuanto ex propio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, entorno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales. Sobre este particular, la Corte, sin pretender definir en todo su contexto el proceso de elaboración del derecho positivo, ha tenido oportunidad de señalar que “La función legislativa no se ejerce únicamente en el momento de dictar la ley sino que tiene lugar cuando se la modifica o adiciona, cuando se la interpreta con autoridad y cuando se la deroga”2, con lo cual la Corporación ha sentado, frente al uso de las expresiones acusadas, un precedente jurisprudencial bastante claro que permite determinar la discrecionalidad de que goza el legislador para describir e impulsar, bajo cualquier acepción gramatical con sentido propio, el desarrollo dinámico de la actividad legislativa.

En los términos precedentes, la Corte encuentra que las expresiones “Sustituyen”, “Modifica” y “Adiciona”, contenidas en los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 138 de la Ley 388 de 1997, no violan la Constitución Política, en especial su artículo 150 numeral 1°, razón por la cual serán declaradas exequibles en la parte resolutiva de esta Sentencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador 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,

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Sustituyen”, “Modifica” y “Adiciona”, contenidas en los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencia C-473/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Sentencia C-564/95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.