

Sentencia C-362/96

CODIGO EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE

Puede afirmarse que el constituyente de 1991 no se detuvo a tratar en profundidad el tema de los códigos. En efecto, la discusión en torno a la expedición de los códigos se dió apenas como débil prolongación de la generada alrededor del tema de las leyes orgánicas, marco y estatutarias, lo cual significó que no se hicieran diferenciaciones ni reflexiones expresas sobre la naturaleza de los códigos.

CODIGOS-Requisito que debe cumplir/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

Esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes: Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo; Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen “una técnica legislativa”, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo.

CODIGO-Competencia del Congreso para determinar materias a codificar

La Constitución señala que sólo al Congreso compete la expedición de los códigos. Esta norma ha sido interpretada por la Corte en el sentido de que la restricción se aplica también a la adición o modificación de los códigos. Pues bien, atendiendo a estos postulados y a la aseveración de que el Congreso es el que debe determinar si una materia ha de ser codificada, reservándose la facultad de tratar sobre ella, la única respuesta lógica es que también el Congreso es el único autorizado para decidir acerca de la descodificación de un área. Queda por resolver si la facultad del Congreso de determinar si un cuerpo legal es y continúa siendo un código debe tener algunos límites. La Corte considera que sí y que esas restricciones deben referirse a la tradición jurídica y al objetivo garantista que animó el surgimiento de la codificación. Como se vio atrás, el movimiento codificador nació también en el marco de la lucha por asegurar las libertades y derechos de los ciudadanos ante el Estado, para lo cual se procedió a separar el derecho privado del público y dentro de éste algunas ramas especiales, tales como el derecho penal y los derechos procesales.

LEY CODIGO-Competencia del legislador para determinarlas

De acuerdo con la nueva Constitución, las leyes-código constituyen un tipo especial de ley que se distingue porque su expedición, reforma o derogatoria puede ser decidida exclusivamente por el Poder Legislativo. Con ello, a las leyes-código se les concede una garantía especial de estabilidad e intangibilidad de la que no gozan las leyes comunes. Así las cosas, y puesto que la Constitución no estableció cuáles son las leyes-código, razón por la cual esta facultad ha quedado atribuida al Legislador, lo menos que puede esperarse es que éste declare expresamente para cada caso concreto su voluntad irrefutable de que un cuerpo legal adquiera esa calidad.

CERTIFICADO DE MOVILIZACION-Objeto

El objeto del certificado de movilización es el de garantizar que los vehículos se encuentren en un buen estado técnico-mecánico, de manera que no se conviertan en un peligro para la vida de las personas ni afecten el medio ambiente. La pregunta que ha de formularse en el examen de constitucionalidad no es si el certificado cumple un fin deseable, sino más bien si, en atención a los peligros potenciales que conlleva el uso de los automóviles, el organismo competente del Estado para regular sobre la materia estaba obligado a exigir el certificado

de movilización. La respuesta constitucional es obvia: ese órgano del Estado no tiene ningún deber de establecer el mencionado certificado, pues él goza de discrecionalidad para determinar cuál medida debe elegir, entre la gama de disposiciones posibles de expedir, para prevenir las amenazas derivadas de la movilización de los vehículos.

TRANSITO AUTOMOTOR-Competencia del legislador para regularlo

El Congreso es el órgano del Estado competente para regular lo referido al tránsito automotor y, por consiguiente, para dictar la norma bajo análisis, de acuerdo con la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Constitución. Ello significa que a él le corresponde determinar cuál es la medida más apropiada para garantizar el buen estado de los vehículos.

CERTIFICADO DE MOVILIZACION-Eliminación/TRAMITOMANIA

No es competencia del juez constitucional establecer si la decisión del gobierno de suprimir los referidos trámites es acertada o no. Al Congreso le corresponderá, en el futuro, evaluar si las medidas ahora adoptadas son eficaces para garantizar un transporte libre de peligros y, en caso de considerar que no es así, está plenamente facultado para tomar otras disposiciones para el efecto.

Referencia: Expediente D-1176

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 140 del Decreto-Ley 2150 de 1995 “Por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta Nº 40

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz,

José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero,
Vladimiro Naranjo Mesa y Julio César Ortíz Gutiérrez

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad del artículo 140 del Decreto - Ley 2150 de 1995 "Por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

El Presidente de la República de Colombia

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo y,

CONSIDERANDO...

Decreta...

Artículo 140. Eliminación del certificado de movilización. Elimíñese en todo el territorio nacional el trámite de la revisión técnica mecánica y la expedición del certificado de movilización para todos los vehículos automotores, con excepción de aquellos que cumplen el servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto.

Parágrafo. En todo caso es obligación del propietario de cada vehículo mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad y pagar los impuestos de timbre y rodamiento previstos en la Ley. Las autoridades de tránsito impondrán las sanciones previstas en la Ley por el incumplimiento de las normas de tránsito y transporte.

Los vehículos que cumplen el servicio público de pasajeros deberán someterse anualmente a una revisión técnica mecánica para que les sea verificado su estado general. Los vehículos nuevos de servicio público sólo empezarán a someterse a la revisión técnico- mecánica transcurrido un año desde su matrícula.

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Presidente en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, expidió el Decreto 2150 de 1995, publicado en el Diario Oficial N° 42137 de 1995.
2. La ciudadana Gloria Amparo Rico, demandó la inconstitucionalidad del artículo 140 del Decreto 2150 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 150, numerales 2 y 10, y 121 de la Constitución Política.
3. Mediante escrito fechado el 26 de marzo de 1996 el Procurador General de la nación rindió concepto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 242- 2 de la Constitución.

4. Cargos e intervenciones

Para una mayor claridad expositiva se señalarán, en primer lugar, los cargos formulados contra la norma acusada. En segundo término, se sintetizarán los argumentos de los intervenientes y del Ministerio Público concernientes a dichos cargos.

4.1 A juicio de la actora, el artículo 73 del Decreto-Ley 2150 de 1995, modificó el Código de Transporte, al eliminar la revisión técnica mecánica y el certificado de movilización para todos los automotores, con excepción de los de servicio público. Así mismo, se expresa que al disponer el artículo 140 acusado la revisión anual de los vehículos de transporte de pasajeros, salvo los nuevos, que deberán someterse a la revisión el año siguiente a su matrícula, se introdujo otra modificación al Decreto 1344 de 1970 (Código Nacional de Tránsito Terrestre). En lugar de las obligaciones anteriores, añade, la norma demandada estableció la obligación de mantener en buenas condiciones los vehículos y pagar los

impuestos.

La demandante afirma que al efectuar las referidas reformas, el Gobierno desbordó la habilitación que le fue atribuida en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995. En efecto, señala, la ley de facultades extraordinarias facultaba al Presidente para suprimir o reformar trámites y procedimientos innecesarios en la Administración Pública, pero en forma alguna – como se establecía de manera expresa – autorizaba su uso para modificar códigos. Tal limitación, consagrada en la ley, agrega, se encuentra en consonancia con la prohibición contenida en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, sobre la interdicción del empleo de las facultades extraordinarias por parte del ejecutivo para expedir códigos.

En su concepto, la extralimitación en que incurrió el Gobierno en el ejercicio de las facultades conferidas por el legislativo, vulnera el artículo 150-2 y 10 de la Constitución Política, toda vez que es facultad privativa del Congreso expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Igualmente, concluye, el gobierno realizó funciones distintas a las que le atribuye la Constitución y la ley y, por tanto, contrarió lo preceptuado en el artículo 121 de la Carta.

4.2 Intervención del apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho

En su escrito de intervención, presentado el día 26 de febrero de 1996, el doctor Alvaro Namen Vargas, defiende la constitucionalidad de la norma. Sostiene que el Decreto 1344 de 1970 no posee la naturaleza de código. En efecto, precisa el mencionado decreto fue expedido por el gobierno en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el literal f) del artículo 1 de la Ley 8^a de 1969, disposición que habilitaba al gobierno para reglamentar lo relativo a la policía vial y de circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito. Por lo tanto, enfatiza, la facultad fue otorgada para expedir un reglamento y no un código, caso contrario al que se dio, por ejemplo, cuando el Congreso mediante la Ley 4^a de 1969, facultó al ejecutivo para expedir el Código de Procedimiento Civil.

Adicionalmente, indica que el Decreto 1344 de 1970 no reúne los requisitos – unidad sistemática, metódica y coordinada en torno a una rama específica del derecho de modo pleno e integral – establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como propios de un código.

Por último, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la eliminación del certificado de movilización, expresa la necesidad de agilidad y eficacia de la administración y busca evitar que se “entrabe” la relación individuo-Estado.

4.3 El ciudadano Luis Fernando Torres Vela, apoderado del Ministerio del Transporte, intervino en el proceso de la referencia. Mediante escrito presentado el día 21 de febrero propugna la exequibilidad de la norma.

Reitera lo expresado por el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho en torno a la naturaleza del Decreto 1344 de 1970. Sostiene que dicho conjunto normativo fue dictado por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante la Ley 8^a de 1969. Acorde con el literal f) de la citada ley, continúa el interveniente, la facultad otorgada al Gobierno era la de “reglamentar lo relativo a la policía vial y de circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito.” Por esta razón, enfatiza, el Decreto 1344 mal puede revestir el carácter de código.

4.4 Estima el Procurador General de la Nación que la norma demandada fue expedida por el Ejecutivo, en uso de la habilitación del legislador para que el Presidente adecuara el funcionamiento del aparato administrativo a los criterios rectores de economía, celeridad y eficiencia consagrados en la Constitución. Esta filosofía, mantiene, informó la decisión del Ejecutivo de suprimir los requisitos del certificado de movilización y la revisión tecno-mecánica de los vehículos. Los mencionados trámites, conceptúa, no sólo resultaban innecesarios sino que se efectuaban, en innumerables ocasiones, de manera fraudulenta.

De otra parte, señala, esta medida posee una finalidad moralizadora que busca poner coto a los excesos cometidos por funcionarios e intermediarios en los procesos de tramitación de los mencionados certificados. Así mismo, la disposición acusada hace real la facultad de participación democrática de los ciudadanos, radicando en ellos el deber de vigilar el buen funcionamiento de los automotores.

El representante del Ministerio Público reitera lo dicho por los intervenientes en punto a la naturaleza del Decreto 1344. En efecto, anota, dicha normatividad fue expedida, conforme a lo dispuesto en el literal f) de la Ley 8^a de 1969, con el propósito de regular lo concerniente al tráfico vehicular pero sin que ello implicara la creación de un nuevo código.

Pone de presente que si bien a la luz de la anterior Constitución la habilitación del Congreso al Ejecutivo habría podido abarcar la expedición de códigos, esta situación no se produjo toda vez que el Legislador precisó que facultaba al Ejecutivo únicamente para reglamentar la materia. Por esta razón, la denominación usual del Decreto 1344 de 1970 como código del transporte es ajena a los designios del legislador. Añade que, por lo demás, esta normatividad carece de ciertas orientaciones y principios definidos por la doctrina como característicos de un código, y que el Ministerio de Transporte, consciente de esta deficiencia, ha presentado un proyecto de ley, que cursa en el Congreso, con el fin de lograr la expedición de un Código Nacional de Tránsito Terrestre.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

Problema planteado

2. Corresponde a la Corte determinar si el referido artículo 140 del Decreto-Ley 2150 de 1995, modifica un código – y más concretamente el Código Nacional de Transporte Terrestre – y establecer si, en caso de haberlo hecho, la norma es inconstitucional. En el camino que conduce a la resolución de la cuestión planteada, debe ocuparse la Corte también del esclarecimiento del concepto de Código, lo que se torna decisivo para dirimir esta controversia.

El surgimiento de los códigos

3. La noción moderna de código tiene sus raíces en la época de la Ilustración. Si bien antes de ella habían existido ya diferentes códigos, éstos no se corresponden con la visión actual del acto codificador. En el pasado más lejano se conoce la codificación de Solón y la decenviral en Roma, el Corpus Iuris Civilis de Justiniano, el Corpus Iuris Canonici, Las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, la Novísima Recopilación de las Leyes de España, etc., obras todas que fueron consideradas en su época como verdaderos códigos, pero que difieren en

sus características centrales del concepto moderno de código. En efecto, todos estos textos se distinguieron por ser una verdadera recopilación de leyes - sin ningún intento de sistematización -, y por abarcar todo tipo de materias jurídicas. Ello los distingue obviamente del entendimiento contemporáneo de un código, el cual presupone la elaboración sistemática y ordenada de normas sobre una rama jurídica determinada.

4. El movimiento codificador que surge desde finales del siglo XVIII con la Ilustración se originó en diferentes causas. Entre ellas cabe destacar la necesidad de simbolizar la unidad política a través de una legislación única, como ocurrió en Italia y en Alemania, a mediados del siglo XIX, una vez superado el fraccionamiento a que estuvieron sometidas estas dos naciones durante tantos siglos. En forma similar, aquellas naciones en las cuales el Estado había logrado consolidarse definitivamente, como en Francia, se tendió a documentar esa madurez del ente estatal a través de la unificación del derecho, paso que alcanza su mayor perfección con la codificación.

5. Igualmente, la tendencia codificadora se insertó dentro del movimiento constitucionalista, dirigido a lograr la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos ante el Estado. Este proceso conduciría a separar el derecho privado del público y a imprimirlle autonomía a algunas ramas del mismo derecho público, como ocurrió con los derechos procesales y el penal, desmembraciones que tenían por objetivo constituirse en garantías de la libertad de los ciudadanos, y con las cuales se esperaba trazar una barrera entre lo político y lo jurídico.

6. Por otra parte, con la codificación se buscó darle un orden, una racionalidad, a la dispersa normatividad existente, lo cual respondía también al propósito de brindarle seguridad jurídica a los ciudadanos. De Ruggiero afirma con respecto a Francia, país que trazó la senda de la codificación con el código civil napoleónico, lo siguiente:

"La necesidad de recoger los miembros de una legislación farragosa y de unificar el Derecho de las distintas regiones, regidas unas por el derecho escrito y otras por el consuetudinario (*Droit Contumier*) integrado por una serie infinita de costumbres locales o generales, en las cuales aun a los juristas resultaba difícil hallar la norma para aplicarla al caso concreto, y el gran movimiento social producido por la revolución francesa con la proclamación de nuevos principios y la supresión completa de los ordenamientos jurídicos anteriores, fue la causa

compleja que impuso en Francia la codificación de 1804" (de Ruggiero, Roberto: *Instituciones de derecho civil*. Librería de Angel Pola, México D.F., 1939, p. 73).

Esta interpretación es corroborada por Calamandrei, quien, además, enfatiza el papel que se esperaba que desempeñaran los códigos como limitantes de las arbitrariedades de los jueces de la época. Afirmaba el distinguido autor, refiriéndose al régimen monárquico:

"la necesidad de ordenar, y, sobre todo, de unificar la administración de la justicia, era profundamente y urgentemente sentida por las clases burguesas y populares, que, en la falta de certeza y en la multiplicidad de las normas de derecho, en la inestabilidad y en la heterogeneidad de las interpretaciones, en la intrincada complicación de los órganos jurisdiccionales, invocaban una sola ley, una justicia simple e imparcial, un control desinteresado que con un criterio único mantuviese a todos los jueces dentro de los límites de su poder y les prohibiese transgredir, bajo apariencia de interpretarlo, el derecho objetivo. Hemos indicado cuál era, en la Francia monárquica, la falta de certeza de las fuentes jurídicas y su heterogeneidad en las diversas regiones del Estado... para poner remedio a tal anarquía jurídica, si por una parte se hacían cada vez más frecuentes en el siglo XVIII las invocaciones de una legislación más simple y homogénea o en absoluto de un Código único para toda la Francia, se pedían, por otra, providencias eficaces contra las arbitrariedades del poder judicial, el cual invadía, poco a poco, con los arrets de reglement [con sus decisiones, trad. de la Corte] y con la casi ilimitada facultad de interpretación, el campo del poder legislativo" (Calamandrei, Piero: *La casación civil*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1945, tomo I, p. 22).

7. La tendencia codificadora respondía también a la concepción – propia de la conjunción del derecho natural racional y la Ilustración – de que se podía crear un cuerpo jurídico que respondiese a todas las necesidades existentes – y venideras – de la sociedad. Así, pues, el derecho no tendría que irse adaptando continuamente a las nuevas condiciones sociales y económicas, sino que más bien podría crear un sistema capaz de incorporar – e incluso encauzar – las transformaciones que viviera la sociedad, todo a partir de unos principios capitales deducidos por la razón. Calamandrei, quien en el libro citado se ocupó detalladamente del tema, particularmente en lo que hace relación con las consecuencias

que ello aparejaba a las relaciones entre los poderes legislativo y judicial, diría al respecto:

"Toda la obra de los reformadores revolucionarios aparece inspirada como por un ciego fetichismo por la omnipotencia de la ley, por la ilimitada autoridad del poder legislativo; el derecho objetivo, más bien que un producto histórico en continua evolución, es considerado como el resultado de algunos principios filosóficos abstractos, buenos para todos los tiempos y para todos los lugares, fijado en modo definitivo por la voluntad del legislador que todo lo prevé. Nace así, de tal concepción, la que, con una frase de Brugi, se puede llamar la 'ilusión del código': considerando haber alcanzado la cúspide de la civilización y confiando en la infalibilidad de la razón, los filósofos del final del siglo XVIII creyeron que había llegado el momento de reunir de una vez para siempre en un texto absolutamente completo todas las normas que agotasen en cada campo las posibles contingencias jurídicas; y quisieron, por consiguiente, que el Código, la redacción del cual fue, desde los momentos iniciales de la Revolución, uno de los más tenaces propósitos de los reformadores, debiese bastar para todo en el dominio jurídico. El concepto dominante en la filosofía de la llamada época de las luces, según el cual el oficio del legislador no era el registrar caso por caso, en normas escritas, principios que ya la conciencia jurídica nacional hubiera elaborado a través de las necesidades de la vida práctica, sino el de establecer ex novo un sistema de reglas inmutables obtenidas deductivamente de pocos axiomas teóricos, engrandeció excesivamente la idea de la función legislativa, en detrimento absoluto de la función jurisdiccional. Unica fuente del derecho fue considerada la ley; única norma jurídica la palabra salida de la boca del legislador; y como se tenía la idea de que la ley, a través de la codificación, habría sido en cada una de sus partes clara y completa, de modo que en ella habría encontrado fácil y rápida regulación todo hecho específico concreto que pudiera verificarse en el mundo jurídico, se pensó que la función del juez debía limitarse, en cada caso, a una simple labor de busca para encontrar, entre los diversos artículos del Código, aquel que se adaptase al caso a decidir, y que, en un cuerpo de leyes carente de lagunas, no podía absolutamente faltar". (tomo I, p. 42).

8. Pero el choque con la realidad no habría de esperar demasiado tiempo: si inicialmente se pensó que el juez no debería en ningún momento interpretar la ley y que en caso de tener dudas acerca de su aplicación al caso concreto había de solicitar al Parlamento que hiciera claridad sobre el problema - a través del llamado référe législatif -, con el tiempo fueron tantas las solicitudes elevadas por los jueces que en el mismo código de Napoleón se eliminó

la figura del référe legislatif y se autorizó a los jueces a practicar una interpretación jurisprudencial de la ley, reservándose todavía la interpretación al Congreso. Igualmente, si en un comienzo se creó el tribunal de casación para impedir que los jueces a través de sus sentencias interpretaran la ley, con el tiempo este tribunal pasaría a cumplir la función de unificar la jurisprudencia. En palabras de Calamandrei:

“Hemos visto que, en los primeros tiempos de la Revolución, se creía que la codificación hubiese definitivamente suprimido la interpretación jurisprudencial (...) pero en seguida se comprendió que esta creencia era una utopía, y que en la práctica era absolutamente imposible recurrir para aclaraciones al legislador cada vez que en un proceso surgían dudas acerca de la interpretación de una norma. Se comprendió entonces que la jurisprudencia, en lugar de enemiga del derecho objetivo, era su mejor colaboradora; y en la interpretación jurisprudencial, más bien que un peligro para la codificación, se vio la más natural continuación, el más oportuno desarrollo del derecho codificado. La Corte de casación, por consecuencia, no fue ya llamada a destruir la jurisprudencia, sino a disciplinarla y a unificarla; no ya a impedir a los jueces interpretar la ley, sino a regular y a hacer homogénea su interpretación” (tomo I, p. 136).

9. La creencia en la potencialidad ordenadora de la sociedad por parte de los códigos entraría aún más en colisión con la realidad a causa de los cambios producidos en este siglo. En efecto, con la aparición del Estado de bienestar, la actividad estatal se extendió a un gran número de actividades, las cuales requieren ser reguladas mediante leyes especiales, que se escapan al estrecho y, en cierta forma, petrificado mundo de los códigos. Asimismo, las transformaciones producidas en la sociedad – bien sea en lo atinente a la esfera económica, a los adelantos tecnológicos, a la estructura social, etc. -, han ido creando o abriendo nuevos campos para la actividad humana que van mucho más allá de las prescripciones consignadas en los códigos, situación que ha requerido, a su vez, la expedición de reglamentaciones propias. Este hecho ha conducido a algunos a afirmar que la época actual es descodificadora y que se ha vuelto al esquema de la dispersión jurídica, con sus consecuencias de incertidumbre e inseguridad para el ciudadano común.

10. Con todo, lo cierto es que a pesar de la aparición permanente de nuevas áreas de la actividad humana que han de ser reguladas jurídicamente y a pesar de la proliferación de normas especiales, la tendencia a codificar o a mantener codificadas determinadas esferas

continúa, como forma de garantizar, en un texto jurídico, un cierto tratamiento sistemático y comprensivo de una materia dada. Y ello no obstante que códigos como el de Napoleón o el civil colombiano han sido objeto de innumerables reformas, lo cual atentaría contra el propósito inicial de sistematicidad y ordenación. Lo anterior delata un cambio en el entendimiento de lo que es un código, en el sentido de negar la pretensión primera de que fuera un texto completo e inmejorable, para pasar a afirmar que es una tarea en permanente proceso de revisión y adecuación.

Los códigos en la historia jurídica colombiana

11. En la Constitución de 1886 aparece ya consignado el vocablo “código”, cuando en el literal “H” de las disposiciones transitorias se estableció que una vez que el Consejo Nacional Constituyente asumiera el carácter de cuerpo legislativo había de ocuparse preferentemente “en expedir una ley sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional”. Con todo, en el cuerpo permanente de esa Constitución se incluyó a los códigos dentro de la acepción general de ley, sin hacer ninguna distinción. Al respecto, rezaba el artículo 76:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes...”

12. El término fue de corriente uso para denominar determinados cuerpos jurídicos. Es así como en el artículo 1º de la Ley 57 de 1887, sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional, se estatuía lo siguiente:

“Regirán en la República, noventa días después de la publicación de esta ley, con las adiciones y reformas de que ella trata, los Códigos siguientes:

El Civil de la Nación, sancionado el 26 de Mayo de 1873;

El de Comercio del extinguido Estado de Panamá, sancionado el 12 de Octubre de 1869; y el Nacional sobre la misma materia, edición de 1884, que versa únicamente sobre comercio

marítimo;

El Penal del extinguido Estado de Cundinamarca, sancionado el 16 de Octubre de 1858;

El Judicial de la Nación, sancionado en 1872, y reformado por la Ley 76 de 1873, edición de 1874;

El Fiscal de la Nación, y las leyes y decretos con fuerza de ley relativos a la organización y administración de las rentas nacionales; y

El Militar nacional y las leyes que lo adicionan o reforman”.

De la misma manera, el Código de Régimen Político y Municipal, Ley 4^a de 1913, prescribía al respecto:

“Artículo 41: Desde el punto de vista de la codificación actual, se dividen las leyes en tres grupos: Códigos nacionales, leyes de carácter general y leyes de carácter especial. Al primer grupo corresponden los siguientes Códigos: el Civil, el de Comercio Terrestre, el de Comercio Marítimo, el de Minas, el Fiscal, el Penal, el Militar y el Judicial.

“Artículo 42: Los proyectos de ley presentados por los Ministros del Despacho o por los miembros de las Cámaras que tiendan a reformar o adicionar los Códigos y leyes generales, se amoldarán a la clasificación legal, de suerte que un mismo proyecto no debe tener disposiciones pertenecientes a materias que deben ser objeto de distintos Códigos o leyes...”.

13. La reforma constitucional de 1945 modificó el referido artículo 76 de la Constitución. En la enmienda de este artículo se contempló expresamente a los códigos como una ley especial. En la parte que interesa a esta sentencia decía la reforma:

“Art. 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones....”

La reforma constitucional estableció, además, un procedimiento especial para la expedición o reforma de los códigos, al disponer que las leyes referidas a los códigos - y a algunas otras materias - no serían adoptadas ni modificadas por el procedimiento ordinario, sino que ellas tendrían que tener origen en “proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una u otra Cámara, o presentados por los ministros del despacho...”. De esta manera, se le dio a los códigos el mismo tratamiento que se le había dado en el artículo 80 del texto original de la Constitución de 1886 a las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial, las cuales no podrían “ser modificadas sino en virtud de proyectos presentados por las Comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara o por los Ministros del Despacho”.

Más aún, la enmienda constitucional de 1945 estableció una mayoría especial para la aprobación de los proyectos de ley sobre códigos, al incorporar dentro del artículo 81 un párrafo que señalaba que “para la expedición de las leyes que modifiquen, reformen o deroguen las mencionadas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 76, se requiere la mayoría absoluta de votos de los miembros que forman la Comisión Permanente y, asimismo, la mayoría absoluta de votos de los miembros que componen cada Cámara”.

Finalmente, en la reforma se consagró una mayoría especial para que el Congreso rechazara las objeciones elevadas por el Presidente contra los proyectos de ley-código aprobados por el Congreso. Así, mientras que las objeciones para los proyectos comunes podían ser rechazados por el Congreso con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, en el caso de las objeciones para los proyectos de código se requería reunir una mayoría equivalente a las dos terceras partes de los votos de los miembros de las Cámaras (art. 88).

14. Ahora bien, interesa destacar que el tratamiento especial que le dio la enmienda constitucional de 1945 a los códigos fue el resultado de una propuesta del gobierno mucho más ambiciosa, que fracasó en el Congreso. La proposición del gobierno iba enderezada a establecer dos categorías de leyes, a saber, las comunes y las orgánicas. Así, en el proyecto de reforma constitucional presentado por el entonces Ministro de Gobierno, Dr. Alberto Lleras, en 1944, se proponía que la parte inicial del artículo 76 de la Constitución (69 antes de la codificación de 1945) quedara así:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Habrá dos clases de leyes: orgánicas y comunes.

Por medio de leyes orgánicas, el Congreso ejerce las siguientes atribuciones:

2. Modificar la división general del territorio con arreglo al artículo 5 de esta Constitución y establecer y reformar cuando convenga las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 6.

3. Regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan el artículo 56, artículo 128 y las demás prescripciones constitucionales.

4. Fijar la ley, peso, y tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesos y medidas.

5. Dictar las disposiciones para la formación del presupuesto nacional, y todas aquellas que regulen la expedición de las leyes comunes.

6. Expedir códigos en los ramos Civil, Penal, Militar, Fiscal, Administrativo y de Policía, o reformar las disposiciones de dichos códigos.

7. Fijar los planes y programas a que deba someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.

8. Dictar los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.

"Por leyes comunes el Congreso ejerce las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes comunes preexistentes.

2. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales.

3. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los Poderes nacionales.

4. Fijar el pie de fuerza.

5. Crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones.

6. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional.

7. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen;

8. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración. En cada legislatura, de acuerdo con las normas de la ley orgánica respectiva, se votará el presupuesto general de rentas y gastos.

En el Presupuesto no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido propuesta por el gobierno y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o a un crédito judicial reconocido.

9. Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.

10. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija.

11. Aprobar o desaprobar los contratos o convenios que celebre el presidente de la República con particulares, compañías o entidades políticas, en los cuales tenga interés la Nación, si no hubiesen sido previamente autorizados o si no se hubieran llenado las formalidades prescritas por el Congreso, o si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas a la ley de autorizaciones.

12 Organizar el crédito publico.

13 Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con estricta sujeción a las leyes orgánicas.

14 Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.

15. Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria, y señalar los monumentos que deban erigirse.

16. Aprobar o desaprobar los tratados que el gobierno celebre con potencias extranjeras.
17. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos en cada Cámara, y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos queden eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Gobierno estará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.
18. Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías".

En la exposición de motivos del ministro de Gobierno, se lee:

"Al Congreso corresponde hacer las leyes en una república democrática. Nada puede hacerse sin una ley. Pero ¿son todas las leyes iguales, de una misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas, excepcionalmente, establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos, pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores, y sólo ellos. Fija normas para expedir ciertas leyes. Se traza a sí mismo derroteros, límites, pautas. Tienen, estas leyes, notoriamente una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso se ha trazado estos derroteros, estos límites, los atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que 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. Hay, pues, evidentemente leyes orgánicas o normativas y leyes comunes. Pero en la Constitución sólo hay leyes de una sola clase. Y el legislador puede ir deshaciendo su trabajo sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice como se ha de elaborar el Presupuesto. Pero si al momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio Presupuesto, modificando la ley normativa. El legislador dice sabiamente que ha de haber una prelación determinada de gastos o un plan de inversiones. Pero surge un gasto ocasional, que no cabe dentro del programa, y al dictar la ley, deroga la sabia norma ordenadora.

"El Gobierno propondrá la distinción entre unas leyes y otras. El Congreso, por medio de leyes orgánicas ejercería ciertas atribuciones, como interpretar, reformar y derogar leyes orgánicas y preexistentes; como modificar la división general del territorio; como regular el servicio público, la carrera administrativa, la judicial, la militar; como dictar las normas para elaborar el Presupuesto; como expedir Códigos en los ramos Civil, Penal, Militar, Fiscal

Administrativo Electoral, y de policía o reformar sus disposiciones; como fijar los planes y programas a que deba someterse el fomento de la economía nacional y los grandes planes y programas de las obras públicas; como dictar los propios reglamentos del Congreso y de cada Cámara, que han de ser estables y revisados por una y la otra, para que sean armónicos. Y por leyes comunes el Congreso ejercería todas las demás atribuciones. La ley orgánica tendría su origen, invariablemente, en una comisión o en el Gobierno. Y para su aprobación se exigiría el voto favorable de la mayoría absoluta de los individuos de cada Cámara. La ley común podría, en cambio, ser presentada por cualquier miembro de la Cámara respectiva, o por los Ministros o por la Comisión. Para su aprobación bastaría el voto de la mayoría absoluta de los asistentes de cada Cámara...”.¹

Y sobre el mismo tema, en el informe de mayoría de la comisión que estudió el proyecto para presentarlo para segundo debate ante la plenaria se advertía:

“Existen leyes que por su influencia decisiva en la organización de los servicios públicos o en el progreso económico del país deben merecer por parte del Congreso un tratamiento especial, en el sentido de evitar modificaciones frecuentes en su contenido y de darles cierto carácter de estabilidad: Son precisamente las enumeradas en los incisos segundo a quinto del artículo 69, que se refieren a la expedición de códigos, a la formación del Presupuesto Nacional, al régimen de creación y supresión de las entidades municipales y a la fijación de planes y programas para el fomento de la economía nacional y de las obras públicas nacionales. Para esta categoría de disposiciones, en el deseo de que tengan la preeminencia apetecida y que sólo puedan ser modificadas en los casos en que haya una verdadera necesidad nacional que así lo exija, se erige un sistema según el cual al mismo tiempo que únicamente pueden ser reformadas en virtud de proyectos adoptados por las comisiones permanentes, o mediante iniciativa del gobierno, se da a éste la facultad de objetarlas y se prohíbe al Congreso declarar infundadas las objeciones del Ejecutivo si no media una mayoría de las dos terceras partes de los votos en la respectiva Cámara” (idem).

15. La enmienda constitucional de 1968 mantuvo la diferenciación de las leyes y los códigos en el artículo 76, donde se señalan las atribuciones del Congreso. Igualmente, preservó el tratamiento especial de los proyectos de ley referidos a códigos en lo que tiene que ver con

la mayoría exigida para el rechazo de las objeciones presidenciales y conservó el trámite especial para esos proyectos, en tanto que asimiló su tránsito por el Congreso al que debían surtir los proyectos referidos a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (art. 79, último párrafo de la anterior Constitución). Sin embargo, la reforma eliminó la exigencia de la mayoría calificada para la expedición de las leyes referidas a códigos, que había sido instaurada por la enmienda del 45. Sobre esta reforma vale la pena señalar que también en el proyecto inicial presentado por el gobierno se proponía hacer una enumeración taxativa de los códigos, norma que fue rechazada finalmente. Así, en el artículo 7º del proyecto de reforma se señalaba que el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución quedaría así:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

1º ...

2º Expedir y reformar códigos en los ramos civil, comercial, laboral, penal y de contravenciones, contencioso administrativo, procesal, militar, político y municipal, y regímenes electoral, del subsuelo y fiscal" (Presidencia de la República: Historia de la reforma constitucional de 1968. Imprenta nacional, Bogotá, 1969, p. 29).

El debate en la Asamblea Nacional Constituyente acerca de los códigos

16. El tema de los códigos fue tratado en la Asamblea Nacional Constituyente dentro del punto relacionado con el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso al Presidente, materia que generó gran polémica dentro de la Asamblea.

En efecto, sobre este asunto se presentaron posiciones totalmente polarizadas. En uno de los extremos, los partidarios del proyecto gubernamental propugnaron un fortalecimiento del Ejecutivo y, en consecuencia, la ampliación de tales facultades.

En el extremo opuesto, algunos de los constituyentes propusieron la supresión total de las facultades extraordinarias. Para estos últimos, la práctica inveterada de delegar en el legislador extraordinario la regulación de materias que por su esencia correspondían al

Congreso había dado paso a innumerables abusos, lo que hacía inaplazable poner término a esta figura. Así, se anotaba que el Ejecutivo y la Administración en general habían asumido la potestad de “expedir múltiples y contradictorias reglas abstractas, verdaderas leyes que desvirtúan la racionalidad de la función [Ejecutiva] y crean la confusión más absurda en la sociedad y entorpecen los mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad²”. Así mismo, los opositores a la existencia de las facultades extraordinarias aducían que en la práctica la función legislativa se había radicado en cabeza del Ejecutivo, de tal forma que la excepción – el legislar con base en esas facultades – se había tornado norma general.

Otros constituyentes adoptaron una posición intermedia, defendiendo la restricción del alcance de las facultades extraordinarias. Esta propuesta fue la acogida y sustentada por el Constituyente Palacio Rudas, quien propuso conservar la figura, pero estableciendo límites constitucionales a su ejercicio. Dentro de los mencionados límites, que quedaron consagrados en el texto constitucional, se destaca la restricción de las materias objeto de delegación³. Con ello se quiso impedir que el legislador mismo se desapoderara de ciertos temas que sólo a él competiría regular. Esas materias son, entonces, las relacionadas con las leyes orgánicas, las estatutarias y las leyes-código, con la creación de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras Legislativas y con el establecimiento de impuestos.

17. Si bien respecto al status y naturaleza de las leyes orgánicas y estatutarias las discusiones en el seno de la Asamblea son extensas y bien documentadas no sucede lo propio respecto al tema de los códigos. En efecto, se echa de menos el debate en torno al concepto de código y a la razón de ser del establecimiento de esta restricción en lo atinente a la delegación de las facultades extraordinarias.

Del contexto puede apenas inferirse que para el constituyente los códigos poseen, al igual que las leyes orgánicas o estatutarias, un estatus superior al de las leyes ordinarias, situación que en el caso de las leyes-código genera que su expedición o modificación se ajuste a una exigencia especial, consistente en que solamente se pueden realizar por el Legislativo.

18. En síntesis, puede afirmarse que el constituyente de 1991 no se detuvo a tratar en profundidad el tema de los códigos. En efecto, la discusión en torno a la expedición de los

códigos se dió apenas como débil prolongación de la generada alrededor del tema de las leyes orgánicas, marco y estatutarias, lo cual significó que no se hicieran diferenciaciones ni reflexiones expresas sobre la naturaleza de los códigos.

La búsqueda de la delimitación del concepto de Código

19. Con respecto a la trayectoria jurídica de los códigos en el país se pueden hacer dos afirmaciones: la primera es que con la introducción del término código se quiso conceder una calidad especial a determinados cuerpos jurídicos, conducente a garantizarles una mayor estabilidad y seguridad. En la enmienda constitucional de 1945 son prueba de ello los trámites y mayorías especiales que se les fijó a los proyectos de aprobación o reforma de códigos en lo relacionado con su tránsito y aprobación por el Congreso, y con el rechazo de las objeciones presidenciales. Además, como se pudo observar anteriormente, el concepto de código no nació aislado, sino que hacía parte de una propuesta más amplia de establecer dos categorías de leyes, en una de las cuales, las orgánicas, habrían de incluirse las leyes-código. No obstante, la propuesta global de clasificar las leyes no fue aprobada por el Congreso de 1945 en su labor constituyente, el cual, sin embargo, sí aceptó que algunas leyes podrían ser objeto de tratamiento especial, tal como lo hizo con los códigos.

20. La segunda conclusión es que desde que, en 1945, se le asignó un tratamiento constitucional especial a los códigos se ha desatado una discusión ininterrumpida acerca de cuáles textos jurídicos han de ser considerados como tales. Ello explicaría, simultáneamente, que las propuestas de reforma constitucional de 1945 y 1968 hubieran querido señalar específicamente en la Carta cuáles eran los códigos, y que estas enumeraciones taxativas hayan sido a la postre rechazadas.

21. Como se advirtió antes, en la propuesta gubernamental de reforma constitucional de 1945 se disponía que los códigos serían el Civil, el Penal, el Militar, el Fiscal, el Administrativo y el de Policía. Esta proposición fue en su tiempo rechazada. Las palabras de Rosales al respecto nos ilustran sobre el por qué:

“Quizás sería mejor hablar, en general, de códigos. Porque ¿cómo no comprender entre éstos, que la reforma deja por fuera, el de Trabajo y el Comercial, por ejemplo? Si así no es, habría leyes diversas para adoptar, derogar o modificar los códigos: orgánicas para los enumerados en la atribución que se estudia, y comunes, para los no enumerados en ella”.

(Rosales, Ramón: “Comentarios al proyecto sobre reformas constitucionales presentado por el gobierno al Congreso de 1944” . Imprenta Nacional, Bogotá, sin fecha, p. 41).

22. El tratadista Copete Lizarralde también se introdujo en la discusión, para concluir criticando la manera en que se constitucionalizó el término, de la siguiente manera:

“El constituyente de 1945 adoptó la denominación de Códigos, sin haberlos definido. La palabra Código parece estar reservada a una ley que reglamenta íntegramente una materia (...) Estimamos perfectamente antitécnico el haber acogido la denominación adoptada, pues a nuestro juicio, no hay por qué diferenciar la atribución de reglamentar íntegramente una materia y la de dictar disposiciones particulares. Por otra parte, la creciente complejidad de la vida social, hace que asuntos que no formaban antes una rama autónoma dentro de las ciencias jurídicas, haya (sic) venido a tener tanto desenvolvimiento que, separándose de su rama original, formen una especial. Tal es el caso del derecho comercial, que antiguamente estaba incrustado dentro del civil. Un ejemplo más cercano lo tenemos en el Derecho del Trabajo, que desprendido del Civil, ha tomado rumbos diversos a éste, que difícilmente hoy puede comprenderse que pudiera haber existido un tiempo en el que un mismo criterio sirviera para resolver problemas tan disímiles” (Alvaro Copete Lizarralde: Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1951, p. 161).

Pues bien, en el marco de la indefinición constitucional y legal acerca de cuáles textos jurídicos eran códigos y cuáles no, Copete se enfrentó con la opinión de los tratadistas que consideraban que la enumeración contemplada en el Código de Régimen Político y Municipal era taxativa. Para fundamentar su opinión de que la lista referida no era excluyente, manifestó que si así lo fuera el mismo Código de Régimen Político y Municipal no era un código, pues no se encontraba incluido en la enumeración, punto que consideraba absurdo, en tanto que se estaría declarando como ley común a aquélla que fijaba cuáles eran las materias susceptibles de ser codificadas y se estaría admitiendo que esa ley fuera reformada sin los trámites especiales requeridos para reformar los códigos.

Además, Copete se apoyaba en la expresión “desde el punto de vista de la codificación actual”, contenida en el artículo 41 transcrita, para aseverar que la enumeración hecha sólo podía aplicarse a la época en que había sido expedida la ley.

Finalmente, el jurista citado concluía lo siguiente:

"Todo lo que aquí llevamos dicho demuestra que la denominación de Código carece de contenido propio, y que puede ser Código toda ley que reglamente íntegramente una materia cualquiera. Tenemos entre los Códigos no enumerados en el artículo 41 del Código Político y Municipal, los siguientes, que llenan en nuestra opinión, tanto los requisitos materiales como los puramente formales (estar divididos en Libros, Títulos o Capítulos):

- a) El Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4^a de 1913).
- b) El de elecciones (Ley 85 de 1916).
- c) El Código de lo Contencioso-Administrativo (Ley 167 de 1941).
- d) El Código de Justicia Penal Militar (Ley 3^a de 1945).
- e) El Código Procesal del Trabajo (Decreto-Ley 2158 de 1948).
- f) El Código Sustantivo del Trabajo.

Fuera de éstos, serán también Códigos toda ley que reglamente íntegramente una materia" (pp. 162-163).

23. Pero quizás la discusión más álgida acerca de qué cuerpos jurídicos habrían de catalogarse como códigos fue la referente a la Ley 89 de 1948, sobre organización electoral, por las circunstancias políticas que la rodearon. En el año de 1949, la mayoría liberal en el Congreso aprobó un proyecto de ley que modificaba la Ley 89 de 1948, en el sentido de adelantar las elecciones presidenciales de julio de 1950 para el último domingo de noviembre de 1949. El proyecto fue rechazado por el Partido Conservador, el cual consideró que con él se verían afectadas sus posibilidades de triunfo. Por ello, el Presidente Mariano Ospina vetó el proyecto, por razones de inconstitucionalidad, argumentando que la Ley 89 de 1948 se entendía como parte del Código Electoral, representado por la Ley 85 de 1916 y sus reformas, y que ello implicaba que el trámite de la ley reformadora debería haber seguido el procedimiento reservado constitucionalmente a la aprobación o reforma de los códigos, cosa que no se había hecho. Además, afirmaba que anteriormente el mismo Congreso, al momento de reformar la Ley 85 de 1916 a través de las Leyes 31 de 1929 y 60 de 1930,

había aludido expresamente a la existencia del Código Electoral.

El voto fue rechazado por el Congreso, el cual consideró que no existía un Código Electoral, sino simplemente leyes electorales, y en consecuencia el Presidente demandó la ley ante la Corte Suprema de Justicia. Esta, mediante fallo del 22 de septiembre de 1949, decidió que la ley era exequible, decisión que en ese momento, lamentablemente, no contribuyó a apaciguar los ya caldeados ánimos políticos en el país, y a la que seguirían repetidos actos de violencia política y el retiro del Partido Liberal de la contienda electoral.

En su sentencia - consignada en la Gaceta Judicial, Tomo LXVI, Números 2.073 -2.074, de mayo y junio de 1949, pp. 5ss.-, la Corte comparte la posición expresada por el Senado en el sentido de que:

"La palabra código venía empleándose en la legislación colombiana tradicional y consuetudinariamente sin criterio técnico ni clasificación ni definición legales, más bien en razón de su importancia, como 'conjunto de reglas o preceptos sobre cualquier materia', que es el corriente significado que da a esa palabra el Diccionario de la Real Academia Española. Sólo de 1945 en adelante se ha planteado la necesidad de saber ciertamente qué acepción, naturalmente dentro de la técnica legislativa, corresponde a la palabra referida, porque sólo desde entonces ha sido preciso distinguir, en el lenguaje de los legisladores, código y ley común, a pesar de su identidad intrínseca, por la diferencia de trámites que la Comisión constitucional de ese año, trunca porque no prosperó la iniciativa gubernamental sobre leyes orgánicas o privilegiadas, introdujo en el procedimiento parlamentario para la expedición de las leyes. No existe ninguna definición legal que sirva, por la mención de sus características y atributos esenciales, para diferenciarla específicamente dentro del género ley".

La sentencia concluía atribuyendo al Poder Legislativo la facultad de decidir, en ausencia de definiciones constitucionales o legales más precisas, qué leyes habían de ser consideradas y tramitadas como Códigos, así:

"No habiendo imperativa definición legal que force el criterio jurídico para distinguir las leyes-códigos, y no habiendo merecido esa clasificación jerárquica para las leyes electorales que expresamente clasificó dentro de las leyes generales, no encuentra la Corte razón valedera para no inclinarse en favor de la tesis del Congreso, que es la fuente soberana de donde emanan todas las leyes, las comunes y las que él quiera clasificar como códigos, para

limitarse a sí mismo en relación con éstos el mecanismo de la expedición con la imposición de trámites extraordinarios, no esenciales, sino simplemente destinados a crear una pausa de reflexión en la labor legislativa para estabilizar relativamente las leyes que por haber llegado a ser cuerpos orgánicos y completos sobre una materia han merecido la clasificación jurídica de códigos. En esa situación de desacuerdo en que han proliferado las opiniones y conceptos más contradictorios y no exclusivamente jurídicos en que se ha desarrollado el conflicto de autoridad que hoy dirime la Corte, el juego normal y democrático de las instituciones nacionales aconseja dar la prevalencia al Congreso que tiene la atribución radical de hacer las leyes, que a todos nos obligan y que en función de constituyente de acuerdo con el artículo 218 de la Carta tiene poder para decidir sobre la organización política del Estado y determinar la órbita funcional de los poderes públicos. Difícil sería no hallar en la solución contraria una interferencia arbitrariamente paralizante de la función legislativa”.

24. La Corte Suprema de Justicia hubo de enfrentarse repetidamente con la delimitación del concepto de código. En sus fallos recalcó como característico del concepto el tratamiento sistemático y completo de una materia determinada y fijó algunas pautas para establecer sus diferencias con las nociones de compilación y de estatuto. A manera de ejemplo, en la sentencia de Sala Plena N° 102 de 1986 (nov. 13), M.P. Dr. Hernán Gómez Otálora, se definía la actividad codificadora de la siguiente manera:

“La facultad de codificar consiste en establecer, sentar, definir de manera sistemática y ordenada las normas relativas a una determinada área del comportamiento social e incluye las de innovar, codificar, adicionar, refundir y derogar las normas vigentes para que todas las disposiciones queden ordenadas en un solo estatuto. Esta facultad es distinta de la de la simple compilación que dado su carácter mecánico no requiere de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma función legislativa, como sí lo es la tarea codificadora. Según ha dicho la Corte en oportunidades anteriores, elaborar un código implica establecer un conjunto armónico y completo de disposiciones, para lo cual puede ser necesaria la derogatoria de disposiciones ajenas al estatuto resultante y la modificación de otras”.

25. Si bien de la cita anterior se podría pensar que los términos código y Estatuto se utilizaban como sinónimos o por lo menos como en una relación de especie a género,

respectivamente, la misma Corte Suprema se encargó también de precisar la diferencia entre los dos conceptos. Así, en la sentencia de Sala Plena N° 15, de marzo de 1987, M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora, sobre el Decreto 2400 de 1986, se dijo:

“Es claro que tales conceptos (código y estatuto) no son sinónimos ni equivalentes, pues mientras el Código, según criterio que ha venido sentando la jurisprudencia constitucional, es un conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo, el estatuto es el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia a un mismo Código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata. Así pues, el concepto de ‘estatuto’ es bastante más amplio que el de Código y, por ende, no se deben confundir como evidentemente lo hace la demanda”.

26. Posteriormente, en sentencia N° 135 de octubre 1º de 1987, también con ponencia del Magistrado Dr. Gómez Otálora , la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena - precisó más la diferencia al señalar que “...el concepto de Estatuto es más amplio que el de Código y consiste en un conjunto normativo que gobierna una determinada actividad o ramo especializado, y que puede hallarse integrado por normas de diferente naturaleza, en el presente caso por preceptos sustanciales y reglas procesales”.

27. Como es conocido, la Constitución de 1991 estableció en el artículo 150, numerales 2 y 10, que la expedición y reforma de los códigos le corresponde al Congreso y que las facultades extraordinarias que el Congreso confiere al Ejecutivo no pueden referirse a la expedición de códigos, leyes estatutarias u orgánicas, ni a la creación de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras Legislativas, ni a la creación de impuestos. Obviamente, esta prohibición le ha dado gran transcendencia a la búsqueda de la definición más apropiada de lo que es un código. En esta tarea, la Corte Constitucional ha tenido entonces que señalar, como en el pasado, las diferencias entre los términos código, estatuto y recopilación.

28. En la sentencia C-252 de 1994, Magistrados Ponentes Antonio Barrera y Vladimiro Naranjo, la Corte hizo diversas precisiones acerca del tema de los códigos a la luz de la

nueva Constitución. Entre ellas se destacan las siguientes:

a) No todo trabajo de sistematización, integración y armonización de normas constituye un código. A esta conclusión se llegó a partir del análisis del artículo 25 de la Ley 45 de 1990, que autorizaba al gobierno a dictar un estatuto orgánico del sistema financiero, el cual era acusado por el demandante de constituir un código. En aquella ocasión expresó la Corte:

“El artículo 25 de la ley sub examine faculta al Presidente, no para expedir un Código, sino para que sistematice, integre y armonice en un solo cuerpo jurídico las normas existentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta (...) Todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un Código. Este es la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total. Con el Estatuto Orgánico no se expidió un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho, sino que tan sólo se compiló la normatividad existente. No se podría pretender que todo acto sistemático u ordenador fuera, por ese solo hecho, equivalente a expedir un código”;

b) Incluso leyes especiales dictadas por fuera de los códigos pueden ser consideradas como partes integrantes de éstos y, por lo tanto, pueden ser objeto de la misma prohibición de ser reformadas o derogadas por el Ejecutivo mediante facultades extraordinarias. A esta conclusión se llegó luego del examen del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, que autorizaba al gobierno para “adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria”. Al respecto, la Corte estableció que:

“los procedimientos administrativos especiales no obstante que el Código Administrativo los excluye de su normatividad, seguramente por su proliferación, no constituyen naturalmente una materia ajena a éste. Por lo tanto, es imperioso que hagan parte integral del dicho código, con el fin de facilitar su conocimiento y consulta y de salvaguardar el derecho de defensa de los administrados”. En consecuencia, con base en lo anterior se decidió la inconstitucionalidad de la norma sub judice, afirmando que “la normatividad creada en ejercicio de las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, aun cuando no introduce un cambio total del código, contiene disposiciones que son propias del referido código, por dos razones fundamentales: la primera, que los

procedimientos administrativos especiales constituyen materia esencial y básica de la primera parte del Código Contencioso Administrativo que regula los procedimientos administrativos, y la segunda, que un nuevo procedimiento administrativo especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el legislador y no a través de facultades extraordinarias, porque un conjunto normativo de esta naturaleza, necesariamente incorpora regulaciones específicas que constituyen excepciones en relación con el procedimiento general ordinario establecido en el mencionado código. (...) 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”;

c) Como se desprende de la parte final del último texto reproducido, la prohibición de expedir códigos a través de las facultades extraordinarias se entiende que abarca también la adición o modificación de estos mismos cuerpos legales.

29. Luego, se dictó la sentencia C-129 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, con ocasión de la demanda presentada contra el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, que facultó al presidente de la República para “compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios”, para lo cual se le permitió, además, “reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas”. Estas facultades fueron desarrolladas mediante el Decreto 2626 de 1994.

En el fallo se reiteró que la característica principal de un código era la de ser “un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”, lo cual no obstaba para precisar que existían “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”. A continuación, el fallo se refería al concepto de compilar, así: “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”.

En seguida, la sentencia se concentró en la respuesta a la pregunta acerca de si las facultades contenidas en la norma acusada permitían una simple compilación de normas relacionadas con los municipios, o si se ajustaban más bien a una autorización para dictar un código. Allí, la Corte encontró que la norma acusada – y el uso hecho por ella – se correspondía con la segunda posibilidad:

“pues a través del Decreto 2626 de 1994 lo que [se] 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. (...) 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”.

Para llegar a esta afirmación, en la sentencia se consideró que las facultades asignadas al Ejecutivo habían sido vagas e imprecisas – y por ende, excesivamente amplias y ambiguas –, y que en ellas se había autorizado al Presidente hasta para eliminar las normas repetidas o derogadas, sin colocar límites en cuanto a su jerarquía, lo cual, en palabras de la sentencia, podría haber llevado hasta el absurdo de la eliminación de normas constitucionales, estatutarias u orgánicas.

El fallo concluye que el Decreto 2626 de 1994 corresponde en su contenido realmente a un Código de Régimen Municipal, a pesar de haber sido proferido bajo el título de Estatuto. Ello, por cuanto “en él se expidió una diferente numeración y titulación y, lo que es más importante, se creó un ordenamiento jurídico nuevo”. Sobre este último aspecto, la sentencia precisa que en el decreto con fuerza de ley se incluyeron normas de carácter reglamentario, lo cual implicaba que un mismo texto podía ser impugnado ante distintos organismos judiciales de control constitucional, según si se demandaba la norma que se contenía en el decreto reglamentario o la incorporada en el decreto con fuerza de ley.

30. Finalmente, en junio 7 de 1995, se dictó la sentencia C-255 de 1995, M.P. Dr. Jorge

Arango, que resolvió sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 674 del Decreto-Ley 1298 de 1994, por el cual se había expedido el Estatuto Orgánico del Sistema General de la Seguridad Social de Salud.

El fallo se apoyó en buena medida en el dictado sobre el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, comentado atrás, por cuanto se consideró que las circunstancias configuradoras de los dos casos eran similares. De este fallo se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- a) La sistematización en un sólo cuerpo de las normas vigentes en una materia equivale a la expedición de un código. Así se señaló al expresar que “expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código”. Igualmente, en el fallo se precisa que “no cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es un verdadero código. Así lo demuestran su extensión, pues consta de 723 artículos, y el hecho de enumerarse en el artículo 722 todas las leyes que ‘incorpora y sustituye’, que son ocho, expedidas entre los años de 1979 y 1994”. Para estas aseveraciones, la sentencia se basó en la definición de Guillermo Cabanellas, en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, quien señala que la principal significación jurídica actual de la palabra código es la de “colección sistemática de leyes” (tomo 11, pág. 181. Editorial Heliasta S.R.L, 1986), como en la primera acepción del verbo codificar que trae el diccionario de la Real Academia, cual es “Hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático”.
- b) Cuando para efectos de expedir un estatuto o una recopilación se concede al Ejecutivo facultades generales para eliminar normas repetidas o superfluas, se supera el estadio de los estatutos o de las recopilaciones y se ingresa al de los códigos; y
- c) El hecho de que en las facultades conferidas al Ejecutivo se manifieste expresamente que el cuerpo legal por ser dictado es un estatuto o una recopilación no implica que el resultado sea ése, pues el tenor de las facultades y las características mismas del ordenamiento legal dictado con base en ellas pueden llevar a la conclusión de que éste más

que un estatuto o una recopilación sea un código.

El asunto que se controvierte

31. Como se puede deducir de las sentencias reseñadas, la jurisprudencia ha avanzado considerablemente en la definición y delimitación del concepto de código. Con todo, permanece aún la incertidumbre acerca de cuándo una sistematización de normas configura un código y cuándo una recopilación o un estatuto. En las últimas sentencias de la Corte Constitucional se ha insistido en que cuando el tratamiento integral, pleno y completo de una materia constituye de por sí un ordenamiento nuevo se está en presencia de un código. Pero esta definición trae consigo el problema de dilucidar cuándo el tratamiento es integral y completo y cuándo configura un ordenamiento nuevo, lo cual puede acarrear el peligro de que en la práctica se extienda demasiado la aplicación del concepto de código, de manera que todo cuerpo legal que trate un tema en forma integral y plena podría ser catalogado como tal.

Por lo demás, ha de añadirse que de una ley que trate una materia en forma amplia debe esperarse que lo haga en forma coherente, sistemática, organizada y clara. Siendo ello así, en todos aquellos eventos en que la ley esté innovando sobre un tema, cosa que ocurre frecuentemente, se podría pensar que se estaría en presencia de un código, situación que sería absurda en tanto que el valor del concepto de código reside precisamente en que se ha de aplicar a casos especiales. Por cierto, interesa recordar que el constituyente de 1945 expresó claramente su voluntad de establecer los códigos como leyes de índole especial, como bien se puede leer en los textos citados en esta sentencia acerca del proceso de reforma constitucional de ese año.

En atención a lo anterior, es necesario determinar con precisión los criterios que permitan identificar claramente las leyes-código. Una propuesta interesante en ese sentido fue la presentada en los proyectos de reforma constitucional de 1945 y 1968, según la cual en la Constitución habrían de enumerarse taxativamente cuáles eran los códigos. Sin embargo, esta proposición no fue aceptada, quizás previendo que no era conveniente atar el desarrollo en este campo a la rigidez de una norma constitucional.

Parece obvio que los criterios por establecer deben garantizar una cierta flexibilidad en la utilización del concepto, de manera que en el futuro nuevas materias puedan ser calificadas como códigos y que otras puedan ser, bien descodificadas en su totalidad, bien desmembradas en partes que continúan como códigos y en partes que pasan a ser leyes comunes. Habiendo ya feneido la “ilusión del código” a la que hacía alusión Brugi, según relataba Calamandrei en texto reproducido en esta sentencia, lo lógico es que el concepto sea aplicado en una forma dinámica, para que pueda ser adaptado a las nuevas realidades.

La historia jurídica colombiana aporta algunos ejemplos acerca de la necesidad de darle un manejo flexible al tema de los códigos. Así, el Código Fiscal, expedido mediante la Ley 106 de 1873 y al cual hacían referencia la Ley 57 de 1887 y el Código de Régimen Político y Municipal, ha desaparecido, pasando sus materias a ser reguladas por leyes específicas, relacionadas con los impuestos, con el régimen de aduanas, con los servicios de correos, con la moneda, con la propiedad agraria, con el régimen y las asignaciones de los empleados públicos, con las operaciones de crédito a favor de las entidades públicas, con la contabilidad de las finanzas nacionales, etc. Asimismo, se puede observar que el Código Judicial, que constaba de dos libros, contentivos de los regímenes de la organización judicial y del procedimiento civil, fue sustituido por el Código de Procedimiento Civil, en el cual ya no se trata el tema de la organización judicial, hoy materia propia de la ley estatutaria.

En consonancia con lo expresado, esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes:

a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo;

b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código.

También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen “una técnica legislativa”, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo.

La afirmación anterior suscita el interrogante acerca de cuál es el órgano estatal autorizado para proceder a la descodificación - total o parcial - de una materia. Como se sabe, la Constitución señala que sólo al Congreso compete la expedición de los códigos. Esta norma ha sido interpretada por la Corte en el sentido de que la restricción se aplica también a la adición o modificación de los códigos. Pues bien, atendiendo a estos postulados y a la aseveración de que el Congreso es el que debe determinar si una materia ha de ser codificada, reservándose la facultad de tratar sobre ella, la única respuesta lógica es que también el Congreso es el único autorizado para decidir acerca de la descodificación de un área.

Queda por resolver si la facultad del Congreso de determinar si un cuerpo legal es y continúa siendo un código debe tener algunos límites. La Corte considera que sí y que esas restricciones deben referirse a la tradición jurídica y al objetivo garantista que animó el surgimiento de la codificación. Como se vió atrás, el movimiento codificador nació también en el marco de la lucha por asegurar las libertades y derechos de los ciudadanos ante el Estado, para lo cual se procedió a separar el derecho privado del público y dentro de éste algunas ramas especiales, tales como el derecho penal y los derechos procesales. Fue así que surgieron, originalmente, códigos como el civil, el penal, el comercial y los procesales, a los cuales se sumarían luego otros, algunos de los cuales responderían más bien a un ánimo

sistematizador que al afán de proteger ciertos derechos.

No deja de llamar la atención que, como se vio atrás, en todos los textos legales colombianos en los que se enlistaban los códigos y en las propuestas de señalamiento taxativo en la Constitución de los mismos aparecen constantemente determinadas materias jurídicas, tales como la civil, la penal, la procesal, etc. Esta Corporación estima que esa reiteración obedece - entre otras cosas - al entendimiento de los códigos como un instrumento jurídico apto para ofrecer mejores garantías para ciertos derechos de los ciudadanos, y que esta comprensión influyó también en la constitucionalización del término. En consecuencia, cuando se está en la tarea de interpretar el concepto de código proyectado por la Constitución se ha de respetar también al ánimo garantista que la anima.

De ese respeto se deduce que la decisión del Congreso de pasar a descodificar los cuerpos legales relacionados directamente con la garantía de derechos fundamentales de las personas - tal como ocurre con el Código Civil, los Códigos Procesales, el Código Penal, el Código de Policía, el Código Sustantivo del Trabajo y el Código Contencioso Administrativo - puede ser objeto de control por parte de esta Corporación, dirigido a establecer si ya no es necesario para la garantía de los derechos contemplados en la materia legal que se descodifica que ésta continúe gozando de las prerrogativas inherentes a los códigos. De esta manera, se estaría siendo fiel tanto a la finalidad garantista de los códigos como al principio de relativa flexibilidad que ha de regir todo lo relacionado con la codificación.

32. Al examinar el Código Nacional de Tránsito Terrestre se encuentra que éste responde parcialmente a la primera exigencia para ser declarado como código. En efecto, si bien se percibe un propósito sistemático, cabe advertir que en materia de transporte las Asambleas Departamentales gozan también de una competencia residual (C.P. art. 300-2).

De otro lado, al estudiar el referido código desde la óptica del segundo requisito se observa que éste no es satisfecho. Tal como lo afirmaron los intervenientes en representación de los Ministerios de Justicia y el Derecho, y del Transporte, así como el Procurador General de la Nación, el llamado Código Nacional de Transporte Terrestre fue expedido por el gobierno, en su forma original, mediante el Decreto 1344 de 1970, para lo cual utilizó las facultades que le fueron conferidas por el Congreso mediante la Ley 8^a de 1969, en la cual se dispuso lo

siguiente:

“Art. 1o. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que contará a partir de la vigencia de la presente ley, para que revise los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos Públicos y Privados, Catastro y Registro del Estado Civil de las Personas, y expida:

(...) f) Reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito.”

Como se puede observar fácilmente, el Congreso no facultó al Ejecutivo para dictar un código sino para reglamentar la materia relacionada con el tránsito. Así, pues, la denominación de código que se le dio al texto nació de una iniciativa del Ejecutivo que no tuvo ningún respaldo en la voluntad del Legislador.

Ahora bien, se podría argüir que el Legislador aceptó tácitamente la categorización del reglamento de tránsito como código, puesto que en las Leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 se refirió a él llamándolo “Código Nacional de Tránsito Terrestre”. Sin embargo, esta posición no es aceptable. De acuerdo con la nueva Constitución, las leyes-código constituyen un tipo especial de ley que se distingue porque su expedición, reforma o derogatoria puede ser decidida exclusivamente por el Poder Legislativo. Con ello, a las leyes-código se les concede una garantía especial de estabilidad e intangibilidad de la que no gozan las leyes comunes. Así las cosas, y puesto que la Constitución no estableció cuáles son las leyes-código, razón por la cual esta facultad ha quedado atribuida al Legislador, lo menos que puede esperarse es que éste declare expresamente para cada caso concreto su voluntad irrefutable de que un cuerpo legal adquiera esa calidad, cosa que no se da en el caso bajo análisis, pues en él simplemente utiliza una denominación que la práctica consuetudinaria había dado al reglamento de tránsito.

33. Ahora bien, en favor de la inconstitucionalidad de la norma demandada se podría aducir que la eliminación del certificado de movilización constituye una vulneración de la obligación del Estado de velar por la vida de los asociados (C.P. art. 11) y por la integridad del medio ambiente (C.P. art. 79), así como de su deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (C.P. art. 80).

El objeto del certificado de movilización es el de garantizar que los vehículos se encuentren en un buen estado técnico-mecánico, de manera que no se conviertan en un peligro para la vida de las personas ni afecten el medio ambiente. Es por eso que en el artículo 74 del llamado Código de Tránsito se señalaba que la revisión de los vehículos debía incluir un examen de su estado general, del funcionamiento de los frenos, la dirección, las luces y la suspensión, del dispositivo acústico, de la emanación de gases y de los instrumentos de control y seguridad.

La necesidad de la revisión del estado de funcionamiento de los automotores está fuera de duda. Para todos es conocido que los vehículos son un factor de riesgo tanto para la vida humana como para el medio ambiente. Por eso, en muchos países se han instaurado controles sobre ellos.

El Congreso es el órgano del Estado competente para regular lo referido al tránsito automotor y, por consiguiente, para dictar la norma bajo análisis, de acuerdo con la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Constitución. Ello significa que a él le corresponde determinar cuál es la medida más apropiada para garantizar el buen estado de los vehículos.

Ahora bien, el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 concedió al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley con el objeto de “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”. Con base en dicha autorización, el Presidente expidió el Decreto 2150 de 1995, mediante el cual dispuso la eliminación de una serie de requerimientos y trámites.

Dentro de los trámites que consideró innecesarios se encuentran los de la revisión técnico-mecánica en centros de diagnóstico autorizados y el certificado de movilización para todos los vehículos que no estén destinados al servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto. Al hacerlo hizo uso de la discrecionalidad de que goza el Congreso para decidir cuál era la medida más oportuna para el control de los vehículos, atribución que le fue transferida por éste en el momento de dictar la ley de facultades. Del referido artículo del decreto se puede inferir que el gobierno consideró que las medidas que suprimía no eran necesarias o no habían cumplido con lo que se esperaba de ellas y, en consecuencia, se inclinó por tomar

otra disposición para el efecto de garantizar una circulación vehicular libre de peligros, cual fue la de establecer que era responsabilidad personal de los propietarios de los automotores mantenerlos en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad, a lo que agregó que las autoridades competentes vigilarían el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte. Para ello se apoyó en la obligación constitucional del Estado de presumir la buena fe de los particulares en sus actuaciones.

No es competencia del juez constitucional establecer si la decisión del gobierno de suprimir los referidos trámites es acertada o no. Al Congreso le corresponderá, en el futuro, evaluar si las medidas ahora adoptadas son eficaces para garantizar un transporte libre de peligros y, en caso de considerar que no es así, está plenamente facultado para tomar otras disposiciones para el efecto.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 140 del Decreto-Ley 2150 de 1995.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-362/96

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Improcedencia de modificación (Salvamento de voto)

Consideramos, en primer término, que el contenido del artículo 140 del Decreto ley 2150 de 1995, referente a la eliminación del certificado de movilización de vehículos automotores en todo el territorio nacional, con las excepciones allí señaladas, modifica una materia que es propia de un código, concretamente del Código Nacional de Tránsito. Teniendo en cuenta que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política prohíbe expresamente al Congreso conferir facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir códigos, es obvio que, al hacer uso de tales facultades, por autorización del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el presidente no podía incluir en un decreto "por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública", normas como ésta que no pueden ser objeto de ley de facultades extraordinarias.

No compartimos pues, la larga digresión que se hace en la sentencia, en torno al concepto de código, encaminada a concluir que la norma acusada no era de esta naturaleza.

CERTIFICADO DE MOVILIZACION-Eliminación (Salvamento de voto)

La norma eliminada en el artículo 140 del Decreto 2150 de 1995 buscaba garantizar, por parte del Estado, la seguridad ciudadana y la protección a todas las personas en su vida, su salud y su integridad física, tal como lo preceptúa el artículo 2º. de la Constitución; no se trataba en modo alguno de un simple trámite, sino de un valioso instrumento legal previsto, además, para la protección del ambiente sano y la calidad de vida de los asociados, en plena concordancia con el espíritu que, en este aspecto, inspiró al constituyente de 1991, y que quedó plasmado en los artículos 49, 79, 80, 82, entre otros, de la Constitución Política. La obligación de someter a todos los vehículos automotores a una revisión anual de carácter técnico- mecánica tenía el propósito no sólo de garantizar que aquellos estuvieran en buenas condiciones de circulación, minimizando los riesgos de accidente, tanto para sus propietarios y usuarios como para los transeúntes en general, sino también para evitar que la contaminación ambiental que en alto grado padecen sobre todo nuestras grandes ciudades por la producción en grande escala de gases tóxicos por parte de los vehículos en mal estado que circulan por sus vías.

Referencia: Expediente D-1176

Los suscritos magistrados salvamos nuestro voto en la Sentencia de la referencia, de la cual discrepamos por las razones que nos permitimos exponer a continuación.

Consideramos, en primer término, que el contenido del artículo 140 del Decreto-ley 2150 de 1995, referente a la eliminación del certificado de movilización de vehículos automotores en todo el territorio nacional, con las excepciones allí señaladas, modifica una materia que es propia de un código, concretamente el Código Nacional de tránsito. Teniendo en cuenta que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política prohíbe expresamente al Congreso conferir facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir códigos, es obvio que, al hacer uso de tales facultades, por autorización del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el presidente no podía incluir en un decreto “por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública”, normas como esta que, como se ha dicho, no pueden ser objeto de ley de

facultades extraordinarias. No compartimos pues, la larga digresión que se hace en la Sentencia, en torno al concepto de código, encaminada a concluir que la norma acusada no era de esta naturaleza.

Cabe recordar que el artículo 76, numeral 24, de la Constitución de 1886 establecía como competencia del Congreso de la República la de unificar las normas de policía de tránsito en todo el territorio de la República, para que existiera una sola normatividad vigente en el orden nacional sobre la materia. Ello es propio de un Estado unitario, como sigue siendo el colombiano, al tenor del artículo 10.º de la actual Constitución. Cabe señalar, igualmente, que la disposición legal mencionada fue establecida bajo el anterior régimen constitucional, con el objeto de superar la dispersión y multiplicidad de incoherentes disposiciones de policía de tránsito que se habían dictado por las asambleas departamentales, en ejercicio del poder residual de policía (Art. 187, num. 9º.).

Como lo reconoce la misma Sentencia, el legislador, tanto ordinario como extraordinario, había incluido esta norma en las leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 bajo la categórica denominación de “Código Nacional de Tránsito Terrestre”; por lo tanto, resulta inaudito que se desconozca esta característica, con el argumento sofístico de que a las leyes-códigos se les concede una garantía especial de estabilidad e intangibilidad de las que no gozan las leyes comunes, y de que, al mismo tiempo, no se estableció cuales son las leyes códigos. No nos cabe duda pues de que el artículo 74 del Código Nacional de Tránsito no podía ser derogado por el Decreto 2150 de 1995, so pena de inconstitucionalidad.

Sin duda, al expedirse el Decreto 1344 de 1970, fue voluntad del legislador la de establecer un código de Policía de Tránsito para regular este aspecto de las relaciones de las personas con el orden público polílico, y para delimitar la libertad de circulación en aras de la salvaguarda de la seguridad y la salubridad públicas; obsérvese, además, que el certificado de movilización es un ingrediente normativo de los tipos penales relacionados con el homicidio culposo en caso de accidente de tránsito, y también opera para definir los supuestos y las consecuencias civiles de la responsabilidad extracontractual en materia de la actividad peligrosa implícita en la conducción de vehículo automotores.

La norma eliminada en el artículo 140 del Decreto 2150 de 1995 buscaba, a todas luces, garantizar, por parte del Estado, la seguridad ciudadana y la protección a todas las personas

en su vida, su salud y su integridad física, tal como lo preceptúa el artículo 2o. de la Constitución; no se trataba en modo alguno, de un simple trámite, sino de un valioso instrumento legal previsto, además, para la protección del ambiente sano y la calidad de vida de los asociados, en plena concordancia con el espíritu que, en este aspecto, inspiró al constituyente de 1991, y que quedó plasmado en los artículos 49, 79, 81, 82, entre otros, de la Constitución Política.

En efecto, la obligación de someter a todos los vehículos automotores a una revisión anual de carácter técnico-mecánica tenía el propósito no solo de garantizar que aquellos estuvieran en buenas condiciones de circulación, minimizando los riesgos de accidente, tanto para sus propietarios y usuarios como para los transeúntes en general, sino también para evitar que la contaminación ambiental que en alto grado padecen sobre todo nuestras grandes ciudades por la producción en gran escala de gases tóxicos por parte de los vehículos en mal estado que circulan por sus vías.

Por lo demás, no encontramos de recibo el argumento que se ha esgrimido para justificar la supresión de este trámite, consistente en que la revisión obligatoria de vehículos se había convertido en fuente de corruptela; es claro, que en estos casos, el mal no se remedia con suprimir las exigencias legales, sino en atacar la corrupción a que su aplicación puede dar lugar.

Por todo lo anterior consideramos que la exequibilidad avalada en la Sentencia C-362/96 carecía de justificación constitucional, y que la norma dejada en firme resulta lesiva para bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como son los señalados en este salvamento.

Santafé de Bogotá, D.C., 3 de septiembre 1996.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

1 Banco de la República: Centenario de la Constitución de 1886. Antecedentes documentales de la Constitución de 1886 y de cada una de sus reformas. Recopilación efectuada por la Universidad Externado de Colombia. Microfichas C-045 a C-047.

2 Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente No. 54, pag. 9

3 PALACIO RUDAS, El Congreso en la Constitución de 1991, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, pag. 114-120