

C-508-94

Sentencia No. C-508/94

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia/ESTATUTO DE BOGOTA

La Corte Constitucional concluye con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad del artículo 12 numeral 18 del Decreto 1421 de 1993.

REF.: PROCESO No. D – 633

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13, numeral 16 del Decreto 3133 de 1968 y 12, numeral 18 del Decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá”.

MATERIA:

Facultad del Concejo del Distrito Capital para expedir el Código Fiscal y de Policía.

ACTORES:

JOSE A. PEDRAZA PICON Y LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL

MAGISTRADO SUSTANCIADOR:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobado mediante Acta No. de Noviembre diez (10) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Santa Fé de Bogotá, D.C., Noviembre diez (10) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos JOSE A. PEDRAZA PICON Y LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL contra los artículos

13, numeral 16 del Decreto 3133 de 1968 y 12, numeral 18 del Decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se oficiara al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República para que conjuntamente con el señor Ministro de Justicia y del Derecho y con el Consejero Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, si fuere del caso, se sirviera remitir a esta Corporación, con destino al proceso de la referencia, los antecedentes normativos del proyecto que culminó con la expedición del Decreto 1421 de 1993, también conocido como “Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá”, en particular, los relacionados con la distribución de competencias de regulación normativa entre los órganos del nivel nacional y distrital.

Del mismo modo, ordenó que una vez vencido el término probatorio, se fijara en lista el negocio por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, a los Ministros de Justicia y del Derecho y de Gobierno, al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá y al Presidente del Concejo del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcriben a continuación los textos de las normas parcialmente acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 32690 y 40958 de Enero 21 de 1969 y Julio 22 de 1993, respectivamente. Se resalta lo acusado.

“Decreto Numero 3133 de 1968

(diciembre 26)

por el cual se reforma la organización administrativa

del Distrito Especial de Bogotá.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales, y en especial de

las extraordinarias que le confiere el artículo 13 de la Ley 33 de 1968, y

CONSIDERANDO:

que el artículo 199 de la Constitución Nacional ordena que la

ciudad de Bogotá se organice como Distrito Especial,

sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las

condiciones que fije la ley,

DECRETA:

(...)

CAPITULO II

...

Artículo 13. Además de las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes a los Concejos Municipales y en especial al de Bogotá, éste tendrá las siguientes:

...

16) Dictar los códigos para el Distrito en materia de Policía, Fiscal, de Tránsito y Transportes, de Construcción y Administración;

...”

“DECRETO NUMERO 1421 DE 1993

(julio 21)

“por el cual se dicta el régimen especial para

el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las

atribuciones que le confiere el artículo 41 transitorio

de la Constitución Política,

DECRETA:

“...

TITULO II

EL CONCEJO

CAPITULO I

Organización y Funcionamiento

Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

...

18. Expedir los Códigos Fiscal y de Policía”.

1. Inconstitucionalidad del artículo 12 numeral 18 del Decreto 1421 de 1993.

Afirman los actores, que si bien el artículo 41 transitorio de la Constitución otorgó la facultad al Gobierno para dictar el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, este no podía hacerlo prescindiendo de disposiciones concordantes que limitaran conferir facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni los previstos en el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Nacional, ni para decretar impuestos.

A su juicio, en cuanto la norma acusada delega en el Concejo la facultad para dictar los Códigos Fiscal y de Policía, se produce una subdelegación de facultades al Concejo Municipal, lo cual no procede en materia de facultades extraordinarias de orden constitucional.

Indican que esta disposición viola el artículo 150 de la Constitución Nacional y específicamente el inciso 3o., que prohíbe la expedición de códigos, leyes estatutarias y orgánicas, así como la subdelegación en organismos territoriales subalternos.

2. Inconstitucionalidad del artículo 13 numeral 16 del Decreto 3133 de 1988.

Frente a esta norma, aclaran los actores, que a pesar de que el Decreto 3133 de 1968 fue derogado por el artículo 180 del Decreto 1421 de 1993, la Corte Constitucional debe pronunciarse de acuerdo con los lineamientos que la misma Corporación ha establecido; es decir, que cuando la derogación implica efectos jurídicos en el tiempo, es viable accionar por inconstitucional, por lo que no es válida la decisión inhibitoria.

Por esta razón demanda el artículo 13 numeral 16 del decreto mencionado, por cuanto a su juicio viola el artículo 71 numeral 2o. de la Constitución de 1886, que remitía al Congreso la atribución de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

De esa manera, estiman que el Presidente de la República se excedió en aquella oportunidad en el uso de las facultades extraordinarias a él otorgadas, pues legisló usurpándole al Congreso una jurisdicción de carácter excepcional.

Por otra parte, indican que el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá expedido mediante el Acuerdo No. 18 de 1989 del Concejo Distrital, aún está vigente a pesar de que se violó la temporalidad de que estaba dotado el Decreto 3133 de 1968, al expedirse 21 años después del mencionado decreto.

Respecto de dicho acuerdo, consideran que el artículo 447 al establecer en el caso de la restitución de bienes en el que se haya declarado la caducidad del contrato de arrendamiento, la posibilidad de acudir a cualquier recurso, viola los artículos 29 y 31 superior que consagran el principio de la doble instancia.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, la Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá, mediante apoderado, presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Frente al cargo contra el artículo 12 numeral 18 del Decreto-ley 1421 de 1993, estima que éste no debe prosperar, ya que el artículo transitorio 41 de la Constitución Nacional del cual surge este decreto, no contiene limitación alguna de carácter restrictiva y que la única

previsión que allí aparece es la del órgano sustitutivo -el Gobierno Nacional- que podría expedir el estatuto cuestionado.

A su juicio, en este caso el Ejecutivo ejerció una competencia directa que la Constitución le otorga a fin de evitar que se configurara un vacío normativo para el régimen jurídico de la ciudad capital.

No tendría sentido, señala, que el Gobierno sólo hubiera dictado normas administrativas o limitadas. Lo único que hizo la disposición acusada, según afirma, fue establecer y precisar unas funciones en cabeza de un órgano administrativo como lo es el Concejo Distrital.

Indica que en la norma acusada se observa la aplicación de la noción de orden sobre la base del principio de legalidad. Cuando el Ejecutivo obró como legislativo y estableció en el Concejo de Bogotá la atribución de expedir los códigos fiscal y de policía, lo hizo en ejercicio de la potestad que el Estado tiene en los términos de la Carta Política.

Estima que aunque haya una denominación impropia por parte del Decreto cuestionado al usar la palabra “Código”, lo que se da a entender es que el cabildo tiene la capacidad jurídica y la atribución de expedir los reglamentos de policía y de tránsito que deben regir en el Distrito Capital.

Expresa que la jurisprudencia ha aceptado que este tipo de reglamentos pueden ser expedidos con vigencia y aplicación local, ya que las condiciones sociales, económicas y políticas varían. Esta es la filosofía que se desprende del espíritu de este estatuto orgánico.

Por otra parte, frente al artículo 13 del Decreto-ley 3133 de 1968, estima que lo que realmente pretende el actor, es que se derogue el actual reglamento de policía contenido en el Acuerdo 18 de 1989, lo cual a su juicio traería consecuencias graves para el funcionamiento normal de Santa Fé de Bogotá. Para ello, debe acudir no a la jurisdicción constitucional sino más bien a la contencioso – administrativa.

Concluye que la temporalidad que el actor señala, era simplemente para el ejercicio de la autorización extraordinaria que contenía la Ley 33 de 1968, la cual nada tiene que ver con las disposiciones que estuvieron vigentes en virtud del Decreto 3133 de 1968.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 502 de septiembre veintiuno (21) de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, envió el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia, solicitando a esta Corporación declararse inhibida para fallar de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 13 numeral 16 del Decreto 3133 de 1968, por carencia actual de objeto.

Después de efectuar algunas precisiones acerca de los antecedentes legislativos mediante los cuales se venían regulando los asuntos de la ciudad capital, el Jefe del Ministerio Público hace alusión a la derogatoria del Decreto-ley 3133 de 1968, y considera que contrario a lo estimado por los actores, este decreto ya no produce efectos jurídicos.

Afirma que la única razón que advierten los demandantes para sostener que dicho decreto aún sigue produciendo efectos, radica en la vigencia del Acuerdo No. 18 de 1989 -Código de Policía del Distrito Especial de Bogotá-, expedido en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 13, numeral 16 del decreto cuestionado.

Al respecto, estima que la competencia radicada por habilitación legislativa en una autoridad administrativa como lo es el Concejo de Bogotá, se agota en el momento mismo de la expedición del correspondiente acto administrativo, y a partir de ese momento, cobra vida jurídica hasta que no sea derogado o anulado por la jurisdicción contencioso - administrativa.

Indica el señor Procurador, que la acusación formulada contra la validez del acuerdo mencionado que cuestionan los actores, no es objeto de acción de inconstitucionalidad sino que debe ser resuelta por la autoridad competente, cual es el Consejo de Estado, por lo que solicita a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo sobre la norma cuestionada del Decreto 3133 de 1968, como quiera que fue expresamente derogada por el artículo 180 del Decreto 1421 de 1993, también cuestionado, razón por la cual no produce efectos jurídicos.

Por otra parte, frente a la facultad que el Decreto 1421 de 1993 consagra en la disposición acusada, en favor del Concejo Distrital referente a la expedición de los códigos fiscal y de policía, no encuentra el señor Procurador reparo alguno que afecte su validez.

Después de examinar las disposiciones constitucionales que consagran las facultades del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, resulta claro

para el Procurador que:

“...Cuando el constituyente de 1991 prohibió conferir facultades extraordinarias para expedir códigos no tuvo la intención de señalarle al Congreso la facultad omnímoda de dictar en función no sólo legislativa sino también reglamentaria y de detalle, conjuntos armónicos y coherentes de disposiciones que regulan una misma materia o ramo especializado de una misma actividad y para todas las instancias de competencia territorial incluidos los municipios, sino únicamente la de fortalecer la facultad legislativa general y abstracta, que había sido entregada en gran medida al Ejecutivo.”

A su juicio, si bien el Congreso es la única autoridad habilitada para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, las demás autoridades administrativas con potestad normativa pueden expedir disposiciones reglamentarias de conformidad con la Constitución y la ley. Por ello, considera que no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que la norma acusada consagra una delegación de funciones del Congreso de la República en el Concejo del Distrito Capital.

Para concluir, estima que el hecho de que se faculte al Concejo Distrital para expedir códigos fiscales y de policía no trae consigo la invalidez de la norma, ya que la diferencia entre el carácter legal y reglamentario de sus disposiciones es lo que determina la competencia de los órganos del Estado. La norma es pues exequible y así solicita que sea declarada.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

* DETERMINACION DE LA COMPETENCIA.

De manera previa al examen de los cargos formulados contra los decretos acusados, debe entrar la Corte a determinar lo relacionado con la competencia de conformidad con las normas constitucionales -artículo 241 de la Carta Política- que señalan las materias respecto de las cuales esta Corporación puede pronunciarse.

Para el efecto, la Sala Plena deberá referirse en forma breve, sobre el conflicto de competencia suscitado entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional y el pronunciamiento que sobre el particular produjo la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

* Del Conflicto de Competencia entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En relación con el control de constitucionalidad del Decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá”, cabe advertir que sobre el mismo, se suscitó un conflicto de competencia entre el Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Corte Constitucional, ya que cada una de ellas consideraba que les correspondía el conocimiento acerca de su constitucionalidad.

En atención a lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante providencia fechada trece (13) de octubre del presente año, resolvió el conflicto suscitado y declaró “que la competencia para conocer de las demandas presentadas contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, corresponde al H. Consejo de Estado, a donde se remitirán”.

Sobre el particular, esa Corporación manifestó:

“... la Constitución es un compendio de normas superiores que deben respetarse individual y conjuntamente consideradas, pero limitando la función de control a las puntualizaciones que la misma norma estableció; sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente.

De tal manera, leyendo detenidamente el artículo 241 de la Carta, se observa que sólo sus numerales 5 y 7 se refieren a decretos con fuerza de ley o a decretos legislativos, y que dichos numerales se contraen a conceder a la Corte Constitucional la vigilancia sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en los artículos 150 numeral 10; 341; 212; 213; y 215 de la Norma Superior; expresiones que sin lugar a dudas conceden un control restringido y muy determinado en esta materia, toda vez que en estas normas no se agota la posibilidad del Gobierno de expedir decretos-ley.

(...)

Por lo demás, el artículo 10 transitorio de la Constitución Nacional dispuso que ‘los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos anteriores tendrá fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte

Constitucional'; pero como la norma acusada, Decreto 1421 de 1993, fue dictado por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confirió el artículo 41 transitorio de la Carta, resulta obvio que el tratamiento de control constitucional establecido en el artículo 10 mencionado no la cubre en vista de que es una norma muy posterior la que autoriza al Presidente de la República para expedirla" (negrillas fuera de texto).

Igualmente afirmó, que es improcedente asimilar los actos ejecutados en desarrollo del artículo 20 transitorio, con decretos que el Presidente de la República dicta en ejercicio de precisas facultades extraordinarias, por cuanto lo consagrado en esta norma no es una facultad sino una orden que se imparte al Gobierno Nacional. Al respecto, concluyó:

"Con base en los planteamientos expuestos, a esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no le cabe la menor duda de que la competencia para conocer de las demandas señaladas que cursan contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, por una supuesta inconstitucionalidad, corresponde al Consejo de Estado, en virtud de la competencia residual consagrada en el artículo 237 numeral 2o. de la Carta a favor de esta Corporación, habida cuenta de que la disposición atacada se profirió con apoyo en el artículo 41 transitorio del Texto Superior, que se encuentra por fuera de la comprensión que abarcan los numerales 5 y 7 de su artículo 241, que señala específicamente el ámbito de conocimiento de la Corte Constitucional en esta materia" (negrillas fuera de texto).

Conclusión: Inhibición de la Corte Constitucional por falta de competencia.

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad del artículo 12 numeral 18 del Decreto 1421 de 1993.

Respecto del artículo 13 numeral 16 del Decreto 3133 de 1968, la Corte se declarará inhibida para fallar, toda vez que éste último fue expresamente derogado por el artículo 180 del Decreto 1421 de 1993, y que además, como lo anota el señor Procurador en su vista fiscal, no produce efectos jurídicos, pues la competencia radica por habilitación legislativa en una autoridad administrativa como lo es el Concejo de Bogotá, la cual se agotó con la expedición del Acuerdo 18 de 1989 -Código de Policía del Distrito Especial de Bogotá- expedido en ejercicio de las facultades consagradas en la misma disposición, de manera que a partir de

ese momento adquirió vida jurídica hasta que no sea derogado o anulado por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como organismo judicial competente en relación con el control de dicho acto administrativo.

Por lo tanto, en aplicación de lo estatuido por el artículo 6o., inciso 4º del Decreto 2067 de 1991, la Corte se inhibirá de fallar en el asunto de la referencia, por falta de competencia.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

Declárase INHIBIDA para resolver sobre la demanda instaurada contra los artículos 13, numeral 16 del Decreto 3133 de 1968 y 12, numeral 18 del Decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá”, con fundamento en los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General