C-558-92

Sentencia No. C-558/92

CODIGO-Concepto/ESTATUTO-Concepto

Es claro que los 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 compendiadas 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.

FACULTAD LEGISLATIVA-Alcance/ESTATUTO ORGANICO-Expedición

La facultad de expedir estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales comporta de suyo, por obligada necesidad lógica derivada de su propia razón de ser, la de derogar las normas que a ellos se incorporan. De lo contrario, ningún objeto tendría que el Congreso, o en su caso, el Ejecutivo revestido de facultades precisas y pro-tempore, expidieran estatutos de ésta índole. Ciertamente, lo que se persigue al formar cuerpos jurídicos de las características anotadas, es precisamente integrar en un único régimen jurídico, revestido de fuerza obligatoria y, por tanto vinculante, el conjunto de las disposiciones legales vigentes sobre una determinada materia, a fin de crear un régimen legal sistemático y armónico que por virtud de la coherencia y completud propias de los cuerpos legales de las características anotadas, se traduzca en certeza y seguridad jurídicas, de modo que se asegure su observancia y aplicación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/NORMATIVIDAD JURIDICA-Desarrollo

Incorporar sin sustituir, esto es, sin producir la derogatoria de las disposiciones legales que se pretende subsumir en un régimen jurídico de imperativo cumplimiento, que puede estar contenido en uno o varios textos, equivale a realizar labores de compilación carentes de fuerza vinculante, similares a las que efectúan los particulares. Significaría no ejercer una competencia de naturaleza eminentemente legislativa, como quiera que, lo que caracteriza a la función de regulación normativa desde el punto de vista material, es la creación de proposiciones jurídicas "con fuerza de ley", esto es, la producción de normas jurídicas obligatorias, coercibles y vinculantes. La sustitución de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la de expedir estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales como quiera que la incorporación a estos de las normas que conforman la legislación existente sobre una determinada materia. produce como obligada consecuencia, su derogatoria tácita.

REF: PROCESO D-036

Demanda de inconstitucionalidad contra el vocablo "sustituye", contenido en el artículo 4.3.0.0.5. del Decreto 1730 de 1991 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)

TEMAS:

-Facultades Extraordinarias para la expedición del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

-Facultades de "expedir" y "sustituir": Alcance

ACTOR:

ISMAEL HERNANDO AREVALO GUERRERO

MAGISTRADO PONENTE:

Doctor CIRO ANGARITA BARON

Santa Fé de Bogotá, a los quince (15) días del mes de Octubre de mil novecientos noventa y dos (1992)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la Constitución Política de 1886 y que en la actual se prevé en el 241-4, el ciudadano ISMAEL HERNANDO AREVALO GUERRERO solicitó a la Corte Suprema de Justicia con posterioridad al 1o. de junio de 1991 la declaratoria de inexequibilidad del vocablo "sustituye", contenido en el artículo 4.3.0.0.5. del Decreto 1730 de 1991 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

La Corte Suprema de Justicia, en obedecimiento a lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 24 transitorio de la Carta Magna, ordenó la remisión del proceso a la Corte Constitucional, cuya Secretaría General certificó su recepción el 18 de febrero del corriente año, día siguiente al de su instalación formal. Repartida de conformidad con el Programa de Trabajo y Reparto aprobado por la Sala Plena para el mes de marzo, fue admitida mediante auto de abril seis (6) de mil novecientos noventa y dos (1992).

Al proveer sobre la admisión de la demanda el suscrito Magistrado Ponente ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C. N. y 7, inciso segundo del Decreto 2067 de 1991.

Así mismo, se surtieron las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso al señor

Presidente de la República y al Presidente del Congreso, como también el traslado de copia de la demanda al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió el concepto de su competencia .

Como se han cumplido los trámites constitucionales y legales, procede esta Corporación a decidir.

II. NORMA ACUSADA

Se subraya seguidamente la parte acusada del artículo 4.3.0.0.5. del Decreto 1730 de 1991:

"El presente estatuto incorpora y sustituye las leyes y decretos dictados en ejercicio de las facultades concedidas por los artículos 76, numeral 12, 120, numeral 14, 121 y 122 de la Constitución Política, que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que establecen las facultades y funciones asignadas a ésta, salvo las disposiciones contenidas en códigos o estatutos orgánicos o integrales, o aquellas que se acompañan a este Decreto de la mención de su norma fuente, las que regulan las inversiones en proceso de desmonte, la Ley 48 de 1990 y las señaladas en otros artículos de este estatuto."

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, la expresión acusada vulnera el artículo 76-12 de la Constitución de 1886, la cual se encontraba vigente al momento de expedirse el decreto 1730 de 1991 al cual pertenece.

Argumenta el demandante que al expedir la norma parcialmente controvertida, el Presidente de la República excedió las facultades que le fueron conferidas por el artículo 25 de la ley 45 de 1990. Estas se concretaban a "expedir un estatuto orgánico del sistema financiero, de numeración continua con el objeto de sistematizar, integrar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta."

En su sentir, las facultades dadas no le permitían al Presidente sustituir las normas vigentes, pues ello habría implicado que estas dejaban de existir, lo cual no podía hacer por carecer de la necesaria habilitación legislativa. Argumenta que las conferidas no le autorizaban a "sustituir una cosa por otra, en éste caso unas normas ya existentes por un decreto, el 1730 de 1991, pues sustituir no es sinónimo de sistematizar, integrar o armonizar, ni con estos tres verbos se indica o da como resultado la sustitución."

IV. LA INTERVENCION CIUDADANA

El suscrito Magistrado Ponente, en uso de sus competencias legales comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso; al Ministro de Hacienda y Crédito Público; al Superintendente Bancario, al Presidente de la Asociación Bancaria Colombiana y al Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF, para que si lo estimaren oportuno, pronunciaran su opinión sobre las pretensiones de la demanda.

Dentro del término respectivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado, concurrió en defensa de la constitucionalidad del aparte acusado. En juicioso estudio fundamenta la exequibilidad del precepto en lo acusado, en el alcance que tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- adscriben a la facultad de expedir estatutos orgánicos. Dichas fuentes señalan que, como consecuencia obvia y necesaria de su ejercicio se produce la sustitución de las normas que a ellos se incorporan.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación Doctor CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, mediante oficio No. 026 de mayo veintiseis (26) de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor. En el reitera la tesis que ese Despacho ha sostenido en relación con las acusaciones de inconstitucionalidad originadas en supuestas transgresiones a normas sobre competencia, según la cual, la normativa cuya génesis se cuestiona debe revisarse a la luz de los preceptos constitucionales vigentes al momento de aquella surgir a la vida jurídica.

Sentado lo anterior, procede a examinar la temporalidad del decreto 1730 de 1991, aspecto por el cual lo halla ajustado a la ley habilitante.

En cuanto concierne al ámbito material de las facultades que tal normatividad desarrolla, el Procurador considera que la acusación formulada por el demandante plantea:

".. un problema más semántico que jurídico, puesto que tomadas las palabras aisladamente pueden conducir a un significado lejano a lo que en su contexto significan. Así, en éste caso, va de suyo en la labor de incorporar, la tarea de sustituir máxime considerando que bajo las facultades iluminadoras de sistematizar, integrar y armonizar quedaban las normas anteriores ineludiblemente sustituidas por la numeración continua y por la organización que el decreto-ley les imponía.

En el mundo jurídico obviamente que desde ahora solo existirá el decreto-ley 1730 de 1991; de eso precisamente se trataba, de unificar y condensar toda la legislación dispersa.

Los eventos que el actor problematiza sobre las normas posteriores, anteriores, especiales o generales, serán mirados en su momento por el juez constitucional, quien frente a un posible ataque a la Constitución por alguna de las normas que al nuevo estatuto se incorporan, deberá mirar su naturaleza, sus antecedentes y su régimen actual para poder decidir sobre su validez."

Por lo expuesto, el Agente Fiscal concluye que no se configura el pretendido exceso en el ejercicio de las facultades.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

Esta Corporación es competente para resolver de manera definitiva sobre la cuestión de

constitucionalidad que en la presente demanda se plantea, con arreglo a lo previsto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, pues el Decreto 1730 de 1991, del cual hace parte el fragmento que suscita la controversia, fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó por la ley 45 de 1990.

2. La determinación de la normatividad aplicable al examen de los cargos: el ejercicio de las facultades extraordinarias y el tránsito de la normatividad constitucional.

Conviene advertir que, como en el presente caso, el decreto al cual pertenece el fragmento impugnado se originó y desarrolló en razón de habilitación para legislar surgida bajo el imperio de la Constitución de 1886, será necesario acudir a su preceptiva para examinarlo conforme a sus artículos 76-12 y 120-20. En efecto, según lo ha precisado ésta Corte en oportunidades anteriores, las facultades extraordinarias han de ser apreciadas, en cuanto a su debido ejercicio, frente a las reglas constitucionales sobre competencia que regían al tiempo de la expedición del acto acusado.1

3. El fragmento acusado frente a la ley de facultades extraordinarias.

Ahora bien, a ese fin importa tener en cuenta que la ley 45 de 1990, en cuyo desarrollo se dictó, como se dijo, el decreto 1730 de 1991 a que pertenece el artículo del cual forma parte el vocablo impugnado, puntualizó el ámbito temporal y material de las facultades concedidas, en los términos siguientes:

"LEY 45 DE 1990

(DICIEMBRE 18)

"Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

"…

CAPITULO IV

ESTATUTO ORGANICO

"Artículo 25. Facultades para su expedición. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro del término de un (1) año contado desde la publicación de ésta Ley, expida un estatuto orgánico del sistema financiero, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podrá

reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta Ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de éstas facultades, podrá unificar la aplicación de las normas que regulan la constitución de las instituciones financieras, simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Superintendencia Bancaria, inclusive los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad, y eliminar las normas repetidas o superfluas.

En dicho estatuto orgánico se incorporarán igualmente las normas vigentes que rigen la actividad financiera cooperativa.

Parágrafo. Créase una comisión que asesora (sic) al Gobierno en el ejercicio de estas facultades, la cual estará integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes, designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de cada Cámara o, en su defecto, por las respectivas mesas directivas de estas Comisiones." (Enfasis fuera de texto)

a) Aspecto Temporal:

Como acertadamente lo observa el señor Procurador General de la Nación, no cabe formular por éste aspecto reparo alguno al decreto 1730 de 1991, toda vez que su expedición se cumplió dentro del término de un (1) año por el cual las facultades extraordinarias se concedieron. En efecto, la expedición del decreto en cuestión se produjo el 4 de julio de 1991, esto es, dentro del año siguiente a la publicación de la ley de facultades la cual tuvo lugar el 19 de diciembre de 1990, según aparece en el Diario Oficial No. 39607, de ese mismo año.

b) Aspecto Material:

Según se reseñó en la síntesis de la demanda, el actor centra su argumentación acusatoria en el desbordamiento de los límites materiales establecidos para el ejercicio de las facultades extraordinarias por el artículo 25 de la ley 45 de 1990.

En su opinión, estas solo capacitaban al Presidente de la República para expedir un estatuto orgánico del sistema financiero, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria; en modo alguno le permitían sustituir las normas incorporadas.

Corresponde pues a ésta Corte dilucidar si la sustitución que de las normas vigentes que regulaban las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria hiciera el Estatuto Financiero por virtud de lo dispuesto en el aparte acusado contenido en su artículo 4.3.0.0.5., comporta o no exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue investido mediante la ley tantas veces mencionada.

A ese fin, resulta pertinente hacer unas consideraciones previas sobre las diferencias existentes entre "Código" y "Estatuto" y sobre el alcance que tiene la facultad legislativa de "expedir un estatuto."

1. "CODIGO" Y "ESTATUTO."

En la jurisprudencia colombiana ha habido necesidad en varias ocasiones, de establecer las características y diferencias existentes entre la noción de “Código” y la de “Estatuto”.

Con ocasión de demanda sobre el Código de Comercio, la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena – en sentencia de 14 de abril de 1977, con ponencia del Magistrado Dr. Guillermo González Charry2 definió lo que debe entenderse por código. En ella dijo:

“En términos generales, un código es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que sean propias de ella o que le son necesariamente anexas o complementarias. No es racional, ni puede pretenderse, que un estatuto de tal naturaleza presente una división tajante entre la actividad que pretende regular y otras actividades afines, u otro grupo de disposiciones legales, pues resulta propio de la naturaleza humana que los actos de las personas tengan diferentes proyecciones, y, por lo mismo, sean susceptibles de regulaciones distintas pero necesariamente complementarias. Si un estatuto de esta naturaleza para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; que al adoptar alguna de estas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada. Ello, empero, no comporta violación de la Carta por extralimitación de funciones como lo ha dicho la Corte. (Sentencia de 20 de febrero de 1975 sobre los artículos 113, 116 y parte del 118 del decreto Extraordinario 2349 de 1971). En tratándose del Código de Comercio, y en lo atinente al punto que presenta la demanda, se explica entonces que el estatuto trate materias tan vastas, pero coordinadas, como son las que se refieren a las disposiciones generales sobre el ejercicio del comercio, a los comerciantes y a los asuntos de comercio, a las sociedades comerciales, a los bienes mercantiles, a los contratos y obligaciones mercantiles, a la navegación acuática y aeronáutica, con todos los actos, hechos y conductas que son propios de estos fenómenos, así como a los procedimientos pertinentes para resolver los problemas o controversias que se susciten por el ejercicio del comercio. Resulta obvio que el eje central del estatuto es el dicho ejercicio, mas como él implica una serie de fenómenos de diversa incidencia y expresión en la vida económica y social, era elemental que al ser expedido el Código, ellas se tuvieran en cuenta y si esto puede hacerlo legítimamente el Congreso (76-1) también pudiera hacerlo el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias para el mismo fin”.

El referido pronunciamiento fue con posterioridad reiterado en numerosas ocasiones, entre las cuales se cuentan la sentencia de Julio 7 de 1977 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Luis Sarmiento Buitrago, el fallo de diciembre 6 de 1983 y la sentencia No. 38 de mayo 22 de 1986 (M.P. Dr. Jairo E. Duque Pérez)

En la última de las providencias citadas3 sobre este tema agregó:

“Se trata pues de una técnica legislativa, de ‘una cierta forma de legislar’ en tanto se pretenda una regulación sistemática de una materia en un estatuto único” como esta Corporación lo reiteró en su fallo de Sala Plena de 9 de abril de 1980˝. (G.J. Tomo CLXII No. 2403)

“.....

“Código y estatuto.

” El ataque fundamental contra la integridad del Decreto No. 2400 de 1986 consiste en afirmar que las facultades se otorgaron al Presidente de la República para que revisara, reformara y pusiera en funcionamiento el estatuto de la Carrera Judicial y que ello ha debido hacerse a través de un solo cuerpo normativo, pero que el Gobierno extralimitó esas autorizaciones al dictar varios decretos, uno de los cuales es el demandado.

“Argüye el actor que en esta ocasión se dan idénticos motivos a los que se tuvieron en cuenta por la Corte para declarar la inexequibilidad de los Decretos números 1853 de 1985 y 056 de 1986, por medio de los cuales el Gobierno había desarrollado parcialmente las facultades extraordinarias que le concedió la misma Ley 52 de 1984 para expedir un Código de Procedimiento Penal.

“Empero, esta Corporación no encuentra que puedan asimilarse los dos tipos de facultades, los cuales presentan ostensibles diferencias. En el caso que se invoca como precedente por el demandante, se hacía expresa referencia a la expedición de un código, al paso que en materia de carrera judicial, la atribución otorgada al Ejecutivo incluyó tanto la posibilidad de ‘revisar’ y ‘reformar’ un estatuto, como la de ‘ponerlo en funcionamiento’, todo lo cual puede requerir, dada su misma amplitud y diversidad, la expedición de varios actos.

“Nótese, además, cómo en el asunto que ahora estudia la Corte, el legislador ordinario para nada habló de expedir un Código sobre carrera judicial, sino de la revisión y reforma de un estatuto sobre ella. 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 compendiadas 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.” (Enfasis fuera de texto)

En sentencia No. 135 de octubre 1o. de 1987, de la cual también fue ponente el Magistrado Dr. Gómez Otálora5 , la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- volvió a referirse al alcance de la facultad de expedir un estatuto, con ocasión de demanda intentada contra varias disposiciones del Estatuto Penal Aduanero. En esta ocasión expresó:

” Finalmente cabe recordar que no es dado al intérprete distinguir allí donde el legislador no lo ha hecho y que por tanto, mal podríamos entender limitadas las expresiones ‘Estatuto Penal Aduanero’ al ámbito simplemente procedimental toda vez que, como lo tiene dicho la Corte (sentencia del 3 de marzo de 1987), 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”.

Por lo demás, conviene a este respecto también tener en cuenta la distinción que en derecho administrativo la doctrina ha trazado entre el "estatuto básico de las entidades descentralizadas" a que se refería el ordinal 10 del artículo 76 de la Constitución de 1886; el "estatuto" propio de cada entidad descentralizada y el "estatuto de personal" de la misma, contemplado este último con la descripción de sus elementos integrantes en el artículo 38 del decreto 3130 de 1968.

El tratadista Jaime Vidal Perdomo6 diferencia las tres acepciones que en derecho administrativo corresponden al concepto mencionado, en los términos siguientes:

"El estatuto básico o 'los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del estado', es el conjunto de normas de régimen jurídico y administrativo comunes a todos los entes descentralizados; es algo similar al título 1o. del 2o. libro del Código de Comercio, aplicable a todos los tipos de sociedades; es un texto como el decreto 3130 de 1968 en el que se plasman esos rasgos generales de la administración descentralizada nacional y que, por cierto, se denominó "estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional."

"Corresponde expedirlo al Congreso, pues es un gran campo de normatividad, de tanta enjundia jurídica como un Código, por lo tanto era apenas de lógica elemental que el constituyente estableciera la competencia de la ley en la materia. Este condensado jurídico es diferente del estatuto de cada organismo en particular, que es el cuerpo donde, con base en la ley que crea cada ente, se desarrollan los principios de organización y funcionamiento de cada institución; esta acepción del término 'estatutos' existe desde tiempo atrás. Son, pues, los estatutos, la expresión de la autonomía del ente, pues ellos deben ser expedidos por sus juntas directivas y aprobados por el gobierno nacional (art. 26 del decreto 1050 de 1968).

"El tercer concepto de estatutos se refiere a un asunto muy particular, el estatuto de personal de cada entidad y comprende, globalmente indicado, el régimen laboral de las personas que trabajan en establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado; con base en el principio de la autonomía administrativa, que es la pieza clave de la administración descentralizada, se venía reconociendo por la ley, la doctrina y las prácticas gubernamentales que decidir sobre ese conjunto de cosas envueltas en los que el art. 38 del decreto 3130 de 1968 denominó "estatuto de personal" correspondía a las juntas directivas de establecimientos y empresas, en la medida en que la ley no ordenara lo contrario, pues se sabe que el principio de autonomía es legal y no constitucional."

2. Alcance de la facultad legislativa de "expedir un estatuto."

Ahora bien, por lo que hace al cargo que en esta ocasión se examina, juzga la Corte Constitucional que la tacha endilgada al fragmento del precepto demandado es infundada pues, como bien lo puso de presente el señor Procurador General de la Nación, la facultad de expedir estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales comporta de suyo, por obligada necesidad lógica derivada de su propia razón de ser, la de derogar las normas que a ellos se incorporan.

De lo contrario, ningún objeto tendría que el Congreso, o en su caso, el Ejecutivo revestido de facultades precisas y pro-tempore, expidieran estatutos de ésta índole. Ciertamente, lo que se persigue al formar cuerpos jurídicos de las características anotadas, es precisamente integrar en un único régimen jurídico, revestido de fuerza obligatoria y, por tanto vinculante, el conjunto de las disposiciones legales vigentes sobre una determinada materia, a fin de crear un régimen legal sistemático y armónico que por virtud de la coherencia y completud propias de los cuerpos legales de las características anotadas, se traduzca en certeza y seguridad jurídicas, de modo que se asegure su observancia y aplicación.

Ciertamente, para que las disposiciones legales materia de incorporación subsistieran en sus fuentes formales de validez originarias, carecería de sentido investir al Ejecutivo de facultades extraordinarias precisas y pro-tempore que lo habilitaran a ejercer atribuciones de naturaleza legislativa en asuntos que, de ordinario, son del resorte del Congreso.

En otros términos: incorporar sin sustituir, esto es, sin producir la derogatoria de las disposiciones legales que se pretende subsumir en un régimen jurídico de imperativo cumplimiento, que puede estar contenido en uno o varios textos, equivale a realizar labores de compilación carentes de fuerza vinculante, similares a las que efectúan los particulares.
En otros términos, significaría no ejercer una competencia de naturaleza eminentemente legislativa, como quiera que, lo que caracteriza a la función de regulación normativa desde el punto de vista material, es la creación de proposiciones jurídicas “con fuerza de ley”, esto es, la producción de normas jurídicas obligatorias, coercibles y vinculantes.

Conviene señalar que el pronunciamiento últimamente citado se produjo con ocasión de acusación análoga a la que en esta oportunidad se plantea, por entonces atribuida al artículo 3o. del decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), cuyo cuestionamiento también se sustentaba en que el Gobierno Nacional carecía de facultades para “sustituir” las normas con fuerza de ley relativas a los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales que quedaron comprendidas en dicho Estatuto.

En el primero de los fallos7 citados, a propósito del tema que esta Corte viene considerando, la Corte Suprema de Justicia señalo lo siguiente:

“…

“… Ciertamente cualquier dependencia ejecutiva puede efectuar compilaciones de leyes anteriores, así como pueden ellas y aún los particulares, con fines de servicio público o propósitos académicos, doctrinarios o comerciales, llegar a formular proposiciones semejantes a los preceptos jurídicos contenidos en códigos, estatutos, o simples leyes, lo que es algo de ocurrencia bastante común y, por lo demás, en mucho beneficiosa. Pero en todos estos casos falta al acto aquello que lo convierte en derecho positivo y permanece en la esfera ontológica de lo posible, o si se quiere, de lo ideal, pues carece de la indispensable impronta de la validez formal en que consiste propiamente en su existencia normativa.

La expresión “fuerza de ley” es exacta en nuestro sistema político y jurídico para marcar la diferencia entre el derecho propuesto y el derecho positivo y significa que aunque ambos suponen una base cognoscitiva y un juicio estimativo -como operaciones mentales-, este existe o vale como derecho al paso que aquél es una fraseología sin presencia jurídica,

aunque con otros méritos. Sabiamente, el artículo 4o. del C.C.. en fórmula que conserva su corrección, se refiere a la ley como a “una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional”, de donde se desprende el factor de competencia que es esencial para crear proposiciones con “fuerza de ley, que es su razón de ser como norma jurídica, obligatoria y coercible.”

“…

“Hizo bien, pues, el numeral acusado cuando para darle “fuerza de ley” y una nueva validez formal a los preceptos constitutivos del Estatuto Tributario que autorizó expedir, recurrió al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional y atribuyó por ello tales facultades al Gobierno: el rango que así se les dió a las nuevas normas, aunque su contenido sea igual al de disposiciones anteriores, es legislativo.”

“…

“Fuera de ésto, es entendido que la facultad conferida era la de expedir un cuerpo legal único, completo armónico y coherente a partir de innúmeras disposiciones que existían en total dispersión y caos, en busca de estabilidad, certeza y seguridad que solamente podían lograrse dotando a aquel cuerpo orgánico de la categoría correspondiente a la ley.

“…

“Que su papel era el de expedir un cuerpo orgánico y sistemático de normas, lo entendió bien el decreto-ley en su artículo 1o. (“El Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, es el siguiente: ”) y que su virtualidad era la de darles a tales disposiciones “fuerza de ley”, igualmente, pues su artículo 3o. se limita a “sustituir” las normas en él comprendidas, vigentes a la fecha de expedición”. (Enfasis fuera de texto)

En la segunda8 de las providencias mencionadas, la Corte Suprema de Justicia, expresó a propósito de los efectos de sustitución que en virtud de la incorporación se producen respecto del precepto que la sufre al ejercerse la competencia de expedir un Estatuto orgánico, lo siguiente:

“…

” Entonces, a pesar de que su literalidad sea igual, no habrá identidad normativa entre el precepto anterior y el nuevo, pues éste tiene una base de validez formal diferente y la conceptualización jurídica indudablemente varía, pues aquél ha quedado subsumido en el que lo invalidó por derogatoria. A lo anterior es al o que equivale la sustitución operada por el precepto en consideración.”

Así pues, la sustitución de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la de expedir estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales como quiera que la incorporación a estos de las normas que conforman la legislación existente sobre una determinada materia. produce como obligada consecuencia, su derogatoria tácita.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-9 en múltiples pronunciamientos ha

reiterado que el ejercicio de la facultad legislativa consistente en expedir códigos, estatutos orgánicos o regímenes legales integrales implica la derogación de las normas incorporadas a éstos para integrar un solo cuerpo normativo.

Infiérese de las consideraciones que anteceden que no le asiste razón al demandante en los cargos formulados. Debe pues la Corte Constitucional desestimar la pretensión propuesta, como en efecto lo hará en la parte resolutiva de este fallo.

VII. DECISION

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Es EXEQUIBLE el vocablo “sustituye” contenido en el artículo 4.3.0.0.5. del decreto 1730 de 1991 (Estatuto Financiero), en cuanto se ciñe al ámbito material de las facultades concedidas al Ejecutivo por el artículo 25 de la ley 45 de 1990.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sala Plena. Sentencia C-416 de junio 18 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencias C-434 y C-435 de junio 25 de 1992, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. Sentencia C de julio 16 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

3 Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, M.P. Dr. Jairo E. Duque Pérez. Sentencia No. 38 de mayo 22 de 1986, G. J. Tomo CLXXXVII, No. 2426, p. 304.

4 Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora. Sentencia No. 15 de marzo 3 de 1987. G. J. Tomo CXCI, No. 2340, pp. 173-174.

5 Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora. Sentencia No. de Octubre 1o. de 1987. G.J., Tomo CXCI, No. 2430, p. 257.

6 Jaime Vidal Perdomo. "Derecho Administrativo", p. 98

7 Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, M. P. Dr. Jaime Sanin Greiffenstein. Sentencia No. 30 de

Marzo 1o. de 1990, pp. 9 ss.

8 Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, M.P. Dr. Jaime Sanin Greiffenstein, Sentencia No. 137 de Septiembre 27 de 1990, p.5

9 Cfr. entre otras, las siguientes sentencias: No. 85 de Octubre 12 de 1989, Exp. 1958, M.P. Dr. Jaime Sanin Greiffenstein; Sentencia No. 198 de Octubre 18 de 1990, Expediente 2124, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; Sentencia No. 165 de Noviembre 15 de 1990, Expediente 2152, M.P. Dr. Rafael Méndez Arango.