

C-583-99

Sentencia C-583/99

CODIGO EDUCATIVO-Norma inexistente/CODIGO-Facultad exclusiva del legislador para expedirlos

La falta de precisión en las leyes que deberán conformar el “Código Educativo”, puede conducir a que normas repetidas, derogadas o superfluas, sean incluidas en él, situación que es contraria a la coherencia y armonía propia de las codificaciones. Al respecto, cabe advertir que ni el Ministerio de Educación, en virtud de la autorización que le confiere la norma impugnada, ni otra autoridad distinta al Congreso, podrían suprimir los preceptos sobrantes, reiterativos o incoherentes pues, como bien lo ha manifestado la Corte, ésta es una función que entra en el ámbito legislativo de la codificación. No hay duda de que el artículo 215 de la ley 115 de 1994 viola la Carta, en especial el artículo 150, numerales 2 y 10, porque no sólo dispone la conformación de un código con una norma inexistente y con disposiciones reglamentarias que no pueden estar incluidas en las codificaciones, sino que abre la puerta para que autoridades distintas al Congreso ejerzan funciones que la Constitución le reservó a éste. En consecuencia, la Corte procederá a declarar esta norma inexecutable, no sin antes advertirle al demandante que no es cierta su afirmación, en el sentido de que al legislador le está vedado expedir un “Código Educativo”. Sobre el particular, debe recordarse que “los códigos comprenden y desarrollan tantos temas como el legislador quiera y es él, en últimas, quien resuelve acerca de su contenido y alcances”. Lo que sucede, es que esta facultad debe ser ejercida de conformidad con los preceptos superiores, lo cual, en este caso, no aconteció. Así mismo, debe precisarse, que el hecho de que se expida un código en materia de educación, no excluye la competencia constitucional de las asambleas departamentales para regular este tema en sus respectivas entidades territoriales, tal y como lo sugiere el actor, porque de acuerdo con el artículo 300 numeral 10 de la Constitución, esta función sólo puede llevarse a cabo “en los términos que determine la ley”, es decir que el alcance de esas disposiciones, no puede trascender el plano de lo puramente reglamentario.

Referencia: Expediente D-2318

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 215 de la ley 115 de 1994.

Demandante: Hugo Palacios Mejía

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., once (11) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999).

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hugo Palacios Mejía, presentó demanda contra el artículo 215 de la ley 115 de 1994, por violación de los artículos 2, 67, 68, 113 inciso 3°, 121, 150 numeral 10, 157, 160, 161, 162, 165, 166 y 300 numeral 10, de la Constitución.

## I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Ley 115 de 1994

(Febrero 8)

“Por la cual se expide la Ley General de Educación”

“Artículo 215. Código Educativo. La presente Ley, adicionada con la Ley 30 de 1992, con la Ley estatutaria por la cual se desarrolla el derecho a la educación y con las demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, constituyen el Código Educativo.

Su estructura y organización le compete al Ministro de Educación Nacional con la asesoría del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de la Junta Nacional de Educación, JUNE y de dos miembros por cada una de las Cámaras legislativas designadas por las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes.”

## I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 215 de la ley 115 de 1994 es inconstitucional, por lo siguiente :

1. Tal y como lo señaló la Corte Constitucional, para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como “código” debe tratar una materia determinada en forma completa, integral y sistemática, no sólo para dar seguridad y certidumbre a las personas respecto del orden jurídico vigente, sino para garantizar el ejercicio de sus derechos. No obstante, en este caso, es claro que el conjunto de normas a las que alude el legislador en el artículo demandado no puede constituir un código, por varias razones:

a. En primer lugar, porque una de las leyes mencionadas, la ley estatutaria para la educación, no existe y, en consecuencia, no hay una reglamentación completa sobre la materia.

b. En segundo lugar, porque la norma acusada no identifica cuáles son las disposiciones legales y reglamentarias que deben hacer parte del “Código Educativo”, ni establece criterios para determinar la jerarquía de estas normas una vez codificadas, ni define cuáles están modificadas o derogadas. De esta manera, la disposición analizada se aparta del propósito de brindar seguridad jurídica acerca de la materia objeto de codificación.

c. En tercer lugar, lo dispuesto en el artículo 215 de la ley 115 de 1994 no puede configurar el “Código Educativo”, porque las normas que en este precepto se consagran en un mismo plano jurídico, como la ley estatutaria (que aún no ha sido expedida) y los reglamentos, tienen distinta jerarquía.

d. Finalmente, la norma que se acusa lejos de responder al principio garantista que debe inspirar las codificaciones, genera incertidumbre sobre los derechos fundamentales de las personas en materia educativa (entre otras, porque alude a una ley estatutaria inexistente) “y permite cuestionar la vigencia y el alcance de las normas garantistas que puedan encontrarse en otras partes de la legislación”.

2. Además de lo anterior, el Congreso, al darle la categoría de código a un conjunto de

normas indeterminadas e inexistentes, violó el artículo 2 de la Constitución, pues “le restó eficacia” a algunos de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, como se mostrará a continuación:

a. El artículo 67 establece que la Nación y las entidades territoriales son responsables de dirigir, financiar y administrar los servicios educativos estatales en los términos que señale la ley, y el artículo 68 superior dispone que la ley establecerá las condiciones para crear y gestionar los establecimientos educativos particulares. Con el simple señalamiento de que hay un “código” en materia de educación, es evidente que los particulares y las autoridades públicas deberán suponer que existe ya un conjunto sistematizado, completo y jerarquizado de normas para ejercer los derechos y deberes constitucionales que se relacionan con la educación, cuando en realidad lo que se crea con el artículo 215 de la ley 115 de 1994 es una simple ficción. Ello, “genera incertidumbre sobre el alcance de los derechos y disminuye la efectividad de las garantías y atribuciones que la Constitución otorga a las personas y a las autoridades en materia educativa.”

b. Afirmar que existe un “Código Educativo”, es decir, una reglamentación íntegra en materia educativa, equivale a desconocer la competencia de las asambleas departamentales para regular la educación en sus respectivas entidades territoriales, tal y como lo dispone el artículo 300 numeral 10 de la Carta. Por esta razón, se insiste, “no puede haber “códigos” en materia educativa.”

c. Así mismo, la disposición acusada al hacer referencia a los reglamentos como parte integrante del Código Educativo, viola los artículos 157, 160, 161, 162, 165 y 166 de la Constitución, en los que se consagra el procedimiento legislativo, pues la competencia para expedir este tipo de normas es del ejecutivo y aquéllas no están sometidas a los trámites que la Constitución prescribe para las leyes. En otros términos, “elevar los reglamentos a rango de leyes, con categoría de códigos, sin identificarlos siquiera, implica, de hecho, y más allá de consideraciones puramente formales, hacer fraude a las disposiciones constitucionales que regulan los trámites y mayorías necesarias para que un determinado texto normativo se convierta en ley.”

d. Finalmente, y en relación con lo anterior, la ficción de que existe un código educativo,

integrado, entre otras normas, por reglamentos, desconoce la competencia del ejecutivo para modificar aquellas disposiciones reglamentarias sobre la materia (artículo 189, numeral 11 C.N.) y elimina la posibilidad de que le puedan ser conferidas facultades extraordinarias para expedir normas sobre educación (artículo 150, numeral 10 C.N.).

## I. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inconstitucional el artículo 215 de la ley 115 de 1994. Considera que el conjunto de normas que se enuncian en la disposición acusada, no puede conformar el Código Educativo, en primer lugar, porque no existe una ley estatutaria sobre educación, ni se sabe con certeza cuándo será expedida, ni cuál será el tratamiento que se le dará a ese derecho fundamental, con lo cual se desvirtúa la finalidad garantista que debe orientar a las codificaciones. En segundo lugar, porque al incluirse dentro de las materias que harán parte de ese supuesto código, “las demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia”, sin especificar cuáles son, se deja en manos del Ministerio de Educación la facultad de determinarlas, a pesar de que la Constitución expresamente prohíbe que autoridades ajenas al Congreso, aún en uso de facultades extraordinarias, puedan expedir códigos (artículo 150, numeral 10).

Finalmente, el jefe del Ministerio Público estima que “pareciera que el Congreso, antes que expedir un Código, hubiera querido compilar en un sólo cuerpo normativo todas las disposiciones en materia de educación, labor ésta que no requería de disposición legal, pues cualquier persona, entidad u organismo público o privado, puede realizar esta labor con el fin de facilitar la consulta de todas las normas que regulan la materia. Pero al consagrar en forma expresa su intención de expedir un Código, sin que se observen los mandatos superiores, se vulnera la Constitución Política, razón por la cual el artículo 215 de la ley 115 de 1994 debe ser declarado inexecutable.”

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de

conformidad con lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución.

## 2. El problema planteado

De acuerdo con los términos de la demanda, corresponde a la Corte determinar si a la luz de la Constitución, el conjunto de normas que se enuncia en el artículo 215 de la ley 115 de 1994 puede conformar el “Código Educativo”.

Pasa la Corte a ocuparse de ello.

## 3. La Competencia exclusiva del legislador para expedir códigos y el concepto de código.

La Constitución Política en el artículo 150 numeral 2, le otorgó al Congreso competencia para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y para reformar sus disposiciones. El constituyente del 91 quiso, también, que tal facultad fuera ejercida en forma exclusiva por la rama legislativa y, en consecuencia, prohibió conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para tales efectos. Dice el artículo 150, numeral 10, de la Carta:

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

(...)

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

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

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

Esta norma, además, ha sido interpretada por esta Corporación, en el sentido de que la

prohibición constitucional de expedir códigos se extiende a la adición o modificación de estos textos jurídicos. Al respecto, dijo la Corte:

“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 propios 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 y modificación de los códigos.

(...)las regulaciones específicas sobre cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias”.<sup>1</sup>

Ahora bien: es claro que la prohibición constitucional en comento, hace indispensable definir con claridad qué se entiende por código, pues aunque ordinariamente este concepto designa “un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”<sup>2</sup>, no todo cuerpo jurídico que agrupe en forma sistemática y comprensiva unas determinadas normas jurídicas, conforma este tipo de regulación<sup>3</sup>. Un ejemplo de ello, son las compilaciones y los estatutos, que pueden reunir tales características, pero cuya expedición, entre otras diferencias, no es de competencia exclusiva del legislador.

Para delimitar, entonces, el concepto de código, esta Corporación en la sentencia C-365 de 19964 estableció ciertas directrices que permiten distinguir las codificaciones de otras regulaciones jurídicas. Dijo la Corte en la sentencia aludida:

“(…)[E]sta 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 consideren parte integrante del mismo;

(...)

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.”

Con fundamento en estas directrices, la Corte procederá a resolver la demanda.

#### 1. La norma acusada.

El artículo 215 de la ley 115 de 1994, “por la cual se expide la Ley General de Educación” dispone: “La presente Ley, adicionada con la Ley 30 de 1992, la Ley estatutaria por la cual se desarrolla el derecho a la educación y con las demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, constituyen el Código Educativo.” Así mismo, esta norma consagra que su estructura y organización compete al Ministerio de Educación Nacional, con la asesoría de diferentes entidades en materia educativa y de dos miembros por cada una de las Cámaras legislativas designadas por las Comisiones Sextas del Senado y la Cámara de Representantes.

Al estudiar esta disposición a luz de los criterios jurisprudenciales antes reseñados, no cabe duda de que el conjunto normativo al que ella alude, en manera alguna puede conformar un “código” en materia de educación pues, como se mostrará, a pesar de que el Congreso en ejercicio de su potestad legislativa, dejó expresamente consignada su voluntad en tal sentido, las demás características propias de los códigos, están lejos de ser cumplidas.

4.1. En efecto, la disposición acusada, por una parte, incluye como norma constitutiva del “Código Educativo” la ley estatutaria que desarrolla la educación, la cual no ha sido expedida por el Congreso. En este sentido, mal podría afirmarse que se está en presencia de un cuerpo legal que desarrolla en forma completa, íntegra y sistemática una materia, cuando un

determinado precepto, que el legislador estima indispensable para hacer parte de la codificación, ni siquiera existe. De igual manera, es evidente que esta referencia a una ley que no ha sido dictada, no se compadece con el propósito de seguridad y certeza jurídica, ni con el de la garantía de los derechos, propio del tipo de regulación que se analiza.

4.2. Por otra parte, como el Congreso es la única autoridad competente para expedir códigos y modificar o derogar sus disposiciones, es claro que aquéllos deben estar integrados exclusivamente por leyes, o por normas con fuerza de ley. Esta es, además, una de las características que distingue a las codificaciones de los estatutos, conforme lo ha precisado la jurisprudencia constitucional.<sup>5</sup> No obstante, el artículo 215 de la ley 115 de 1994, materia de acusación, señala que el Código Educativo estará conformado, entre otras disposiciones, por los reglamentos en materia de educación, a pesar de que éstos son decretos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189, numeral 11 C.N).

De esta manera, no sólo se desconoce el artículo 150 numeral 2 de la Carta, sino también aquellas disposiciones superiores que consagran el procedimiento legislativo, pues, con una simple alusión, se pretende elevar unos preceptos reglamentarios a la categoría de leyes, sin que éstos hubieren surtido el correspondiente trámite ante el Congreso.

Sobre este mismo punto, y como bien lo manifiesta el demandante, el hecho de afirmarse que los reglamentos hacen parte de un código, hace pensar que aquéllos no pueden ser modificados por la autoridad que los expidió, con lo cual se desvirtúa la potestad reglamentaria que la Constitución asigna al Presidente de la República, en el artículo 189, numeral 11.

4.3. Por último, estima la Corte que la norma acusada, al contemplar que las “demás leyes sobre la materia” también hacen parte del “Código Educativo”, deja el campo abierto para que una autoridad distinta al Congreso precise cuáles configuran un código y cuáles no (las que de acuerdo con su libre arbitrio considere relacionadas con el asunto objeto de la codificación), a pesar de que esta atribución, como lo dispone la Carta, es exclusiva del Congreso y no puede ser delegada ni siquiera en el legislador extraordinario. En este caso, es evidente que tal facultad terminaría siendo ejercida por el Ministerio de Educación que, según la disposición demandada, es quien deberá determinar la estructura y organización del

“Código Educativo”, para lo cual, como se ha indicado, carece de competencia.

Más aún, observa esta Corporación, que la falta de precisión en las leyes que deberán conformar el “Código Educativo”, puede conducir a que normas repetidas, derogadas o superfluas, sean incluidas en él, situación que es contraria a la coherencia y armonía propia de las codificaciones. Al respecto, cabe advertir que ni el Ministerio de Educación, en virtud de la autorización que le confiere la norma impugnada, ni otra autoridad distinta al Congreso, podrían suprimir los preceptos sobrantes, reiterativos o incoherentes pues, como bien lo ha manifestado la Corte<sup>6</sup>, ésta es una función que entra en el ámbito legislativo de la codificación.

En este orden de ideas, queda claro que los requisitos para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como código, no se satisfacen con lo dispuesto en el artículo 215 de la ley 115 de 1994.

Con todo, en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, podría argumentarse que lo que pretendió el legislador no fue expedir un código, sino autorizar una compilación sobre las distintas normas en materia educativa -para lo cual ni siquiera se requiere de autorización legal-. Sin embargo, para la Corte es un hecho que donde el legislador no distinguió, al intérprete le está vedado hacerlo y, en este caso, dicha autoridad dejó claramente expresado en el artículo que se demanda, que las leyes 115 de 1994, 30 de 1992, la Ley Estatutaria por la cual se desarrolla el derecho a la educación y las demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, “constituyen el Código Educativo”.

Por tanto, no hay duda de que el artículo 215 de la ley 115 de 1994 viola la Carta, en especial el artículo 150, numerales 2 y 10, porque no sólo dispone la conformación de un código con una norma inexistente y con disposiciones reglamentarias que no pueden estar incluidas en las codificaciones, sino que abre la puerta para que autoridades distintas al Congreso ejerzan funciones que la Constitución le reservó a éste.

En consecuencia, la Corte procederá a declarar esta norma inexecutable, no sin antes advertirle al demandante que no es cierta su afirmación, en el sentido de que al legislador le está vedado expedir un “Código Educativo”. Sobre el particular, debe recordarse que “los códigos comprenden y desarrollan tantos temas como el legislador quiera y es él, en últimas, quien resuelve acerca de su contenido y alcances”<sup>7</sup>. Lo que sucede, es que esta facultad

debe ser ejercida de conformidad con los preceptos superiores, lo cual, en este caso, no aconteció. Así mismo, debe precisarse, que el hecho de que se expida un código en materia de educación, no excluye la competencia constitucional de las asambleas departamentales para regular este tema en sus respectivas entidades territoriales, tal y como lo sugiere el actor, porque de acuerdo con el artículo 300 numeral 10 de la Constitución, esta función sólo puede llevarse a cabo “en los términos que determine la ley”, es decir que el alcance de esas disposiciones, no puede trascender el plano de lo puramente reglamentario.

## I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa. Ver además las sentencias C-558 de 1992, C-216 de 1993 y C-129 de 1995.

3 Ibidem.

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ver al respecto: Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia N° 15 de marzo 3 de 1987. M.P. Hernando Gómez Otálora. Ver también : Corte Constitucional, sentencias C-588 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Ver, entre otras, la Sentencia C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-435 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.