RESERVA DE LEY MARCO-No aplicación en norma que regula procedimiento de notificación de actos de autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No la constituye el solo hecho de haberse establecido un límite temporal para el cumplimiento de las funciones asignadas

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-Alcance

CODIGO-Concepto

CODIGO-Criterios para establecer cuando un cuerpo normativo se configura como código

CODIGO-Título de "código" no es suficiente para que sea considerado como tal

CODIGO Y COMPILACION DE NORMAS-Distinción

CODIGO-Competencia para el cambio de nomenclatura

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-No toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional

COMPILACION DE NORMAS-Procedencia a través de decretos con fuerza de ley/COMPILACION DE NORMAS-Improcedencia a través de decretos administrativos

La compilación a la que hace alusión la jurisprudencia constitucional descrita, es posible a través de decretos con fuerza de ley conforme a las reglas indicadas en el punto 4.1.4 de esta providencia, dado el rango de tales decretos en el ordenamiento. Sin embargo, en el caso de los decretos administrativos, ella no puede ejercerse válidamente a través de decretos administrativos sin rayar en la inconstitucionalidad, no sólo, (i) por los problemas que suscitan en materia de competencia material de las normas compiladas al generar inseguridad jurídica en su control constitucional, sino (ii) por la posición que tales decretos tienen en el ordenamiento, ya que lo que se exige de ellos en materia de compilación, generalmente desborda las facultades que el Ejecutivo puede ejercer al dictar un acto administrativo de jerarquía inferior a las normas compiladas que no puede eliminar normas

con rango de ley, ni suplir vacíos, ni cambiar su ubicación mediante una renumeración que las saque de su contexto original.

DECRETO COMPILADOR-Autorización al Gobierno para eliminar normas es inconstitucional

En el caso concreto, el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 le atribuye al Gobierno Nacional la potestad de renumerar; compilar y organizar en un solo cuerpo jurídico, la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN; además, de reordenar sin modificar su texto y de eliminar, las normas que se encuentren repetidas o derogadas. Si ello se pretende hacer mediante un "decreto compilatorio" sin fuerza material de ley, con fundamento en la atribuciones otorgadas por el Legislador al Gobierno en el artículo 53, salta a la vista que la disposición enunciada desconoce plenamente los límites constitucionales anteriormente resumidos. De hecho, organizar en un solo cuerpo "jurídico" la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN, luego de haber eliminado algunas de ellas del ordenamiento y de haberlas renumerado, lejos de tratarse de una facultad de recolección normativa, se refiriere a una actividad claramente legislativa que está sujeta a la reserva de ley. Por ende, la "eliminación normativa" resulta ser una facultad inconstitucional, que le atribuye al Ejecutivo alcances que distan mucho de ser simplemente "compilatorios" y que son del exclusivo resorte del legislador.

ESTATUTO TRIBUTARIO-Autorización al Gobierno para renumerar y eliminar normas es inconstitucional/COMPILACION DE NORMAS-Procedencia a través de libros o publicaciones sin pretensiones modificatorias del ordenamiento jurídico

Encuentra la Corte que el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 es inconstitucional, porque concede facultades al Gobierno que implican realmente el ejercicio de funciones legislativas reservadas al Congreso de acuerdo con el artículo 150 de la Carta. Así, además de permitirle al Ejecutivo la eliminación de normas, autoriza definir a través de un decreto de inferior jerarquía de manera sistemática y ordenada, las normas relativas a una determinada área del derecho, calificando de "jurídico" el texto final y permitiendo la renumeración del "articulado", bajo el supuesto de una función meramente compiladora, lo que resulta ser de competencia del Congreso por las razones expuestas, y contrario claramente al artículo 150-2 de la Carta. En consecuencia, no es posible pretender por vía de un decreto administrativo "compilaciones" semejantes. Las compilaciones que se adopten por otros

medios diversos a los decretos leyes, sólo podrán efectuarse, para no caer en la inconstitucionalidad de las funciones atribuidas, mediante libros o publicaciones sin pretensiones modificatorias del ordenamiento jurídico y no mediante decretos administrativos, por las razones previamente expuestas.

Referencia: expediente D-6684

Actor: John Alirio Pinzón Pinzón

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 (parcial), 46 (parcial) y 53 de la Ley 1111 de 2006.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano John Alirio Pinzón Pinzón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, presenta demanda de inexequibilidad contra los artículos 45 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 1111 de 2006, – por vulnerar los artículos 136 numeral 1, 150 numeral 19 literales b y c, y el artículo 189 numeral 25 de la Carta -, y contra el artículo 53 de la ley enunciada, por controvertir el artículo 150-10 superior.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de los artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1111 de 2006,1 conforme al Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006, y se subrayan los apartes demandados:

Artículo 45. Modificase el artículo 565 del Estatuto Tributario, el cual queda así: "Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración tributaria. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

Parágrafo 1°. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario – RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.

Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional.

Cuando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Único

Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

Parágrafo 2°. Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última dirección que dicho apoderado tenga registrada en el Registro Único Tributario, RUT.

Parágrafo 3°. Las actuaciones y notificaciones que se realicen a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como certificadora digital cerrada serán gratuitos, en los términos de la Ley 527 de 1999 y sus disposiciones reglamentarias".

Artículo 46. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: "Artículo 566-1. Notificación electrónica. Es la forma de notificación que se surte de manera electrónica a través de la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pone en conocimiento de los administrados los actos administrativos producidos por ese mismo medio.

La notificación aquí prevista se realizará a la dirección electrónica o sitio electrónico que asigne la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación, con las condiciones técnicas que establezca el reglamento.

Para todos los efectos legales, la notificación electrónica se entenderá surtida en el momento en que se produzca el acuse de recibo en la dirección o sitio electrónico asignado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dicho acuse consiste en el registro electrónico de la fecha y hora en la que tenga lugar la recepción en la dirección o sitio electrónico. La hora de la notificación electrónica será la correspondiente a la hora oficial colombiana.

Para todos los efectos legales los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto de conformidad con la presente disposición.

Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por razones técnicas no pueda efectuar la notificación de las actuaciones a la dirección o sitio electrónico asignado al interesado, podrá realizarla a través de las demás formas de notificación previstas en este

Estatuto, según el tipo de acto de que se trate.

Cuando el interesado en un término no mayor a tres (3) días hábiles contados desde la fecha del acuse de recibo electrónico, informe a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por medio electrónico, la imposibilidad de acceder al contenido del mensaje de datos por razones inherentes al mismo mensaje, la administración previa evaluación del hecho, procederá a efectuar la notificación a través de las demás formas de notificación previstas en este Estatuto, según el tipo de acto de que se trate. En estos casos, la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la Administración, en la fecha del primer acuse de recibo electrónico y para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde la fecha en que se realice la notificación de manera efectiva.

El procedimiento previsto en este artículo será aplicable a la notificación de los actos administrativos que decidan recursos y a las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente.

El Gobierno Nacional señalará la fecha a partir de la cual será aplicable esta forma de notificación".

Artículo 53. Renumeración del Estatuto Tributario. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional deberá renumerar el articulado del Estatuto Tributario, de tal forma que se compilen y organicen en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN. En desarrollo de esta disposición se podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones tributarias, sin modificar su texto y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se altere su contenido. Para tal efecto, se solicitará asesoría de dos magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado".

El ciudadano John Alirio Pinzón Pinzón presenta demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones "aduanera o cambiaria" y "[y] a las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente" contenidas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006 respectivamente; así como contra la totalidad del

artículo 53 de la misma ley.

Para el ciudadano, las expresiones citadas vulneran los artículos 136 numeral 12, 150 numeral 19 literales b y c, y el artículo 189 numeral 25 de la Carta Política, ya que implican una intromisión indebida del legislador en la esfera de regulación del Ejecutivo. En opinión del actor, las locuciones acusadas modifican la notificación por correo y electrónica en el ámbito aduanero y cambiario, – que fueron reguladas previamente por el Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999) y el régimen procedimental cambiario (Decreto 1092 de 1996) -, fijando un modelo nuevo de notificación, cuya reglamentación está reservada al Gobierno exclusivamente, dadas sus facultades constitucionales.

Sobre este punto, asegura que los cambios introducidos a las formas de notificación de las actuaciones tributarias, se hicieron extensivas indebidamente, a las actuaciones que realiza la DIAN en materia aduanera y cambiaria. Para precisar esta afirmación, sostiene que una interpretación armónica de los artículos 150 numeral 193 literales b) y c) y el 189 numeral 254 de la Carta, supone reconocer que el Congreso mediante Leyes Marco es competente para establecer las reglas generales en materia de comercio exterior, régimen cambiario, aranceles y demás disposiciones en aduanas; y que el Ejecutivo debe sujetarse a tales límites, para el ejercicio de sus funciones constitucionales. La expedición de toda ley marco implica, la distribución de competencias y facultades entre el Congreso y el Gobierno. Por ende, dado que el Estado debe responder en forma ágil y oportuna a las necesidades cambiantes de la sociedad,5 es el poder Ejecutivo y no el Legislativo el que debe asumir las exigencias inminentes en materia aduanera y de comercio exterior. El legislador, según afirma el actor, ha expedido las leyes 6ª de 1971, – que es la Ley Marco de aduanas -, y la Ley 7ª de 1991, que es la que regula el comercio exterior. Estas normas determinan a juicio del ciudadano, los límites a los que debe sujetarse el Ejecutivo, dejando "la regulación específica en materia de comercio exterior, cambiaria y de aduanas [al] Gobierno Nacional mediante los decretos de orden reglamentario o administrativo". El demandante estima, en consecuencia, que las facultades del Presidente de la República consagradas en el artículo 189 numeral 25 de la Carta, implican que es al Gobierno Nacional a quien compete la regulación de las materias aduaneras y cambiarias, y "no solamente en aspectos sustanciales, sino en los procedimentales y sancionatorios", con los límites que fije la ley marco exclusivamente.

Por consiguiente, para el ciudadano, cuando "una ley ordinaria [fija] unos criterios específicos en materia procedimental propios de la reglamentación normativa a nivel de decretos reglamentarios de ley marco", – como afirma que sucede en este caso con respecto a la notificación en materia aduanera y cambiaria -, se violan las normas constitucionales invocadas.

En conclusión, las expresiones acusadas contenidas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, son contrarias al Estatuto Superior según el actor, en la medida en que:

"[E]l Congreso de la República, mediante la Ley 1111 de 2006 se abrogó competencias normativas que según tales preceptos le corresponden al Gobierno; su competencia en estas materias está circunscrita a fijar los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno pero de ninguna manera a reemplazarlo; (…) invade las competencias del Presidente de la República, al fijarle mediante una ley ordinaria unos criterios específicos en materia procedimental propios de la reglamentación normativa, a través de decretos reglamentarios de Ley Marco. [Por ende] al regularse a través de una ley ordinaria las formas de notificación aduanera y cambiaria, se está modificando tácitamente lo que actualmente está previsto en el Decreto 2685 de 1999 en materia aduanera y el Decreto 1092 de 1996 en materia cambiaria; derogatoria inconstitucional, ya que se está modificando mediante una Ley Ordinaria (Ley 1111 de 2006) una regulación procedimental que constitucionalmente debe estar regulada mediante decretos reglamentarios, de las Leyes Marco o Cuadro".

En un segundo cargo, el demandante considera que el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 es inconstitucional, por violar el artículo 150-10 de la Carta, dado que dicha disposición confiere al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para expedir un Código, cuando tal posibilidad está expresamente prohibida por la Constitución. En efecto, para el actor, el artículo acusado no sólo autoriza al Gobierno a numerar nuevamente las disposiciones del Estatuto Tributario, sino que le confiere facultades "para reunir en un solo cuerpo jurídico tales normas y para eliminar las disposiciones repetidas o derogadas", posibilidad que para el ciudadano implica la expedición de un texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, y la potestad de eliminar disposiciones, atribuciones que considera contrarias a la Carta. Así, para el ciudadano:

"[L]a sola remuneración del articulado del Estatuto Tributario denota la existencia de un

Código, es decir “el conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia que se ordena en un solo cuerpo” puesto que el Decreto Extraordinario que se expida será sin duda el conjunto de normas sobre la materia tributaria de los impuestos administrados por la DIAN, ordenados en un solo cuerpo jurídico. Luego, la expedición de ese Código por parte del Presidente de la República es precisamente la prohibición que contienen el inciso 3 del numeral 10 del artículo 150 de la Carta”.

Como corolario de todo lo anterior, solicita que se declaren inexequibles tanto las expresiones acusadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, como el artículo 53 de la misma ley, en su totalidad.

I. INTERVENCION DE AUTORIDADES

El ciudadano Felipe Rodríguez Cárdenas, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a esta Corporación que declare constitucional los apartes acusados de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006 y el artículo 53 de la misma ley, por estimar que tales disposiciones se encuentran ajustadas a la Carta Política.

Para el Ministerio de Hacienda, las frases demandadas son constitucionales, en la medida en que no sólo la Carta le permite al legislador producir leyes, sino que es él quien detenta la cláusula general de competencia en materia de producción normativa. Desde esta perspectiva, -si bien el Constituyente determinó que el Congreso de la República es quien debe fijar las pautas generales en materia cambiaria y aduanera y el Ejecutivo y el Banco de la República quienes deben ejercer las herramientas ágiles de intervención que les corresponden constitucionalmente, acorde con los movimientos del mercado-, estima el interviniente que la facultad que se le entrega al Ejecutivo para reglamentar aspectos tan precisos en estas materias, resulta ser una facultad restringida, pues la cláusula general de competencia está en manos del Congreso.

En este sentido, para el Ministerio de Hacienda “no se presenta ningún conflicto de competencias, ni usurpación de funciones [por parte del Congreso], pues la disposición que alega el actor fue presentada por iniciativa del Gobierno Nacional, quien la puso a consideración de quien detenta la cláusula general de competencia”, es decir, el legislador.

El Presidente de la República, en consecuencia, no sólo no objetó la ley, sino que le impartió su firma y la convirtió en ley de la República, por lo que no puede afirmarse válidamente que con ese proceder el legislador le haya usurpado atribuciones al Ejecutivo.

En lo concerniente al artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, el Ministerio sostiene que la norma es exequible, ya que el numeral 10 del artículo 150 constitucional permite que se le confieran al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, especialmente si se trata de un "decreto compilatorio". En opinión del interviniente, no se trata entonces de facultades para expedir un Código, – como estima que erradamente lo afirma el actor -, sino de facultades exclusivas para "renumerar, y en ese proceso, no registrar, las normas que ya han venido siendo sujeto de derogación". Así, no hay vulneración alguna de la Carta, ya que no se autorizó al Presidente a proferir nuevas normas. De hecho, afirma que, "(…) NO se están dando facultades para regular los procedimientos tributarios; NO se están dando facultades para imponer sanciones, [y] NO se están dando facultades para regular las obligaciones sustanciales tributarias".

La decisión del legislador con el artículo 53, tiene para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el propósito principal de cumplir a cabalidad con el artículo 2º de la Carta y asegurar los principios de justicia, igualdad, equidad y transparencia tributaria, ya que la "forma en que está dispuesto el Estatuto Tributario, no permite tener certeza a los ciudadanos sobre las obligaciones que sobre ellos recaen, precisamente por la dispersión y falta de metodología temática dispuesta. Esta situación genera inseguridad jurídica en un tema tan sensible, pues el pago de los impuestos constituye el cumplimiento de un deber [de] sostenimiento de las obligaciones del Estado". En ese sentido, garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta es a juicio del interviniente, el objetivo del artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 acusado, por lo que, en lugar de ser contrario a la Carta, responde a la necesidad de conjurar la dificultad que implica actualmente conocer las normas que son aplicables en materia tributaria.

El Ministerio de Hacienda, solicita entonces que se declare constitucional el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 por las razones descritas, y porque "se puede afirmar que se está frente a las mismas circunstancias que dieron origen al actual Estatuto Tributario", Decreto 624 de 1989. Según afirma, en la Sentencia No 1970 de 1990 de la Corte Suprema de Justicia (M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffestein), ese Tribunal avaló plenamente la constitucionalidad de las

facultades extraordinarias conferidas al Presidente para el efecto, porque, según se dijo en esa providencia:

"[L]a circunstancia de señalar la norma acusada dentro de los condicionamientos para expedir el Estatuto Tributario, la frase, sin que en ningún momento se altere su contenido, no desvirtúa lo anterior y es condición limitativa que, en aras cabalmente de la precisión que se exige, bien puede señalar el Congreso la función de redactar un texto en manera diferente a la expresión anterior en forma tal que, sin embargo, no varíe su contenido (…)".

Concluye el Ministerio su intervención, solicitando que se declaren constitucionales las expresiones demandadas en los artículos 45 y 46, y la totalidad del artículo 53 de la Ley 1111 de 2006.

2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La ciudadana Biviana Nayibe Jiménez Galeano, actuando en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, considera que las expresiones acusadas de los artículos 45 y 46, y el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, son disposiciones que se ajustan plenamente a la Carta.

Inicia su intervención manifestando, que tal y como se dijo en la exposición de motivos de la ley acusada,6 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la actualidad se encuentra en un proceso de modernización a través del Modelo MUISCA para administrar los impuestos y las aduanas en Colombia, que ha exigido grandes cambios en la organización, los procesos y la tecnología. En efecto, se han puesto a disposición de los contribuyentes y usuarios nuevos servicios informáticos electrónicos, para facilitar, dar seguridad y garantizar algunos trámites dentro de la gran diversidad de servicios que proyecta prestar a corto y mediano plazo la DIAN. El objetivo propuesto con la ley,  ha sido el de fortalecer y dar continuidad a ese proceso, armonizando también las normas jurídicas existentes, a las nuevas necesidades.

Para la DIAN, en consecuencia, las modificaciones introducidas en el artículo 565 y la creación del artículo 566-1 del Estatuto Tributario, a través de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, obedecen  a ese deseo de fortalecer los servicios a los contribuyentes, entre los que están el sistema de notificaciones de los actos que expide la administración, que no

son sólo de índole tributario, sino también aduanero y cambiario. Esto se debe a que de acuerdo con el Decreto 1071 de 1999, entre las competencias de la DIAN, se encuentra la administración de la gestión aduanera y el control y vigilancia del cumplimiento del régimen cambiario; por lo que era razonable que se hiciera extensivo el procedimiento señalado en las normas acusadas, a todos aquellos actos que debían notificarse.

Lo que se pretendió regular con la modificación e incorporación de tales artículos, según precisa la interviniente, fue un aspecto básicamente procedimental de esa gestión y no aspectos cambiarios y aduaneros propiamente dichos, cuya regulación corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. A juicio de la DIAN, la notificación electrónica es un tema que no tiene relación directa con el comercio exterior ni con los aranceles, por lo que no se le debía dar un tratamiento diverso al que el legislador le dio. Considera entonces que el Congreso, al tratarse de un tema de índole procedimental, tenía plena competencia para su regulación mediante la promulgación de una ley ordinaria. Sobre este punto afirma, que en un fallo reciente de la Corte Constitucional, – Sentencia C-140 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) -, se debatió un asunto similar, y el resultado fue la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 1066 de 2006. También señala que en la sentencia C-111 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), la Corte Constitucional se inhibió, por ineptitud sustantiva de la demanda, en una hipótesis en la que se acusaban disposiciones proferidas por el legislador, de usurpar competencias del ejecutivo en comercio exterior.

Concluye la DIAN, frente a los cargos dirigidos contra los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, que el Congreso sí podía expedir normas como las demandadas sobre las formas de notificación, sin que pueda afirmarse que dichas disposiciones están regulando asuntos aduaneros o cambiarios de competencia del Gobierno. Solicita entonces que se declare la constitucionalidad de las expresiones acusadas, que considera ajustadas plenamente al Estatuto Superior.

En lo que respecta al artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, sostiene que luego de la expedición el Decreto Ley 624 de 1989, se han proferido múltiples normas en la materia que no se encuentran reunidas en un solo documento, haciendo muy complejo para el ciudadano común la compresión de las disposiciones tributarias. El precepto acusado, pretende resolver ese problema de desorganización. Para la interviniente, por ejemplo, de algunas normas que cita, “se sacan 11 artículos más, que disponen situaciones particulares que no deben ser

subsumidas en un mismo artículo", sino que deben ser renumeradas, por lo que las facultades asignadas al ejecutivo en el tema, resultan ser de gran utilidad. Así, solicita la interviniente que se declare constitucional el artículo enunciado, en la medida en que el Gobierno no va a expedir un Código, – porque no se va a crear un nuevo texto -, sino que va a renumerar los artículos existentes sin modificarlos. Invoca la DIAN el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo material, para solicitar que esta Corporación declare constitucional el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, "puesto que la esencia de la legislación tributaria, en ningún momento podrá sufrir alteraciones diferentes al cambio del articulado". Con todo, si la Corte Constitucional decide finalmente declarar inconstitucional el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, solicita que se profiera un fallo modulado, con el propósito de que no se pierda la oportunidad de darle un orden numérico y temático, al actual Estatuto Tributario.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón, en el concepto No 4290 del 17 de abril de 2007, solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre las expresiones acusadas en los artículo 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, o en subsidio, que las declare exequibles, por estimar que tales expresiones no son contrarias a la Constitución de 1991. Respecto del artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, solicita que se declare inexequible, al estimar que la disposición viola el artículo 150-10 de la Carta Política, por conferir atribuciones al Gobierno para proferir un código.

Explica el director del Ministerio Público, en primer lugar, en cuanto a la solicitud de inhibición, que el demandante no indicó en los cargos presentados contra los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, de qué manera se vulneró la normativa superior, ni los objetivos o criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular el comercio exterior o modificar el régimen de aduanas. Es decir, sostiene el Procurador, que el actor no estableció cuál debió ser el ámbito de competencia del Congreso y cuál el del Gobierno frente al tema, ni cómo la actuación del primero invadió la competencia del segundo. Tampoco determinó si las normas acusadas regulan per se asuntos de cambio internacional en sentido estricto, para justificar la inconstitucionalidad de las mismas. De esta forma, considera que frente a las expresiones acusadas se presenta ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad en la formulación del cargo, por lo que solicita que la Corte Constitucional se declare

inhibida para conocer de la presente acción pública.

En el evento en que la decisión de la Corte sea entrar en el estudio de los cargos de la demanda, estima el Procurador que las expresiones acusadas deben considerarse exequibles, dado que resultan ajustadas a la Carta. Sobre este punto, afirma, que la competencia del gobierno para regular el comercio exterior y el régimen de cambio internacional y para modificar el régimen aduanero, es una, y la competencia del legislador para establecer criterios puramente procedimentales en relación con las notificaciones, es otra. De acuerdo con el artículo 150 numeral 19 literal c) de la Carta, corresponde al gobierno "[m]odificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas" y el literal b) de esa disposición señala que también le corresponde "[r]egular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República". Así, no toda disposición que tenga relación con el tema de aduanas o de cambios internacionales necesariamente debe ser objeto de ley marco y, en el mismo sentido, regulada por el gobierno. Por lo tanto, es obvio, que únicamente resultan lesivas de las competencias del gobierno, o de las del Banco de la República, en su caso, las decisiones legislativas que tiendan a modificar por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas o que, regulen el comercio exterior o señalen el régimen de cambio internacional. Para el director del Ministerio Público, en consecuencia, debe evaluarse si los preceptos acusados, al referirse a la forma de notificación de las actuaciones administrativas, tienen por este sólo hecho la potencialidad de modificar los mencionados regímenes en materia aduanera y de control de cambios. Es decir, si establecer un procedimiento para la realización de la diligencia mediante la cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que produce la administración, con el fin de garantizar los derechos de defensa y contradicción, es potestad del Ejecutivo o facultad del Legislador.

Concluye el Procurador, al respecto, que las disposiciones acusadas no tienen por objeto configurar un marco legal conforme al cual, el Gobierno proceda a modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, ni mucho menos, regular la política cambiaria, crediticia o monetaria a la cual deba sujetarse el Banco de la República. La notificación de actos administrativos, es un tema procedimental del resorte del legislador. En consecuencia, las expresiones acusadas son a su juicio, constitucionales.

En lo concerniente a la renumeración del Estatuto Tributario, afirma el Ministerio Público que debe definirse si el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 contiene una simple delegación para compilar normas tributarias o el otorgamiento de facultades para legislar. Para el director del Ministerio Público, las prerrogativas otorgadas por la norma acusada no encajan dentro de una autorización legislativa para simplemente dictar un decreto administrativo compilatorio, pero tampoco pueden enmarcarse dentro del concepto de facultades extraordinarias. Considera al respecto, que si la intención del legislador hubiese sido la de autorizar la expedición de un decreto compilatorio con una función eminentemente sistémica, no hubiera otorgado facultades para renumerar y eliminar artículos, pues ello implica que se constituya una nueva disposición autónoma, con fuerza de ley. Recuerda al respecto que los decretos administrativos compilatorios tienen "una mera ¨fuerza indicativa¨ ya que su finalidad no es otra ¨que la de facilitar la consulta¨ de las leyes compiladas" 7.

En estos términos, considera que si bien a primera vista se le están asignando facultades al Gobierno Nacional para que adopte una única normativa en la cual se sistematicen, se integren, incorporen y armonicen las disposiciones vigentes sobre impuestos, – lo que haría pensar que se trata de facultades extraordinarias -, ello no es así dado que se hecha de menos el cumplimiento de los requisitos del inciso 1º del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución para el efecto. Sobre este punto, el director del Ministerio Público precisa que, dentro del expediente que contiene el trámite legislativo del Proyecto de Ley número 39/06 Cámara, 43/06 Senado, no existe una solicitud motivada del Gobierno sobre la necesidad de las facultades extraordinarias conferidas. Tampoco está presente, a su juicio, "el requisito de precisión", ya que no se limitó la actividad legislativa del Presidente, porque se le otorgó al legislador extraordinario la facultad de decidir a su arbitrio las disposiciones a excluir del ordenamiento, ya que la norma le confiere la posibilidad de eliminar las normas que se encuentren repetidas o derogadas. Al respecto, recuerda que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-129 de 1995, declaró inexequible el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, toda vez que "el artículo demandado permitió no sólo compilar sino también "eliminar" todo tipo de disposiciones – incluyendo las constitucionales-, sin importar la jerarquía.".

Por otra parte, independientemente de la denominación que se le de a la norma habilitante, para el Procurador la autorización conferida en ese artículo, viola el inciso 3 del numeral 10 del artículo 150 de la Carta. En efecto, sostiene que las compilaciones son realizadas a través de "decretos compiladores" y se diferencian de los códigos, en que no tienen fuerza de ley,

pues se limitan a sistematizar unas normas legales sin cambiar su redacción ni contenido, es decir, la finalidad de la compilación es meramente sistemática, pues su función no es la de crear derecho positivo ni la de derogar normas legales, y en consecuencia no se requiere la realización de una actividad legislativa, sino administrativa. En este caso, el resultado que se pretende es un verdadero código, en la medida en que las facultades conferidas son para organizar en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN, renumerar el articulado y eliminar artículos, facultades que son de codificación. Compilar no implica la posibilidad de expedir un nuevo texto con una numeración distinta a la anterior, porque ello lleva consigo la creación de un código.

El Procurador General de la Nación solicita, en consecuencia, que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con las expresiones acusadas contenidas en los artículos 45 y 46 de Ley 1111 de 2006; o en subsidio, que las declare exequibles por el cargo de la demanda. En cuanto al artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, solicita su inconstitucionalidad, por considerarlo contrario al Estatuto Superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1.1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta, el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda que se presenta en esta oportunidad.

2. Los problemas jurídicos de la demanda de la referencia

2.1. El ciudadano y los intervinientes en la acción pública de la referencia, presentan posiciones opuestas con respecto a la constitucionalidad de las expresiones y artículos demandados.

El actor opina que las frases acusadas de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006 desconocen la Carta Política, en la medida en que el Legislador, -desestimando las específicas atribuciones que establece la Constitución en los artículos 150 numeral 19 literales b) y c), 136-1 y 189 numeral 25 -, reguló sin tener competencia para el efecto, el tema de la notificación en materia cambiaria y aduanera; aspecto normativo que para el

demandante debe ser del resorte exclusivo del Ejecutivo, por tratarse de un tema procesal relativo a las atribuciones que tiene el Gobierno en la regulación de tales materias, "no solamente en aspectos sustanciales, sino procedimentales y sancionatorios", a través de los decretos que reglamentan las leyes marco.

Igualmente, el ciudadano señala que el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 es inexequible, en la medida en que se trata de una norma que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un Código, ya que, renumerar normas, retirar del ordenamiento las que estime derogadas y consolidar en un texto único el tema de los impuestos administrados por la DIAN, son facultades que se enmarcan dentro de la prohibición constitucional contenida en el inciso tercero del artículo 150-10 de la norma superior.

En contraposición a estas afirmaciones, el Ministerio de Hacienda y la DIAN, opinan que las expresiones acusadas son constitucionales, no sólo porque su propósito es el de implementar mejores servicios a los contribuyentes y mejorar el sistema de notificaciones de los actos que expida la DIAN conforme al Decreto 1071 de 1999, sino porque tales frases, relacionadas con la notificación de actos y decisiones de esa entidad en el tema cambiario y aduanero, son un aspecto procedimental que estiman ajeno a las competencias concretas del Ejecutivo en esas materias. Para el Ministerio de Hacienda, la cláusula general de competencia del Congreso, habilita a este poder y no al Ejecutivo, para regular el tema de la notificación de las actuaciones administrativas.

Sobre el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, consideran las autoridades señaladas, que las facultades conferidas al Presidente en virtud de este precepto no fueron, como lo deduce el actor, las necesarias para expedir un código, sino que son facultades para expedir un "decreto de compilación", en la medida en que la renumeración no implica crear nuevas normas o modificar las ya existentes, sino darle un orden y un sentido a la numeración, para facilitar a los ciudadanos el acceso y conocimiento de las normas tributarias correspondientes, en desarrollo del artículo 2º de la Carta.

El Procurador General de la Nación, por su parte, invoca la existencia de inepta demanda frente a las expresiones acusadas de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, porque considera que el cargo no es claro. Con todo, afirma que si la Corte decide entrar de fondo en

el asunto planteado, las frases cuestionadas no tienen por objeto configurar un marco legal para que el Gobierno proceda a modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, ni fijar la política cambiaria, crediticia o monetaria a la cual deba sujetarse el Banco de la República, sino que persiguen simplemente establecer el procedimiento para la notificación de las decisiones de la DIAN. Aspecto normativo que no es del resorte general de las leyes marco, pero si un tema que compete al legislador.

En lo que respecta al artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, el Procurador considera que la norma es inconstitucional. Afirma que aunque no hay claridad en si se trata de una disposición que consagra facultades extraordinarias o no, – porque el precepto acusado en su expedición no cumplió con las exigencias del artículo 150-10 superior- el propósito del legislador no pudo ser tampoco, en atención a las facultades conferidas, el de proferir un decreto reglamentario. Considera que el objeto de la norma es el de organizar en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las disposiciones que regulan los impuestos administrados por la DIAN, renumerar y eliminar artículos, lo que resulta para el Ministerio Público una facultad de codificación, prohibida por el artículo 150-10 superior.

2.2. Teniendo en cuenta las anteriores observaciones sobre las expresiones y normas demandadas, resolverá esta Corporación los siguientes problemas jurídicos:

* ¿Se excedió el legislador en el ámbito de sus competencias constitucionales (Art. 150-19 C.P.) al regular mediante las expresiones acusadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, el tema de la notificación de los actos aduaneros y cambiarios expedidos por la DIAN, cuando, – según afirma el actor -, de acuerdo con el reparto de competencias en materia de ley marco, la regulación de tales asuntos resulta ser una atribución conferida al Ejecutivo (Art. 189-25 C.P) dado que al legislador sólo le corresponde definir los aspectos generales y no concretos, en estas materias?

* A la luz del artículo 150 de la Constitución, ¿puede el Congreso de la República conferir o no al Gobierno Nacional la facultad para renumerar el articulado del Estatuto Tributario y eliminar las normas repetidas o derogadas, de tal forma que se organicen en un solo cuerpo

jurídico la totalidad de las normas vigentes que regulan los impuestos administrados por la DIAN?

2.3. Las anteriores inquietudes exigen de la Corte Constitucional una revisión previa de diversos temas jurídicos. Sin embargo, antes de proseguir con un análisis constitucional de fondo, es necesario señalar que en la sentencia C- 624 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), ésta Corporación estudió previamente las expresiones acusadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006 por cargos iguales a los que son objeto de análisis en esta providencia. Por lo tanto, existe cosa juzgada constitucional frente a las expresiones demandadas, por tratarse de objeciones idénticas a las presentadas por el ciudadano Pinzón Pinzón, en esta oportunidad. Así lo explicará brevemente esta Corporación, a continuación.

3. Consideración preliminar: La existencia de cosa juzgada constitucional con respecto a las expresiones acusadas, contenidas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006.

3.1. En la sentencia C-624 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) la Corte Constitucional se pronunció previamente sobre las expresiones acusadas de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, que fueron controvertidas en esa oportunidad, por las mismas razones que aduce el ciudadano en la acción pública de la referencia.

Sobre la aptitud de la demanda, consideró la Corte en la providencia que se cita, que a diferencia de lo estimado por el señor Procurador, las acusaciones contra las expresiones alegadas eran suficientes para hacer un cotejo objetivo con la Carta. Así, vistos los argumentos presentados por el actor y por los intervinientes en el proceso, y con fundamento en el principio pro actione8, sostuvo la sentencia que dado que "existían razones sustantivas acerca de la constitucionalidad de los preceptos censurados" debía la Corte pronunciarse de fondo sobre los argumentos presentados en la demanda.

En este sentido, y en relación con los cargos dirigidos contra las expresiones acusadas, – atacadas también porque el legislador se excedió en el ámbito de sus facultades legislativas en asuntos aduaneros y cambiarios, interfiriendo en la esfera de regulación del ejecutivo en materia de ley marco (Art. 136-1 y 150-19 de la Carta) -, precisó la sentencia C-624 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), lo siguiente:

"[L]a Sala advierte que los apartados acusados hacen parte de normas destinadas a la

regulación del procedimiento de notificación de las actuaciones proferidas por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias. En otras palabras, las normas objeto de control tienen la finalidad de garantizar el debido proceso administrativo en una instancia concreta de la actuación de las autoridades del Estado. Por lo tanto, corresponden a la competencia exclusiva del legislador, puesto que desarrollan un derecho constitucional, según se tuvo oportunidad de dilucidar en la sentencia C-1114/03 antes expuesta.

Disposiciones de esta naturaleza son claramente diferenciables de los asuntos propios de regulación a través de leyes generales o marco. En efecto, la relación sustancial entre las normas de notificación y la eficacia del derechos fundamental al debido proceso administrativo contrae (i) la necesidad que las reglas que determinen el procedimiento aplicable sean producidas por órganos de alta representatividad democrática y estén precedidas de una deliberación suficiente; y (ii) la vocación de permanencia en el tiempo de dichos preceptos, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la legítima confianza de los ciudadanos en la estabilidad de las normas que determinan sus oportunidades de contradicción y defensa al interior del procedimiento administrativo. Estas condiciones, con base en las razones anteriormente expuestas, son inherentes al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa de que es titular el Congreso.

Bajo la misma perspectiva, debe resaltarse que las materias reguladas por las normas sobre notificación electrónica tributaria no hacen parte de aquellos aspectos dinámicos y altamente especializados, a los cuales la Constitución les asigna el modo de producción normativa propio de las leyes generales o marco. Considerar lo contrario, como lo propone el ciudadano Restrepo Vélez, lleva a conclusiones especialmente problemáticas en términos de protección del derecho constitucional al debido proceso. En efecto, la posibilidad de adscribir al Gobierno Nacional la competencia de fijar, con base en simples decretos ejecutivos, los procedimientos para la notificación de los actos emitidos por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias, entraría en contradicción con la competencia del legislador para regular aspectos atinentes a la eficacia de derechos fundamentales. A su vez, permitiría que dichos procedimientos pudieran ser modificados a través de métodos expeditos y carentes de deliberación suficiente, escenario incompatible con la seguridad jurídica que debe proceder a las reglas del debido proceso administrativo.

Según lo expuesto, la Sala concluye que los apartados acusados son exequibles respecto de

los cargos de inconstitucionalidad propuestos. Ello en el medida en que la regulación de los procedimientos para la notificación de los actos administrativos emitidos por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias son asuntos propios de la competencia del legislador ordinario, en consideración de su relación con la eficacia del derecho constitucional al debido proceso administrativo y su carácter diferenciado respecto de los asuntos a los que la Constitución les adscribe el modelo de reglamentación  a través de leyes generales o marco".

Por consiguiente, la Sala Plena de esta Corporación declaró exequibles,  "por los cargos analizados, la expresión ´aduanera o cambiaria´  contenida en el artículo 45 de la ley 1111 de 2006",  así como la expresión "y a las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente" contenida en el artículo 46 de la Ley 1111 de 2006".

3.2. De esta manera, existe cosa juzgada constitucional frente a las expresiones enunciadas de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, -demandadas en este caso por los mismos motivos -, dado que esta Corte se pronunció ya sobre tales expresiones, y no puede existir una nueva decisión  sobre los mismos cargos por parte de esta Corporación. En consecuencia, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-624 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Entra pues la Corte a adelantar el estudio de fondo del cargo del actor, dirigido contra el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006.

4. La autorización prevista en el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 es inexequible, porque implica el ejercicio de funciones legislativas reservadas al Congreso de la República, de acuerdo al artículo 150 de la Carta.

Los cargos dirigidos por el actor contra el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 suponen que el legislador confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para proferir un código, incurriendo en la prohibición constitucional contenida en el artículo 150 numeral 10 de la Carta. Deberá la Corte en consecuencia, determinar, (i) si se trata de facultades extraordinarias y (ii) si el legislador confirió atribuciones al Presidente de la República para proferir un código, desconociendo las específicas competencias otorgadas al Congreso para el efecto, en el artículo 150 de la Carta. A continuación estudiará la Corte tales objeciones

constitucionales contra la norma acusada.

4.1. El artículo 53 de la Ley 1111 de 2006: naturaleza y alcances.

4.1.1. El artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, prevé que el Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1111 de 2006 deberá: (a) renumerar el articulado del Estatuto Tributario; (b) compilar y organizar en un solo cuerpo jurídico la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN y (c) asesorarse de dos magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para el efecto. En desarrollo de ello, podrá: (d) reordenar la numeración de las diferentes disposiciones tributarias, sin modificar su texto y (e) eliminar las normas que se encuentren repetidas o derogadas.

4.1.2. Ahora bien, del texto de la norma acusada no se desprende que aquella conceda facultades extraordinarias al gobierno para cumplir con los propósitos que consagra esa disposición. De hecho, el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 no admite expresamente que se trate de un reconocimiento de facultades extraordinarias, ni ello se deriva de su contenido. Por lo tanto, no es posible establecer que ese sea el alcance de las atribuciones asignadas por el legislador al Gobierno.

Además, aunque la norma fija un término de 6 meses al Ejecutivo para renumerar y compilar, recuerda la Corte que el establecimiento de un límite temporal en un precepto legal para el cumplimiento de las facultades asignadas, no implica necesariamente que se trate de una norma que confiera facultades extraordinarias. El legislador – ha dicho esta Corporación -, puede establecer términos también para el desarrollo de competencias reglamentarias específicas, por lo que el límite temporal propuesto no resulta ser un elemento determinante para establecer si se trata o no de facultades extraordinarias. Así lo precisó la providencia C-485 de 2002 de esta Corporación, cuando señaló que "no es contrario a la Constitución, que la ley establezca un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación".9

Por otra parte, tal y como lo afirma el señor Procurador, de los antecedentes de la Ley 1111 de 2006 se desprende que el Gobierno no solicitó expresamente facultades extraordinarias

para la labor que se pretende, ni presentó razones de necesidad o de conveniencia al Legislador para justificar la utilidad de tales facultades.

La explicación  para ello obedece a que, de acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley 39/06 Cámara-43/06 Senado10, el objetivo del gobierno con el proyecto presentado, era propender por una reforma sustancial e integral de la totalidad del Estatuto Tributario que permitiera superar los problemas estructurales en esa área del derecho. El título mismo de la iniciativa – "por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"-, reflejaba esa pretensión. Dijo el Gobierno, sobre el objetivo descrito, lo siguiente:

"En este contexto, el Gobierno Nacional pone a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de Ley que reglamenta integralmente los impuestos nacionales administrados por la DIAN e implica la derogatoria de las normas contenidas en el Estatuto Tributario vigente actualmente, y las normas relativas a la misma materia contenidas en disposiciones legales no incorporadas al mismo, incorporando, por primera vez en los últimos veinte años, un cambio estructural e integral del sistema tributario en el país. En su elaboración el Gobierno Nacional ha tenido en cuenta los principios de equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad, que son plenamente consistentes con los postulados Constitucionales y con los objetivos de política fiscal y crecimiento económico del Ejecutivo"11. (Las subrayas fuera del original).

Para conjurar la grave dispersión normativa que se alegaba en varios apartes del proyecto, y con el propósito de darle aplicación al principio de simplicidad tributaria propuesto, el Gobierno señaló:

"Las principales medidas contenidas en la presente propuesta de reforma para incrementar la simplicidad del sistema tributario son: Condensar en un Estatuto Tributario las normas fundamentales que regulan la aplicación de los impuestos, articulando de manera ordenada, consistente y armónica los elementos básicos de la obligación tributaria. Propósito que ha de redundar en una simplificación cuantitativa y cualitativa del número de artículos que integran este Estatuto. (…)"12 (Se adjuntó como articulado, la propuesta normativa correspondiente).

Un nuevo Estatuto Tributario, en consecuencia, era materialmente el proyecto de ley

presentado por el Gobierno al legislador en esta oportunidad. Por ende, no podía el ejecutivo, -como en efecto no lo hizo-, solicitar el otorgamiento de facultades extraordinarias para un objetivo que implicaba una nueva redefinición y consolidación de los impuestos nacionales y un nuevo estatuto, dado que la Constitución prohíbe expresamente el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para "decretar impuestos" o "expedir códigos". En efecto, como lo ha indicado esta Corporación en múltiples oportunidades, imponer tributos, –o redefinirlos, derogarlos, etc.-, son potestades exclusivas del legislador que no pueden ser delegadas mediante facultades extraordinarias. De manera tal que atribuciones semejantes no podían ser solicitadas por el gobierno en el proyecto presentado sin desconocer la Constitución, ya que el artículo 150 numeral 10 inciso tercero de la Carta es terminante al consagrar que estas facultades no se podrán conferir ni para "expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, (…) ni para decretar impuestos". La competencia impositiva en materia de impuestos y contribuciones, como es sabido, es exclusiva del legislador.

4.1.3. Ahora bien, en el informe de ponencia para primer debate del proyecto enunciado,13 durante su trámite en el Congreso, se expresó la dificultad de adelantar una reforma integral del tema tributario en los términos presentados por el Gobierno, aunque varios elementos del proyecto original fueron tenidos en cuenta por los ponentes en un nuevo articulado propuesto. El nuevo texto presentado por los ponentes, incluyó el precepto 53 acusado, que no formaba parte del proyecto presentado por el Gobierno. En el informe de ponencia que se cita, se explicó la imposibilidad de dar curso a una reforma integral del Estatuto Tributario, así:

"El proyecto en mención plantea la decisión del Gobierno Nacional de reformar la estructura impositiva, basado no solamente en la necesidad de satisfacer el financiamiento del Estado, sino con el fin de eliminar la complejidad de la materia tributaria que resulta costosa y que genera inequidad e ineficiencia. (…)Ante esta situación la mayoría de los ponentes optaron por no proponer una reforma estructural del Estatuto Tributario (…)"14. (Las subrayas fuera del original).

Los antecedentes legislativos descritos y el texto mismo de la norma acusada, permiten concluir, que el Congreso optó libremente por asignar al Gobierno la responsabilidad de renumerar y compilar en un solo cuerpo jurídico y eventualmente eliminar y reordenar sin modificar su texto, la totalidad de las disposiciones que regulan los impuestos administrados

por la DIAN, todo, mediante un decreto administrativo, con fundamento en la necesidad planteada por el gobierno de propugnar por la organización de las normas tributarias dispersas.

4.1.4. Admitiendo entonces que el artículo 53 se refiere a un "decreto administrativo", lo cierto es que, como lo señala el señor Procurador, incluso en tal caso "las prerrogativas otorgadas por la norma acusada no encajan dentro de una autorización legislativa para dictar un decreto de esta naturaleza", dado que las facultades concedidas van más allá de los alcances de un decreto administrativo y se extienden en varios aspectos a la codificación.

En efecto, los intervinientes alegan que el artículo 53 permite que a través de un "decreto compilatorio", se logre la renumeración y organización del Estatuto Tributario, bajo el supuesto de que una compilación semejante por parte del Ejecutivo no es contraria a la Carta.

Sobre los alcances, límites y prohibiciones constitucionales relacionadas con el tema de la codificación de normas jurídicas y sus diferencias con la compilación, la Corte Constitucional ha establecido entre otras, las siguientes consideraciones:

(a) El artículo 150-2 de la Constitución, dispone que es al Congreso de la República a quien corresponde "hacer las leyes" y expedir "códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones". Igualmente, el artículo 150-10 inciso tercero de la Carta, consagra la prohibición de conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos, lo que significa que el legislador no puede habilitar legislativamente al Ejecutivo para que adopte un código sobre una determinada rama del derecho o una determinada materia, so pena de infringir la Carta.

Esta prohibición se extiende -según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación – no sólo a la posibilidad de conferir facultades extraordinarias para expedir códigos, sino igualmente, a la habilitación para la modificación o adición de códigos, cuando ello implique la alteración de la estructura general o de la esencia de los mismos. Esta restricción, sin embargo, no existía bajo la Constitución de 1886, por lo que los códigos "dictados por decreto con fuerza de ley, en virtud de facultades extraordinarias conferidas bajo el régimen de la Constitución anterior"15, han sido considerados constitucionalmente válidos por esta Corporación cuando se invocan contra ellos razones de forma, ligadas con el artículo 150-10 inciso tercero de la

Carta.

(b) Teniendo en cuenta que los alcances de la competencia asignada al Congreso en el artículo 150-2 de la Carta y la prohibición constitucional arriba indicada, dependen en gran medida de lo que se entienda por "código", en sentido estricto, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunas reglas generales para determinar cuando se está en presencia de un conjunto normativo de estas características.

Esta Corporación ha entendido que un "código"es (i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total16, y (iii) que es un cuerpo normativo que el legislador expresamente ha erigido como "código".17

La primera exigencia, hace alusión a que la codificación, es en general "del resorte exclusivo del Congreso"18, dado que quien codifica debe gozar "no solamente de las necesarias atribuciones para acumular unas normas a otras, sino de las facultades indispensables para establecer con carácter imperativo un orden determinado"19. El segundo criterio, se refiere al concepto de "código" entendido por esta Corporación como "la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total"20, o como la regulación "metódica sistemática y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho21. Por ende, se ha considerado que "sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en una materia"22, implica expedir un código, dado que éste se constituye en un "nuevo ordenamiento jurídico, (…) agrupado en un sólo texto formalmente promulgado"23. El tercer criterio, finalmente, supone que el legislador es quien debe señalar si se trata de un código o no, expresamente.

Sobre este aspecto, debe recordarse sin embargo, que el título que le conceda el legislador a una ley no implica automáticamente que se trate de un código,24 dado que se requieren de los demás elementos normativos arriba descritos para que se entienda que se trata de un cuerpo jurídico de esta naturaleza.25 En sentido contrario, – esto es, si el legislador le da otro nombre a un cuerpo jurídico que es un código, vgr., compilación o recopilación, etc.-, la Corte ha estimado que resulta entonces intrascendente la denominación que la norma habilitante le de a ese cuerpo legal, si la autorización conferida tiene el propósito de consolidar un

“código” en los términos indicados en los primeros criterios enunciados, dado que ello supone un desconocimiento de la Carta.26

(c) Por otra parte, ha dicho esta Corporación que un “código es una sistematización de normas, pero que no todo orden sistemático es un Código”.27 En efecto, teniendo en cuenta que frente a un específico texto normativo pueden existir dudas sobre si se trata de un código o no, “se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos,28 así como a separar los códigos de las llamadas recopilaciones o compilaciones. Mientras que el código como se ha indicado, tiene la pretensión de sistematizar de manera integral, plena y coherente, en un nuevo cuerpo normativo, una rama específica del derecho, la compilación implica “agrupar o recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea, no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa”.29

En efecto, ha dicho la Corte que quien compila “limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos dentro de un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y, claro está, tampoco le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar, con efectos obligatorios erga omnes el articulado de un conjunto normativo”.30

Es una facultad que “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”,31 ya que la compilación “en nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas”.32

La jurisprudencia ha concluido entonces sobre los alcances de esta diferenciación entre codificación y compilación en casos concretos, lo siguiente: (i) si “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”33. (ii) La facultad de compilar “no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e

independiente pues ello equivale a expedir un código".34 (iii) Específicamente sobre facultades conferidas para el cambio de numeración, dijo esta Corporación, que un simple cambio de numeración respecto de normas reguladas con anterioridad a la Constitución, no resultaba contrario a la Carta desde un punto de vista formal ni material, ya que en el caso:

"[Ni] la facultad legislativa – modificación del sistema de titulación y numeración del estatuto orgánico del sector financiero -, ni su concreto ejercicio, se [tradujeron] en la creación ni en la modificación de un tipo penal, menos todavía en la expedición o reforma de un código"35.

Con todo, posteriormente precisó la Corte respecto del cambio de nomenclatura de un código, que ello es una labor eminentemente legislativa que debe ser ejercida por el Congreso de la República, ya que la "potestad para colocar en orden la numeración de los distintos artículos, libros, capítulos y títulos que lo conforman"36 es tarea del legislador, "puesto que se trata de una modificación que afecta la estructura misma del código"37.(iv) Igualmente, subsanar las fallas de armonía que puedan existir en las disposiciones de un código, es también una labor legislativa privativa del Congreso de la República.38

(d) Finalmente sobre la adición39 o modificación de los códigos,40 la Corte Constitucional ha precisado que "[n]o toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional".41 Esta Corporación ha señalado42 que sólo aquellas modificaciones o adiciones que de alguna manera "afecten la estructura normativa o general de tales estatutos"43 o la esencia de la materia regulada por el código44 o impliquen una regulación que presente las características que son propias de los códigos,45 forma parte de la prohibición constitucional del artículo 150-10.

4.1.5. Ahora bien, nótese que la jurisprudencia descrita hace referencia en la mayoría de los casos, a las diferencias entre compilación y codificación, en asuntos relacionados con la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo; es decir, cuando se trata de decretos con fuerza de ley, acusados de vulnerar el artículo 150-10 de la Constitución. En estos casos, la compilación de normas bajo las reglas anteriormente expuestas, no puede – como se ha expresado- invadir la órbita de competencia del legislador en lo que corresponde a la codificación normativa, so pena de desconocer la Carta.

La compilación a través de decretos administrativos, por su parte, además de los linderos

jurisprudenciales mencionados que no pueden ser desbordados, ofrece otros problemas adicionales relacionados con su naturaleza administrativa. Sobre el particular, la Corte ha resaltado sobre la compilación a través de este tipo de decretos, que:

"[N]o tienen fuerza de ley, pues se limitan a compilar unas normas legales sin cambiar su redacción y contenido, todo con el único fin de facilitar la consulta de las disposiciones agrupadas. Tienen entonces únicamente una finalidad sistemática, pero no derogan ni crean nuevas normas legales. En tal sentido, esos decretos son actos administrativos al servicio de la consulta de las leyes, pero no constituyen una nueva disposición legal autónoma. Tal fue la razón por la cual la Corte consideró que esos decretos eran "ejecutivos", y no normas legales, pues tienen "una mera fuerza indicativa"46 dado que "su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las leyes compiladas".47

Sin embargo, en la misma providencia C-508 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre las dificultades que ofrece la compilación mediante decretos administrativos, en la medida en que con ellos se puede contribuir eventualmente a la desarticulación de los sistemas de control constitucional de las leyes o de los decretos leyes confiados a la Corte Constitucional, en oposición a lo establecido en el artículo 241 de la Carta.

En efecto, la compilación de normas de superior jerarquía jurídica a través de actos administrativos, puede favorecer el desvío del conocimiento material de preceptos de rango legal hacia otras autoridades distintas a las señaladas expresamente por la Carta, cuando son demandados por infringir la Constitución. Esta dificultad fue expresada en sentencia C-508 de 1996, de la siguiente forma:

"El decreto 111 de 1995 se limita a compilar las normas orgánicas en materia presupuestal, sin cambiar su redacción ni contenido. Ahora bien, en decisiones precedentes, esta Corporación48 consideró que esos decretos compiladores no tienen fuerza de ley sino que son decretos ejecutivos, ya que no pueden derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas legales que compilan. La Corte señaló entonces que, por tal razón, el conocimiento de esos decretos no correspondía a la Corte Constitucional sino al Consejo de Estado (CP art. 237 ord 2º). En esta ocasión, la Corte considera necesario precisar su jurisprudencia en este aspecto pues, según la Vista Fiscal, los anteriores precedentes implican que la Corte debe

inhibirse de conocer de la acusación contra el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por hacer parte de un decreto ejecutivo, tesis que esta Corporación no comparte.

Como vemos, si bien el decreto compilador es en sí mismo ejecutivo, las disposiciones compiladas son normas legales, lo cual plantea un interrogante complejo: ¿A quien corresponde el conocimiento de las disposiciones compiladas como tales? ¿Al Consejo de Estado, por ser el decreto compilador de naturaleza ejecutiva? ¿O a la Corte Constitucional, por ser las normas compiladas de naturaleza legal?

4- La tesis de la Procuraduría, según la cual el conocimiento individual de los distintos artículos del decreto compilador corresponde al Consejo de Estado, plantea varias dificultades.

De un lado, el supremo tribunal de lo contencioso administrativo se estaría pronunciando sobre normas materialmente legales -a pesar de estar compiladas en un decreto ejecutivo-, cuando corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la exequibilidad de las demandas contra las leyes o los artículos de las mismas (CP art. 241 ord 4º), por lo cual esa interpretación no parece conforme con el sistema de control constitucional establecido en la Carta.

De otro lado, se tendría que concluir que la Corte puede conocer del artículo 28 de la Ley 225 de 1995, por ser un artículo de una ley, pero no puede pronunciarse sobre el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por hacer parte de un decreto ejecutivo, a pesar de que las dos disposiciones tienen idéntico contenido y fuerza normativa. Ahora bien ¿qué pasa si la Corte declara inexequible el artículo 28 de la Ley 225 de 1995? Hay dos consecuencias posibles pero paradójicas. Así, algunos podrían considerar que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 sigue vigente, como disposición autónoma, lo cual implicaría reconocer que la decisión de inexequibilidad es inocua, tesis contraria a la finalidad misma del control constitucional. Otros, en cambio, podrían argumentar que se entiende que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 también ha sido expulsado del ordenamiento, pues ese decreto ejecutivo no tiene fuerza legal autónoma. En el fondo, esta segunda tesis equivale a admitir que la Corte es competente para conocer de ese artículo 106 del Decreto 111 de 1996, pero como la Corte expresamente no se ha pronunciado sobre tal disposición, se generaría una aguda inseguridad jurídica.

Por todo lo anterior, y con el fin de respetar la distribución de competencias establecida por la Carta entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y evitar que el control constitucional sea inocuo, o se generen innecesarias inseguridades jurídicas, es necesario concluir que, conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales. La Corte es entonces competente para el estudio del artículo 106 del Decreto 111 de 1996.

5- ¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer de una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional.

Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores".

Por otra parte, desde una perspectiva constitucional, la complejidad que ofrecen estos decretos administrativos compiladores se extiende además, a las serias limitaciones que su propio nivel de jerarquía ofrece en el ordenamiento y que repercute en el alcance de la compilación. Como son normas de rango inferior, no pueden alterar en modo alguno las disposiciones legales superiores que son objeto de compilación.

Esta naturaleza normativa, ha sido precisamente un obstáculo para la constitucionalidad de

facultades atribuidas por el legislador al ejecutivo en varias oportunidades para la compilación, al desbordar con ellas claramente las posibilidades y alcances de los actos administrativos en la materia.

En la sentencia C-582 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería), por ejemplo, se declaró inexequible el inciso segundo del artículo 536 de la Ley 600 de 200051, por "ordenar la numeración del Código de Procedimiento Penal, (…) por medio de un decreto de inferior categoría, en este evento, ejecutivo (…) [que] estaría modificando una ley, [lo que es] abiertamente inconstitucional".

Igualmente en la sentencia C-583 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), la Corte declaró inexequible el artículo 215 de la Ley 115 de 1994,52 por considerar que no existía 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 reservó a éste", dado que el artículo autorizaba al Ministerio de Educación para determinar la estructura y organización de un Código Educativo.

Para la Corte, en consecuencia, es necesario concluir que la compilación a la que hace alusión la jurisprudencia constitucional descrita, es posible a través de decretos con fuerza de ley conforme a las reglas indicadas en el punto 4.1.4 de esta providencia, dado el rango de tales decretos en el ordenamiento. Sin embargo, en el caso de los decretos administrativos, ella no puede ejercerse válidamente a través de decretos administrativos sin rayar en la inconstitucionalidad, no sólo, (i) por los problemas que suscitan en materia de competencia material de las normas compiladas al generar inseguridad jurídica en su control constitucional, sino (ii) por la posición que tales decretos tienen en el ordenamiento, ya que lo que se exige de ellos en materia de compilación, generalmente desborda las facultades que el Ejecutivo puede ejercer al dictar un acto administrativo de jerarquía inferior a las normas compiladas que no puede eliminar normas con rango de ley, ni suplir vacíos, ni cambiar su ubicación mediante una renumeración que las saque de su contexto original.

4.1.6. En el caso concreto, el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 le atribuye al Gobierno Nacional la potestad de renumerar; compilar y organizar en un solo cuerpo jurídico, la

totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN; además, de reordenar sin modificar su texto y de eliminar, las normas que se encuentren repetidas o derogadas.

Si ello se pretende hacer mediante un "decreto compilatorio" sin fuerza material de ley, con fundamento en la atribuciones otorgadas por el Legislador al Gobierno en el artículo 53, salta a la vista que la disposición enunciada desconoce plenamente los límites constitucionales anteriormente resumidos.

De hecho, organizar en un solo cuerpo "jurídico" la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN, luego de haber eliminado algunas de ellas del ordenamiento y de haberlas renumerado, lejos de tratarse de una facultad de recolección normativa, se refiriere a una actividad claramente legislativa que está sujeta a la reserva de ley.53

El artículo 53 autoriza al Gobierno a "eliminar" normas tributarias que se encuentren repetidas o derogadas en el ordenamiento, dejando discrecionalmente al Ejecutivo la determinación de las disposiciones normativas que habrían de ser suprimidas. La eliminación, como bien lo dijo el demandante, supone por parte del Gobierno un trabajo de selección y posterior "supresión" de disposiciones de rango legislativo, actuación que en modo alguno puede adelantar el Ejecutivo, y menos aún, mediante un decreto administrativo de inferior jerarquía.

Por ende, la "eliminación normativa" resulta ser una facultad inconstitucional, que le atribuye al Ejecutivo alcances que distan mucho de ser simplemente "compilatorios" y que son del exclusivo resorte del legislador. Recuerda la Corte Constitucional sobre este particular, que en la sentencia C-129 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)54 se dijo con respecto a la potestad de "eliminación" normativa concedida al Ejecutivo, incluso en un caso en el que se habían concedido facultades extraordinarias, lo siguiente:

"[E]l artículo demandado permitió no sólo compilar sino también "eliminar" todo tipo de disposiciones – incluyendo las constitucionales -, sin importar la jerarquía de las mismas dentro de la estructura del ordenamiento jurídico colombiano. Es así como resulta difícil de determinar cuál es el fundamento constitucional que permite al presidente de la República – a su libre arbitrio – decidir cuáles disposiciones constitucionales y legales se encuentran

derogadas o repetidas. (…) De igual forma, se estaría patrocinando que el Presidente de la República pudiese, según su propio criterio, determinar que una ley estatutaria o una orgánica – las cuales gozan de jerarquía superior a las leyes ordinarias y se deben someter a un trámite legislativo especial (Arts. 151, 152 y 153 C.P) -fuese eliminada por el simple hecho de considerarse que se está ante una temática repetitiva".

Es por esto que la Corte reitera su posición, en el sentido de considerar que las autorizaciones conferidas al Presidente para eliminar las normas de rango legal que se encuentren repetidas o derogadas, en los términos previamente señalados, son facultades claramente legislativas que tienen reserva de ley. Además, son autorizaciones que escapan en todo sentido al ámbito de un decreto administrativo,55 en atención a la jerarquía normativa subordinada de tal acto.

4.1.7. En el mismo sentido, frente a aquellas facultades relacionadas con compilar y organizar en un solo cuerpo "jurídico" la totalidad de las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN, después de renumerar el articulado, debe la Corte hacer las siguientes precisiones.

Como se explicó previamente, la función codificadora está reservada al Congreso de la República, y consiste en la facultad de "definir de manera sistemática y ordenada las normas relativas a determinada área del comportamiento social. Es una atribución legislativa que, por tanto, incluye la posibilidad de innovar, modificar, adicionar, refundir y derogar las normas vigentes, para que toda la materia quede en un solo cuerpo legal".56 Tal potestad, en consecuencia, goza de reserva de ley y además cuenta con una prohibición constitucional, que impide que mediante facultades extraordinarias el legislador se desprenda de su poder de codificar (Art.150-10 C.P).57

La compilación, por el contrario, supone (i) recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, (ii) sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo, – por lo que el compilador no las puede modificar, sustituir, ni retirar del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas-, ya que tal agrupación, (iii) no es una tarea legislativa, ni tiene trascendencia en el contenido de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Los efectos de la compilación, en consecuencia, no conllevan la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e

independiente,58 con fuerza de ley, sino una finalidad clara y limitadamente sustentada (iv) en propósitos académicos, doctrinarios o de servicio público, que son por demás beneficiosos y útiles,59 y que se limitan exclusivamente a la sistematización, referencia y consulta de normas.

Ahora bien, renumerar puede llegar a ser una facultad ajena a la mera compilación "cuando implica la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia", pues ello, como lo ha expresado esta Corporación, "equivale a expedir un código".60 La razón de ser de esta consideración radica en que la renumeración de una norma,61 – al reubicarla en un lugar diferente al original -, incide directamente (i) en el contexto en el que ella se inscribe; (ii) en su posición en el ordenamiento jurídico e incluso, (iii) en la sucesión de las normas en el tiempo, puesto que al ser reubicadas, la secuencia de las disposiciones es diferente.

Todo ello tiene incidencia en la interpretación del alcance de las normas renumeradas, de tal forma que la renumeración no es inocua desde el punto de vista del contenido material que el interprete le asigne. Bajo tal supuesto, la renumeración del articulado definido por el legislador en la disposición que se estudia es un elemento adicional que propugna porque la norma acusada sea declarada inconstitucional, pues puede llegar a afectar sustancialmente el contenido de un precepto jurídico,62 debido a que el significado de una norma depende del contexto jurídico y temporal dentro del cual está inscrita.

4.1.8. En conclusión, encuentra la Corte que el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 es inconstitucional, porque concede facultades al Gobierno que implican realmente el ejercicio de funciones legislativas reservadas al Congreso de acuerdo con el artículo 150 de la Carta.

Así, además de permitirle al Ejecutivo la eliminación de normas, autoriza definir a través de un decreto de inferior jerarquía de manera sistemática y ordenada, las normas relativas a una determinada área del derecho, calificando de "jurídico" el texto final y permitiendo la renumeración del "articulado", bajo el supuesto de una función meramente compiladora, lo que resulta ser de competencia del Congreso por las razones expuestas, y contrario claramente al artículo 150-2 de la Carta.

En consecuencia, no es posible pretender por vía de un decreto administrativo "compilaciones" semejantes. Las compilaciones que se adopten por otros medios diversos a

los decretos leyes, sólo podrán efectuarse, para no caer en la inconstitucionalidad de las funciones atribuidas, mediante libros o publicaciones sin pretensiones modificatorias del ordenamiento jurídico y no mediante decretos administrativos, por las razones previamente expuestas.

En mérito de lo anterior, la Corte (a) se estará a lo resuelto en la sentencia C-624 de 2007 con respecto a las expresiones acusadas  contenidas en los artículos 45 y 46 de Ley 1111 de 2006, y (b) declarará inexequible el artículo 53 de la misma ley.

VII. DECISION

La Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-624 de 2007 con respecto a las expresiones acusadas  contenidas en los artículos 45 y 46 de Ley 1111 de 2006.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-655 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

COMPILACION DE NORMAS-Alcance/DECRETO COMPILADOR-Inexequible (Aclaración de voto)

CONGRESO-Competencia exclusiva para renumeración de articulado/RENUMERACION DE ARTICULADO-Reemplazo de norma/RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA (Aclaración de voto)

La única posibilidad es la de hacer una compilación sin modificar la numeración, títulos y

ordenación de un articulado, que sin duda resulta útil para el conocimiento de la ley, el ejercicio de los derechos y la seguridad jurídica. Por lo general, cuando se modifica una ley parcialmente, no se cumple con el mandato de la última parte del artículo 158 de la Constitución Política que ordena que la ley que sea objeto de reforma parcial debe publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. Por consiguiente, es de advertir los riesgos que conlleva la renumeración que además implica que la norma original desaparece ya que es reemplazada por otra. Igualmente, es de observar que el decreto de que trata el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 tendría rango de ley, y que en materia tributaria existe reserva de ley y por lo tanto no puede ser expedida por el ejecutivo. Así mismo, considero que no se puede dar a entender que se pueda compilar con los mismos efectos de una ley. En el caso concreto, no se puede habilitar al gobierno para hacer esta compilación en la forma que se establece en la norma demandada, lo cual hace inconstitucional el artículo acusado y por tanto, debe ser el legislador quien realice la labor de armonización de la legislación

Referencia: expediente D-6684

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 (parcial), 46 (parcial) y 53 de la Ley 1111 de 2006

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la decisión adoptada en la presente sentencia, ya que si bien me encuentro de acuerdo con la parte resolutiva de ésta considero necesario precisar el punto relacionado con los argumentos de inconstitucionalidad o fundamentos de la inexequibilidad del artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 que se declara en el numeral segundo de la parte resolutiva de este fallo.

En mi concepto el artículo 53 de la Ley 1111 del 2006 contiene una habilitación que viola la Constitución y por ello, como lo expresé en Sala Plena, no era posible una declaratoria parcial de inexequibilidad sino una total, como acertadamente se decidió. A este respecto, la tesis de la Corte (Sentencia C-582/01) ha sido la de que la facultad de compilar no puede

comprender la de numerar y titular las normas. Por tanto, así se eliminaran las expresiones que hacen referencia a “articulado”, “jurídico” y a la posibilidad de eliminar normas repetidas o derogadas, de todas maneras se renumera un articulado, lo cual es competencia exclusiva del legislador y no se puede delegar en el ejecutivo.

Sobre este tema, es de observar que en la compilación del régimen departamental, siempre aparecen las normas con el mismo número y título de artículo. De igual manera, es de señalar que el orden del articulado obedece a unos criterios normativos y analíticos que tienen un determinado sentido que cambiaría con su reordenación.

Por tanto y como lo expresé en Sala Plena, debo manifestar mi acuerdo con la declaratoria de inexequibilidad de todo el artículo acusado, pues renumerar un articulado implica darle otro efecto jurídico. Así mismo, debo insistir en que la decisión de inexequibilidad total del articulado se encuentra de acuerdo con la propia jurisprudencia de la Corte referente a la inconstitucionalidad de delegar en el ejecutivo esa labor, que no se trata en este caso solamente de la expedición de códigos, sino de la prohibición del artículo 338 de la Constitución Nacional que establece una reserva al legislador en materia tributaria, con la única salvedad de los estados de excepción.

En este orden de ideas, a mi juicio la única posibilidad es la de hacer una compilación sin modificar la numeración, títulos y ordenación de un articulado, que sin duda resulta útil para el conocimiento de la ley, el ejercicio de los derechos y la seguridad jurídica.

De otra parte, considero que por lo general, cuando se modifica una ley parcialmente, no se cumple con el mandato de la última parte del artículo 158 de la Constitución Política que ordena que la ley que sea objeto de reforma parcial debe publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Por consiguiente, es de advertir los riesgos que conlleva la renumeración que además implica que la norma original desaparece ya que es reemplazada por otra. Igualmente, es de observar que el decreto de que trata el artículo 53 de la Ley 1111 de 2006 tendría rango de ley, y que en materia tributaria existe reserva de ley y por lo tanto no puede ser expedida por el ejecutivo. Así mismo, considero que no se puede dar a entender que se pueda compilar con los mismos efectos de una ley.

En consecuencia, considero que en el caso concreto, es claro que no se puede habilitar al gobierno para hacer esta compilación en la forma que se establece en la norma demandada, lo cual hace inconstitucional el artículo acusado. Por lo tanto, debe ser el legislador quien realice la labor de armonización de la legislación, para lo cual puede emplear diversos métodos, entre ellos, el de leyes derogatorias.

Con fundamento en las razones expuestas, aclaro mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

2 Artículo 136 de la Carta. "Se prohíbe al Congreso y a cada una de las cámaras: 1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencias privativa de otras autoridades (...)".

3 Artículo 150 de la Carta. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República. c) Modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

4 Artículo 189 de la Carta. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 25. Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada

con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo a la ley".

5 Cita la sentencia C-312 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Gaceta del Congreso No 262 de julio 28 de 2006.

7 Sentencia C-541 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

8 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consultar además la sentencia C-480 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Dijo la primera sentencia al respecto lo siguiente: "[L]a apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda, habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.".

9 Sentencia C-485 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Gaceta Constitucional No 262 de 2006.

11 Ver Gaceta del Diario Oficial 262/06. Proyecto Cámara 39/06. Senado 43/06. La propuesta que el Gobierno Nacional sometió a consideración del Legislativo estaba orientada a la defensa de cuatro principios sustantivos de Equidad, Competitividad, Simplicidad y Sostenibilidad.

12 Se presentó para el efecto un articulado extenso sobre toda la materia tributaria.

13 Ver Gaceta 523/06 Senado y Cámara Ponencia primer debate. Nótese en todo caso que hay una doble publicación de la ponencia para primer debate. En la gaceta 523 de 2006 que se cita, no consta el articulado que proponen los ponentes aunque si las observaciones sobre el proyecto presentado por el Gobierno. En la Gaceta No 527 de 2006 si consta el articulado modificado y propuesto por los ponentes. Se reunieron en comisiones conjuntas de Senado y Cámara para el efecto.

14 Ibídem.

15 Sentencia C-1164 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En la sentencia C-646 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Gálvis, se conoció de una demanda contra el Decreto 01 de 1984, -Código Contencioso Administrativo -, por vulnerar el 150-10 de la Carta, entre otros cargos. Dijo la Corte, que los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución se rigen, – contrariamente al contenido material que sí puede ser cotejado bajo la luz de la Carta de 1991-, por las disposiciones superiores vigentes al momento de su creación. Por ello se desestimó el cargo del demandante. En la providencia C-1164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, que se cita, la Corte conoció de una acusación contra el Código Penal del momento, -Decreto Ley 100 de 1980 -, norma claramente preconstitucional, por vulnerar la prohibición del artículo 150-10 de la Carta. La sentencia declaró la norma exequible. Sobre el particular pueden verse también las sentencias C-099 de 2001. M.P. Fabio Morón Díaz; C-555 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-176 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-955 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-061 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Cfr. Sentencia C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta providencia, la Corte estudió una demanda dirigida contra el artículo 24 de la Ley 435 de 1998, que en su parágrafo permitía que "el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, reglamentara el procedimiento disciplinario" de estos profesionales. La norma se demandó porque se consideró que un Código de Procedimiento Disciplinario de esta naturaleza, debería tener fuerza de ley. Dijo la sentencia que se cita, que la "determinación de responsabilidades por presuntas violaciones de las normas sobre el ejercicio legal y ético de la profesión, no reúne la connotación técnica de código en los términos establecidos en los anteriores apartes, en cuanto no convoca materialmente la pretensión de regulación integral y sistemática de un área específica del derecho, como tampoco la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código". Nótese que una situación parecida se estudió en la sentencia C-012 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, pero en esa oportunidad la Corte declaró inexequible la norma. A título de ejemplo, en la sentencia C-511 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, el Decreto 1760 de 2003, por el cual se escindió ECOPETROL, fue acusado de derogar inconstitucionalmente disposiciones pertenecientes al Código de Petróleos. En dicha providencia la Corte, consideró que el régimen de petróleos no es un código, porque no se trata de "un cuerpo normativo que trate de una materia

determinada en una forma completa, integral y sistemática". Tampoco el legislador manifestó que se trate de un cuerpo legal que deba ser elevado a la categoría de código, porque según la ley habilitante, se trata de normas tanto legales como reglamentarias. Por consiguiente, se declaró exequible la disposición. Ver entre otras, además, las sentencias C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C- 577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

17 En la sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, (Salvamento de voto de los doctores Carlos Gaviria Díaz; Hernando Herrera Vergara. Vladimiro Naranjo Mesa; Julio Cesar Ortiz Gutiérrez), se revisó la constitucionalidad del artículo 140 del Decreto Ley 2150 de 1995, – que suprimió el certificado de movilización de transporte-; norma acusada de modificar indebidamente el Código Nacional de Transporte. En esta sentencia, se consideró que se estaba frente a un código, si se cumplían las siguientes características: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código ya que es el Legislativo quien puede determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos o descodificar una materia. En ese orden de ideas, se declaró exequible el artículo acusado, entre otras razones, porque se advirtió que el Código Nacional de Transito Terrestre no era en si mismo un código, ya que, en materia de transporte, las Asambleas Departamentales gozan también de una competencia residual (C.P. art. 300-2), por lo que no podía hablarse de una regulación integral de la materia. En segundo lugar, se consideró que ese código fue expedido por el gobierno, en su forma original, mediante el Decreto 1344 de 1970, conforme a las facultades que le fueron conferidas por el Congreso mediante la Ley 8ª de 1969, para "reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito", por lo que no fue decisión del Legislador que lo que se profiriera fuera un código. Los salvamentos se separaron de la decisión mayoritaria, por considerar que sí era deseo del legislador considerar el Código Nacional de Tránsito Terrestre como un verdadero código, ya que en las leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 el legislador le había dado a ese Decreto tal categoría. Ver también sobre este aspecto, las sentencia C-692 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-186 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

18 Sentencia C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

19 Sentencia C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Acorde a esta sentencia, quien codifica "puede (…) suprimir preceptos sobrantes, reiterativos, incoherentes o ajenos al sistema; refundir y reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes para adecuarlos a los fines propios del código; o derogar aquéllos mandatos que, en ejercicio de su función legislativa, el codificador considera que no deben hacer parte del ordenamiento respectivo."

20 La sentencia C-252 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. (Salvamento de voto Drs. Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara; Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa) analizó los cargos presentados contra los artículos 25 de la Ley 45 de 1990 y 19 y 36 de la Ley 35 de 1993, que concedían al Presidente facultades extraordinarias para expedir el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Tales normas facultaban al Primer Mandatario 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". Con ese propósito, el Presidente podía "reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido (…) unificar la aplicación de las normas que regulan la constitución de las instituciones financieras", e inclusive "eliminar las normas repetidas o superfluas". La Corte en esta providencia, precisó la diferencia entre Código y compilación, y desde esa perspectiva consideró que el artículo 25 de la Ley 45 de 1990, – disposición preconstitucional-, no atribuía una habilitación al Presidente para proferir un código sino que se trataban de facultades extraordinarias para compilar normas, por lo que consideró que no existía inconstitucionalidad sobreviniente del artículo 25 de la Ley 45 de 1990, desde una perspectiva material. Con respecto al artículo 36 de la Ley 35 de 1993 que en su último inciso extendía las facultades extraordinarias a "adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superbancaria", la Corte Constitucional consideró que tales funciones no eran las necesarias para simplemente compilar, sino que implicaban claramente una facultad para modificar el Código Contencioso Administrativo. Ello motivó la declaratoria de inexequibilidad de la expresión enunciada, por violación del artículo 150-10 de la Carta, ya que se consideró que tanto la expedición de Códigos como su modificación, por vía de facultades extraordinarias, estaba incluida en la prohibición constitucional de ese artículo. Los salvamentos de voto se ciñeron a refutar la interpretación mayoritaria sobre la infracción constitucional por modificación del Código Contencioso Administrativo, en relación con los

procedimientos administrativos especiales.

21 En la sentencia C-186 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas, por ejemplo, se estudiaron algunos artículos de la Ley 61 de 1993, por la cual se revistió al Presidente de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas y municiones y para reglamentar la vigilancia y seguridad privada. Se acusó específicamente, entre otros, el precepto que confería facultades al presidente para expedir el estatuto de la vigilancia y seguridad privada. Consideró la Corte que la norma era constitucional porque: a) la norma impugnada no facultó al gobierno para regular una materia en forma plena, completa, integral, sistemática y coordinara, característica que corresponden a noción de código, sino para que regulara actividades de vigilancia y seguridad privada. b) Si bien el conjunto normativo está ordenado en títulos y capítulos, el contenido material no se refiere a una rama propia del derecho. c) Aspectos del tema de vigilancia también se rigen por otras leyes y códigos, como el laboral y el Código de Comercio, por lo que no se trata de un único conjunto normativo.

22 Sentencia C-255 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

23 Sentencia C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Sobre la pretensión de coherencia y de regulación de una rama del derecho que involucra el criterio descrito, recientemente esta Corporación en la sentencia C- 577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto, señaló que: (i) no pueden existir dos códigos sobre la misma materia, dada la pretensión de coherencia que supone esta técnica legislativa; (ii) el que se trate de una rama específica del derecho, supone reglas de interpretación propias de un área o sub área del Derecho que tenga elementos o contenidos que deban ser diferenciados de otras áreas y (iii) la pretensión de exhaustividad indica que el interés normativo es integrar en lo posible el régimen legal que gobierna una rama del derecho.

24 El nombre que el legislador le de al cuerpo normativo no es suficiente para concluir que se trata de un código, aunque es un criterio que en conjunto con los anteriores, puede ser relevante, ya que es el legislador quien puede codificar o descodificar materias. En la sentencia C-583 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte analizó una demanda dirigida contra el artículo 215 de la Ley 115 de 1994, que indicaba que La ley 115 de 1994, la Ley 30 de 1992 y ley estatutaria correspondiente, junto con las demás disposiciones legales y reglamentarias, constituía el Código Educativo, cuya “estructura y organización”

correspondería “al Ministerio de Educación Nacional”. Se acusó la norma de inconstitucional, bajo el argumento de que en materia educativa no podían existir códigos, ya que ello implicaría desconocer “la competencia de las asambleas departamentales para regular la educación en sus respectivos entes territoriales”. Dijo la Corte, que aunque el legislador le había dado ese título de Código Educativo, la disposición acusada no podía ser considerada un código, ya que “(…) 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 afirmase 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”. Esta providencia declaró inexequible el artículo acusado, porque “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”, por autorizar al Ministerio de Educación para determinar la estructura y organización de un Código Educativo. Dijo entonces la Corte, que el llamado Código Educativo no era un cuerpo legal que desarrollara en forma completa, integra y sistemática, una materia, a pesar de que el legislador le hubiese atribuido el titulo de código. En el mismo sentido, en la sentencia C-012 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se comentó por ejemplo que a “diferencia de los análisis que en otras oportunidades ha realizado la Corte, cuando el legislador, incurriendo en una impropiedad en el lenguaje, habla de que el Gobierno expida un código, pero en realidad se está refiriendo, simplemente, al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente, en este caso, de acuerdo con lo expresado en el artículo 22, el legislador sí está delegando en el Presidente de la República el ejercicio de una facultad que sólo pertenece al Congreso”.

25 En la sentencia C-577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto, en la que se conoció de una demanda contra algunos artículos del Decreto 785 de 2005 sobre el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales, en las que se hacía referencia a los agentes de tránsito, se acusaron las normas de inconstitucionales por contradecir la Carta, al modificar el Código de Tránsito Terrestre. Dijo la Corte que la Ley 769 de 2002 denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre, (i) no regula una específica área del derecho, por lo que no es la modificación a un “código”. De otro lado, (ii) que la ley 769

de 2002 tenga la denominación “código”, es decir, que tenga ese título, no es suficiente para que su cuerpo normativo sea tomado como tal. La denominación no es el fundamento exclusivo de un “código”, y tal como se ha explicado, la existencia de un “código” dependa de su título – se insiste – equivaldría a que el Congreso dispone del contenido del inciso 3 del art. 150 de la Constitución, lo cual resulta inaceptable. No siendo la Ley 769 de 2002 un “código”, podría ser reformada en cualquiera de sus temas y sin restricción o condiciones de esencia o estructura. Pero en el evento, que se considere un “código”, no se daría tampoco una afectación de la sustancia, esencia o de la estructura de un “código”, porque se trata de una regulación que es accesoria respecto de la temática de la ley.  Ver igualmente sobre estos aspectos la sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

26 Sentencias C-186 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas y C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

27 Sentencia C-252 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell y sentencia  C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

28 La jurisprudencia constitucional ha establecido diferencias entre las nociones de  código y estatuto. Sobre este particular, la Corte ha  acogido la doctrina de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que el Código “es un conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo”, mientras que 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”. (Sentencia de Sala Plena N° 15 de marzo de 1987, M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora); y 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” (Sentencia Nº 135 de octubre 1º de 1987, M.P. Dr. Gómez Otálora). Ver la sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y la C-340 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

30 Sentencia C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

31 Sentencia C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta sentencia, la Corte estudió el artículo 199 de la ley 136 de 1994, sobre modernización de los municipios, que autorizaba al Presidente de la República, mediante facultades extraordinarias a "compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios. Para este efecto se podrá reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas". En esa oportunidad, la norma acusada fue declarada inexequible, así como el Decreto Ley 2626 de 1994 que se expidió en cumplimiento de tales facultades, – por unidad normativa -, porque a juicio de la Corte se "desconoció la prohibición taxativamente prevista en esa disposición, 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. (…)En efecto, puede observarse que en él se expidió una diferente numeración y titulación y, lo que es más importante, se creó un ordenamiento jurídico nuevo. (…)". Así, no obstante que el legislador ordinario utilizó la palabra "compilar", advirtió la sentencia, compilar no puede comportar la expedición de un nuevo texto jurídico en el que se incorporen disposiciones nuevas, o se deroguen o refundan otras, por ser ello una atribución eminentemente legislativa.

32 Sentencia C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

33 Sentencia C-255 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía. En esta providencia, la Corte estudió el Decreto Ley 1298 de 1994, relacionado con el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional de Salud; decreto expedido en razón de las facultades extraordinarias asignadas al Presidente por la Ley 100 de 1993, artículo 248, para el efecto, con el objeto de "expedir el estatuto orgánico del sistema nacional de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud (…) Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones (…) sin que se altere su contenido y podrá eliminar las normas repetidas o superfluas". Dijo la Corte Constitucional en esa oportunidad 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. Con mayor razón, si la facultad permite al

Presidente “eliminar las normas repetidas o superfluas”, lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias”. Concluyó la providencia, acogiendo la jurisprudencia sentada por la sentencia C-129 de 1995 ya enunciada, que tanto el decreto ley como el artículo de la ley 100 de 1993 que concedía tales facultades eran inexequibles, dado que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud era “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”.

34 Sentencia C-129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

35 Sentencia C-582 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta providencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 del Decreto 663 de 1993, “por medio del cual se actualiza el estatuto orgánico del sistema financiero y se modifica su titulación y numeración”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 35 de 1993. La norma fue acusada, por ser el ejecutivo quien había creado unos delitos cuya regulación debía ser competencia del legislador. Se trataba de cuatro tipos penales, cuya consagración original se había dado en los artículos 1.7.1.1.1, 1.7.1.2, 1.7.1.1.3 y 1.7.1.4 del Decreto Ley 1730 de 1991, promulgado antes de la vigencia de la actual Carta Política. El decreto acusado, se limitó a reproducir textualmente las tres figuras delictivas que con el mismo nombre y contenido se habían consagrado por el Decreto Legislativo 2920 de 1982 vigente. La Corte señaló que como ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del estatuto orgánico del sistema financiero, era claro que el artículo 208 del Decreto Ley 663 de 1993, no reformaba o derogaba entonces un código, porque el estatuto orgánico del sector financiero no tenía tal naturaleza. Además, la ambición concreta del decreto se limitaba al cambio de numeración de una norma preconstitucional vigente.

36 Sentencia C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

37 Sentencia C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una demanda dirigida contra el artículo 536 de la ley 600 de 2000, – por la cual se expidió el Código de Procedimiento Penal -, que rezaba lo siguiente: “Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de este código, el Gobierno Nacional

ordenará su nomenclatura y subsanará cualquier falta de armonía que pueda encontrase en algunas de sus disposiciones". Se acusaba la norma de ser contraria al 150-10 de la Carta, en la medida en que el hecho de corregir faltas de armonía era una facultad que significaba interpretar normas o modificarlas siendo ello competencia exclusiva del Congreso. En esa oportunidad, la Corte consideró que la prohibición del artículo 150-2 incluye "tanto la expedición, como la adición y la reforma de códigos" aunque sólo las modificaciones que de alguna manera "afectan la estructura normativa o general de tales estatutos, o son regulaciones sistemáticas e integrales de una determinada área del derecho." Se dijo entonces que ordenar la nomenclatura del Código de Procedimiento Penal, implicaba la potestad para colocar en orden la numeración de los distintos artículos, libros, capítulos y títulos que lo conforman y corregir los errores en que hubiera podido incurrir el legislador ordinario al determinar tal numeración o titulación, tarea que se consideró exclusiva del Congreso y que para la Corte conducía a una modificación que afectaba la estructura misma del Código de Procedimiento Penal, por ello ajena a la Carta. Dijo esta sentencia que como "el legislador ordinario identificó con un número cada uno de los distintos artículos, libros, títulos y capítulos que lo integran, (...) tendría que proceder a variar dicha numeración para corregirla. Lo que, sin duda alguna, constituye una reforma del citado código". "[L]a numeración de las distintas disposiciones que conforman un código como la de los libros, capítulos y títulos en que éste se divide es un aspecto consustancial o inherente a la actividad misma de codificar. (...) Igualmente, "ordenar la numeración del Código de Procedimiento Penal, (...) por medio de un decreto de inferior categoría, en este evento, ejecutivo, se estaría modificando una ley, es abiertamente inconstitucional.

38 Sentencia C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentaría.

39 En la sentencia C-692 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se estudió la demanda dirigida contra la totalidad de la Ley 746 de 2002 sobre la tenencia de perros potencialmente peligrosos, que se alegó inconstitucional, porque en su artículo 2º adicionaba al Código Nacional de Policía contravenciones especiales, a sabiendas que el Código mencionado no existe. Dijo la Corte que no es posible afirmar que el Decreto Ley 1355 de 1970 que es la norma que regula las normas de policía, no sea un código en si mismo, porque el legislador de la época al no tener la restricción constitucional de la Carta del 91, no estaba obligado a decir expresamente que estas normas se referían a un código. Sin embargo, si es de referencia común que esa norma es reconocida en general como un código, y el de policía,

por lo que la Corte declaró exequible el artículo 2º de la ley en mención, ya que el legislador si podía adicionar una norma a un código existente.

40 Sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

41 Sentencia C-252 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo y Antonio Barrera Carbonell. (Salvamento de voto Drs. Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara; Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa).

42 Las sentencias C-395 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-077 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell, estudiaron la constitucionalidad de varios artículos del Decreto 2150 de 1995, que se acusaban de reformar en algunos aspectos los Códigos de Comercio y Civil en materia de personería jurídica. En tales oportunidades, la Corte señaló que "no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada, debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla". En la sentencia C-1374 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se estudió el artículo 39 del Decreto 261 de 2000 y la norma habilitante, esto es, el artículo 1 del al Ley 573 de 2000 que concedió facultades extraordinarias al Presidente, para "dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal". Consideró la sentencia que con esta expresión se modificaba el Código Penal y el de Procedimiento y se declaró la inexequibilidad de las normas enunciadas. En la sentencia C-1713 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Gálvis se revisó la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 578 de 2000, que confirió facultades extraordinarias al Gobierno, para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y la policía nacional sobre el evaluación y el reglamento de disciplina y ética de este personal y para derogar otras. La Corte consideró constitucional la norma, entre otras razones, porque la prohibición constitucional del 150-10 estaba circunscrita a "la expedición del cuerpo legislativo que debido a su estructuración alcanza la denominación de "código" y no a todos los asuntos tratados en él". (Ver también sobre este tema la sentencia C-244 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto). En la sentencia C-140 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte estudió la demanda dirigida contra el decreto 254 de 2000 Art. 2 (parcial), que fue acusado de inconstitucionalidad por

modificar el Código de Procedimiento Civil. La Corte recordó que "la prohibición del artículo 150-10 /…) no se extiende a toda disposición que pueda eventualmente hacer parte de un determinado código". Se dijo entonces que la ley habilitante no había conferido facultades extraordinarias para modificar ningún código al Gobierno, "pues el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional no es un tema que sea propio de los códigos (…)" En la sentencia C-510 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Gálvis se estudió el Decreto 1281 de 2002, artículo 13, el cuál se acusó de modificar lo dispuesto en el Código Contenciosos Administrativo respecto del derecho de petición. Dijo esta sentencia que: i) el Código Contencioso Administrativo no agota la regulación de todos y cada uno de los procedimientos que se surten ante las autoridades administrativas; ii) paralelamente al procedimiento general regulado en el Código Contencioso Administrativo existen procedimientos administrativos especiales, a los que solo de manera supletiva se aplican las disposiciones del Código Contencioso Administrativo; iii) que la regulación de un procedimiento administrativo especial no comporta la modificación de las disposiciones contenidas en el libro I del Código Contencioso Administrativo; iv) que dado lo anterior, el Legislador bien puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para que regule procedimientos administrativos especiales, total o parcialmente, sin contrariar la prohibición que en materia de modificación de Códigos contiene el artículo 150-10 superior. Por consiguiente, los cargos contra el artículo en mención fueron desechados. Finalmente, en la sentencia C-061 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se revisó el artículo 112 del Decreto Ley 1213 de 1990, por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional, que se acusó de vulnerar el artículo 150-10 de la Carta, por modificar específicas disposiciones del Código Laboral. Dijo la Corte en esa oportunidad, que el decreto era preconstitucional, por lo que desde el punto de vista formal se reconoció la validez del proceso de formación del decreto que regían al momento de su expedición. Desde el punto de vista material, se dijo, entre otras razones, que la norma demandada no constituye materialmente una modificación de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo sobre inembargabilidad de las prestaciones sociales, porque el ámbito de aplicación de ese código es, por mandato expreso del legislador, distinto al ámbito de aplicación de la norma acusada. Además, si en gracia de discusión se considerara como una modificación al Código Laboral, lo cierto es que sería una modificación concreta, que no se constituiría en una de tal entidad que correspondiera a la prohibición del art 150-10 de la Carta. (Ver sentencia C-566 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

43 Sentencia C-140 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero. C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

44 Sentencia C-577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

45 En la sentencia C-712 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, se declaró inconstitucional el libro segundo del Decreto Ley 1798 de 2000, que modificaba las normas disciplinarias y éticas de la Policía Nacional, por haber excedido las facultades extraordinarias, al expedir un "código" y modificar el Código Disciplinario Único, por crear un procedimiento de las sanciones disciplinarias de los miembros de la fuerza pública, diverso al previsto en el Código Disciplinario mencionado. En el mismo sentido, en la sentencia C-713 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas (Salvamento de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y un pronunciamiento conjunto de los doctores Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Gálvis), también se declaró inconstitucional por las mismas razones el libro segundo del Decreto 1797 de 2000, que expidió el Reglamento del régimen disciplinario de las fuerzas militares, por contradecir el artículo 175 de la ley 200 de 1995, en la medida en que contiene un régimen procedimental disciplinario distinto al del CDU. En los diferentes salvamentos de voto relacionados con esta providencia, se consideró que la Constitución permite que las fuerzas militares tengan un régimen disciplinario especial (Art. 217 C.P.), por lo que no era razonable en este caso hacer una diferenciación entre el aspecto sustancial y el procesal del decreto en mención, alegando la afectación del Código Disciplinario Único, si esa diferenciación no está en la Carta. Además se sostuvo que el artículo 175 del C.D.U. precisamente permitía la existencia de regímenes disciplinarios especiales para los miembros de la fuerza pública.

46 Sentencia C-541 de 1995 MP Jorge Arango Mejía. En esta sentencia, el artículo 54 de la ley 179 de 1994, que autorizaba "al Gobierno Nacional para compilar las normas de esta ley y la de la Ley 38 de 1989 sin cambiar su redacción ni contenido" y que afirmaba, que "esta compilación será el Estatuto Orgánico del Presupuesto", la Corte concluyó en primer lugar, que la norma no se refería a facultades extraordinarias, por lo que no podría haber violación del artículo 150-10 de la Carta. En segundo lugar se consideró exequible el artículo, dado que la autorización para la compilación debía hacerse "sin cambiar la redacción ni el contenido de las dos leyes", por lo que a diferencia de las jurisprudencias anteriores, para la Corte era claro que el decreto administrativo que se debía proferir, no podía "derogar, suprimir ni

modificar ninguna de las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994". Es entonces según el fallo, "un decreto con una fuerza meramente indicativa y su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las dos leyes mencionadas" por lo que según la sentencia, "el hecho de que la compilación se denomine Estatuto Orgánico del Presupuesto, carece a de significación" ya que se trata realmente de la ley orgánica del presupuesto.

47 Sentencia C-508 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

48 Ver sentencias C-541 de 1995 y C-305 de 1996.

49 Sentencia C-541 de 1995 MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte 4º.

50 Sentencia C-305 de 1995. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

51 El artículo 536 de la ley 600 de 2000 rezaba lo siguiente: "Este código entrará en vigencia un año después de su promulgación. // Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de este código, el Gobierno Nacional ordenará su nomenclatura y subsanará cualquier falta de armonía que pueda encontrarse en algunas de sus disposiciones".

52 ARTÍCULO 215. 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 designados por las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes.

53 Nótese que el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente en el artículo 90 de la Ley 75 de 1986, ampliadas en el tiempo por el artículo 41 de la Ley 43 de 1987, para expedir el Decreto 624 de 1989, esto es, el Estatuto Tributario. Decía el numeral 5º del artículo 90 indicado, lo siguiente: "expedir un Estatuto Tributario de numeración continua, de tal forma que se armonicen en un solo cuerpo jurídico las diferentes normas que regulan los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Para tal efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones tributarias, modificar su texto

y eliminar aquellas que se encuentran repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se altere su contenido. Para tal efecto, se solicitará la asesoría de 2 Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado". Sobre la naturaleza de ese cuerpo normativo, se recuerda que el artículo 3º del Decreto 624 de 1989 dice lo siguiente: "Articulo 3. El Estatuto Tributario sustituye las normas con fuerza de ley relativas a los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, en él comprendidas, vigentes a la fecha de expedición de este Decreto y entrará en vigencia dos (2) meses después de la publicación de este Decreto". Sobre este artículo se pronunció la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 1º de marzo de mil novecientos noventa. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein. Proceso 1970 Actor: Carlos Alfredo Ramírez Guerrero. El artículo fue acusado por no respetar las facultades extraordinarias que limitaban el proceso, a compilar las normas tributarias. En esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia reconoce que el Estatuto Tributario tiene naturaleza legislativa, en virtud del artículo 3, por ser normas con fuerza de ley. Dijo la providencia: "Hizo bien, (...) 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 dio a las nuevas normas, aunque su contenido sea igual al de disposiciones anteriores, es legislativo". Se trata entonces de un cuerpo normativo, que reúne los tres elementos establecidos en la jurisprudencia sobre lo que debe entenderse por un código, esto es: (i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho, como son las normas tributarias de carácter nacional y (iii) que es un cuerpo normativo que si bien el legislador de la época no consideró expresamente como un código, – porque no era necesariamente una exigencia en su momento-, si le atribuyó la naturaleza de Estatuto. Además la jurisprudencia constitucional del momento, si lo reconoció como un cuerpo normativo único, constituido por normas con fuerza de ley (como se acaba de ver), de una rama del derecho, en los términos previamente enunciados. Se recuerda que conforme con la sentencia C- 577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto, una rama específica del derecho, supone reglas de interpretación propias de un área o sub área del derecho, que tenga elementos o contenidos que deban ser diferenciados de otras áreas. Esta condición puede predicarse claramente del Estatuto Tributario, porque independientemente de su nombre, todas las disposiciones que lo componen son de naturaleza legal, que no reglamentaria, de un ámbito específico del

Derecho.

54 En esta sentencia se declaró inconstitucional el artículo 199 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 2626 de 1994, que había "compilado" diversas normas sobre el régimen municipal. El artículo 199 rezaba lo siguiente: "Facultades Extraordinarias. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta Ley, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. //Para este efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas."

55 En la sentencia C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería (ver supra) se dijo precisamente sobre los decretos administrativos con esos objetivos, lo siguiente: "ello significaría que por medio de un decreto de inferior categoría en este evento ejecutivo, se estaría modificando una ley, lo cual es abiertamente inconstitucional".

56 CSJ, Sala Constitucional, Sentencia de noviembre 13/86. Exp. 1507 M.P. Hernando Gómez Otálora.

57 Sentencia C-375 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

58 Ver las sentencias C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería; C 397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C- 129 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre otras.

59 Corte Suprema de Justicia, sentencia del primero de marzo de mil novecientos noventa. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein. Proceso número 1970 Actor: Carlos Alfredo Ramírez Guerrero.

60 Sentencia C-582 de 2001. M.P. Álvaro Araujo Rentería.

61 Sobre una situación similar puede consultarse la sentencia C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, relacionada con el Estatuto Orgánico del Sistema Público de Valores. En esa providencia se acusó el Decreto 0653 de 1993,- por el cual se expidió tal Estatuto -, de inconstitucional, por haber trasladado a la Superintendencia Nacional de Valores algunas de las facultades atribuidas al Presidente mediante la Ley 35 de 1993, Art.

36, para la compilación de normas relacionadas con ese estatuto y por incluir normas nuevas ajenas a la función compiladora. Decía el artículo 36 mencionado, en uno de sus apartes, lo siguiente: "…el Gobierno Nacional podrá compilar en un sólo estatuto las normas legales vigentes que regulan el mercado público de valores, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores, y las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, sin alterar su contenido, eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores".En ese caso, la Corte consideró que si bien la función reglamentaria puede extenderse a entes como la Superintendencia por funciones delegadas por el gobierno, las facultades conferidas al Gobierno por el artículo 36, inciso tercero, de la Ley 35 de 1993, aunque en apariencia se otorgaban para "compilar" normas legales vigentes en cuanto al régimen del mercado público de valores, "en verdad permitían al Ejecutivo reordenar todo el sistema normativo correspondiente, con atribuciones suficientes, inclusive, para eliminar las normas repetidas o superfluas, así como para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores". Por ende esta Corporación consideró que debían ser declarados inexequibles el mencionado inciso y el Decreto 0653 de 1993 por el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores por vulnerar el artículo 150-10 de la Carta. También puede consultarse la sentencia C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. (Op. Cit. 121 y 98).

62 Ver sobre este particular pueden revisarse las sentencias: C-582 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-057 de 1994; C-429 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz y C-582 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras. Todas estas sentencias hacen referencia, a la renumeración específica de los textos jurídicos proferidos por el legislador. Ver la sentencia C-582 de 2001, en la que se dijo "la numeración de las distintas disposiciones que conforman un código como la de los libros, capítulos y títulos en que éste se divide es un aspecto consustancial o inherente a la actividad misma de codificar". En la sentencia 582 de 1996 también se consideró lo siguiente: "Ni la facultad legislativa – modificación del sistema de titulación y numeración del estatuto orgánico del sector financiero -, ni su concreto ejercicio, se han traducido en la creación ni en la modificación de un tipo penal, menos todavía en la expedición o reforma de un código". Sobre las particularidades de estas providencias, revisar los pié de páginas 121 y 119 de esta providencia.