

C-748-99

Sentencia C-748/99

DECRETO COMPILADOR-Competencia del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR CARENCIA DE JURISDICCION

Referencia: Expediente D-2255

Actor: Ricardo Vanegas Beltran

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1818 de 1998 y los artículos 64, 121, 126, 135, 136, 163, 138 (parcial) y 155 (parcial).

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., octubre seis (6) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 53

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Alvaro Tafur Galvis y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el Decreto 1818 de 1998 y los artículos 64, 121,

126, 135, 136, 163, 138 (parcial) y 155 (parcial) del mismo.

## I. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República expidió el Decreto 1818 de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 43380, del 7 de septiembre de 1998.

El ciudadano Ricardo Vanegas Beltrán demandó la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto y, subsidiariamente, de los artículos 64, 121, 126, 135, 136 y 138, y de los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163, por considerarlos violatorios del artículo 150, numerales 2 y 10, de la Constitución Política.

En su intervención, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 64, que los artículos 135 y 136 sean sustituidos por el artículo 19 del decreto 2651 de 1991 y que se retiren del ordenamiento jurídico tanto los artículos 121, 126 y 138, como los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163.

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 64 y la inconstitucionalidad de los artículos 121, 126, 135, 136 y 138, y de los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163.

### DECRETO NUMERO 1818 DE 1998

“septiembre 7”

Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998, y

### CONSIDERANDO

Que la Ley 446 en su artículo 166 facultó al Gobierno Nacional para que dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de dicha ley, compile las normas aplicables a la

conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad, que se encuentren vigentes en esta ley, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto 2279 de 1989 y en las demás disposiciones vigentes;

Que el presente decreto se expide sin cambiar la redacción, ni contenido de las normas antes citadas,

**D E C R E T A:**

## **ESTATUTO DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

“Si el Procurador no asiste a la audiencia, el Centro deberá enviarle el acta de conciliación y, si no está conforme con el acuerdo conciliatorio, dentro de los cinco (5) días siguientes a su comunicación, deberá solicitar la homologación judicial, cuyo trámite será previsto para las conciliaciones prejudiciales ante los agentes del Ministerio Público. (Artículo 79 Ley 446 de 1998)”.

“ARTÍCULO 121. Las partes indicarán si los árbitros deben decidir en derecho, en conciencia o fundados en principios técnicos. Si nada se estipula, el fallo será en derecho.

“Cuando el laudo deba proferirse en conciencia, los árbitros podrán conciliar pretensiones opuestas. (Artículo 6º Decreto 2279 de 1989)”.

“ARTÍCULO 126. Si en el compromiso o en la cláusula compromisoria no se señalare el término para la duración del proceso, éste será de seis (6) meses, contados desde la primera audiencia de trámite.

“El término podrá prorrogarse hasta seis (6) meses, a solicitud de las partes o de sus apoderados con facultad expresa para ello. A este término se adicionarán al término (sic) los días en que por causas legales se interrumpa o suspenda el proceso (Artículo 19 Decreto 2279 de 1989)”.

“ARTÍCULO 135. Si al decidirse sobre el impedimento o recusación de uno de los árbitros haya (sic) empate, o si el árbitro es único, las diligencias serán enviadas al juez civil del

circuito del lugar donde funcione el tribunal de arbitramento para que decida de plano. Contra esta providencia no procede recurso alguno. (Artículo 15 Decreto 2279 de 1989)”.

“ARTÍCULO 136. Cuando todos los árbitros o la mayoría de ellos se declaren impedidos o fueren recusados, el expediente se remitirá al juez civil del circuito para que decida de plano.

“Si se aceptare el impedimento o prosperare la recusación, la correspondiente decisión se comunicará a quien hizo el nombramiento para que proceda al reemplazo en la forma prevista para la designación.

“Si el impedimento o la recusación se declaran infundados, el juez devolverá el expediente al tribunal de arbitramento para que continúe su actuación. (Artículo 16 Decreto 2279 de 1989)”.

“ARTÍCULO 138. Cuando se trate de arbitramento en derecho, las partes deberán comparecer al proceso arbitral por medio de abogado titulado, a menos que se trate de asuntos exceptuados por la ley. La constitución de apoderado implica la facultad para notificarse de todas las providencias. (Artículo 26 Decreto 2279 de 1989)”.

“ARTÍCULO 155. En todo proceso las partes de común acuerdo pueden, antes de que se dicte sentencia de primera o única instancia o laudo arbitral, realizar los siguientes actos probatorios:

(...)

“4. Presentar documento en el cual consten los puntos y hechos objeto de una inspección judicial. En este caso se incorporará al expediente, y suplirá esta prueba. El escrito deberá autenticarse como se dispone para la presentación de la demanda.

“5. Solicitar, salvo que alguna de las partes esté representada por curador ad litem, que la inspección judicial se practique por las personas que ellas determinen.

(....)

“ARTÍCULO 163. Son causales de anulación del laudo las siguientes:

(...)

“3. No haberse hecho las notificaciones en la forma prevista en este decreto, salvo que de la actuación procesal se deduzca que el interesado conoció o debió conocer la providencia”.

(...)

## CARGOS DE LA DEMANDA

2. El ciudadano Ricardo Vanegas Beltrán expuso dos cargos en su demanda de inconstitucionalidad. El primer cargo lo dirigió contra la totalidad del Decreto 1818 de 1998, el cual considera violatorio del artículo 150, numerales 2 y 10, de la Constitución Política.

El actor sostiene que el decreto constituye un código y que la función de expedir códigos corresponde al Congreso y no al Gobierno. Señala que este decreto fue expedido con fundamento en las facultades que el artículo 166 de la Ley 446 de 1998 confirió al Gobierno para compilar las normas aplicables a la conciliación, arbitraje, amigable composición y conciliación en equidad, que se encontraban vigentes en las Leyes 446 de 1998 y 23 de 1991, el Decreto 2279 de 1989 y demás disposiciones vigentes. Para el demandante, el Decreto 1818 no cumplió este cometido sino que se constituye en una verdadera codificación porque: 1) No incorporó normas que se encuentran vigentes; 2) “expidió nuevos textos legales, repitiendo los que contenían normas anteriormente derogadas, aún expresamente”; y 3) modificó el contenido de algunas de las normas que hacen parte de su articulado.

Considera el demandante que cuando el gobierno expidió el Decreto 1818 de 1998 “creó un ordenamiento jurídico nuevo, pues no se limitó a cumplir con labores de compilación, sino que, visto en su conjunto, creó un nuevo ordenamiento. Este nuevo ordenamiento contiene nuevos textos que reproducen normas que habían sido anteriormente derogadas de manera expresa. Otros textos del mismo decreto corresponden a normas que so pretexto de ser compiladas sufrieron modificación. También fueron dejados por fuera de la compilación otros varios textos legales que se encuentran vigentes”. Más adelante concluye que “si se compara el decreto ley 1818 de 1998, con lo que podría haber sido el conjunto de la compilación para la que facultaba al Gobierno Nacional el art. 166 de la Ley 446/98, se encuentra que el sistema normativo ha sido cambiado en esencia y que las modificaciones que se introdujeron con nuevos textos – reproduciendo normas derogadas – y eliminando

otros vigentes es de una categoría tal que entra en la órbita de competencia del Congreso de la República señalada en el numeral 2° del art. 150 de la Constitución Nacional, es decir que debía corresponder a una ley de la República contentiva de un código sobre la materia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”.

Asimismo, el demandante afirma que cuando la Ley 446 otorgó facultades al gobierno para la compilación de las normas relativas a los métodos alternativos de solución de conflictos perseguía “facilitar a la comunidad la consulta de la normatividad que sobre esas materias se encontraba dispersa básicamente en los Decretos 2279 de 1989, Ley 23 de 1991, Decreto 2651 de 1991 y Ley 446 de 1998”. Sin embargo, continúa, “como el Decreto 1818 de 1998 no incluye varios textos legales que se encuentran vigentes y en cambio incluyó otros que corresponden a normas expresamente derogadas ha generado una mayor confusión de la que podía existir previamente a su expedición...”

3. Mediante auto del 27 de noviembre de 1998, el Magistrado Sustanciador inadmitió el primer cargo presentado por el demandante y le concedió a éste 3 días para que procediera a corregirlo. Los argumentos expuestos para la inadmisión del cargo se exponen a continuación:

“(…) Que el demandante acusa el Decreto 1818 de 1998, en su integridad, por cuanto considera que el Presidente de la República ha expedido, sin tener facultad para ello, un código.

3. Que en sentencia C-508/96 [la Corte Constitucional] sostuvo que:

‘Desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no 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 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...

“4. Que, en consecuencia, la Corte ha señalado claramente que tales decretos compilatorios no suponen la derogatoria de las normas compiladas, la creación de nuevas, ni tienen fuerza normativa alguna. En esa medida, carecen, en absoluto, del carácter de códigos.

“5. Que, el cargo en cuestión está sustentado en el hecho de que en el decreto se incluyeron normas supuestamente derogadas, se eliminaron otras vigentes y, adicionalmente, se modificó el texto de algunas.

“6. Que, en estos términos, la supuesta inconstitucionalidad no puede predicarse del decreto en su integridad sino de las normas derogadas incluidas en el mismo, de las normas modificadas en el decreto y de la supuesta omisión del Gobierno Nacional al momento de compilar.

“7. Que, por lo expuesto, este cargo no es susceptible de debatirse constitucionalmente (...)”.

Vencido el término para corregir, sin que el demandante lo hiciera, el Magistrado Sustanciador procedió a rechazar el cargo señalado, mediante auto de fecha 10 de diciembre de 1998.

4. El segundo cargo de inconstitucionalidad formulado por el actor – que sí fue admitido por el Magistrado Sustanciador mediante auto del 27 de noviembre de 1998 – se relaciona directamente con el primero, en la medida en que a través de él se hace un “señalamiento específico de las normas que hacen que el Decreto 1818 del 7 de septiembre de 1998 constituya una verdadera codificación.” Las normas a las que se refiere el demandante se pueden aglutinar en dos grupos: el primero se conforma con disposiciones vigentes sobre conciliación, arbitraje, amigable composición y conciliación en equidad que hacen parte de las Leyes 23 de 1991 y 446 de 1998 y del Decreto 2651 de 1991, y que, a pesar de ello, no fueron incluidas dentro del Decreto 1818 de 1998. El segundo grupo se compone de disposiciones que sí fueron incorporadas en el Decreto 1818, pero habrían sido modificadas al momento de su compilación o se encontraban derogadas – expresa o tácitamente – antes de su recopilación.

4. 1. Las normas sobre las cuales el actor manifiesta que también deberían haberse incorporado al Decreto 1818 de 1998, son el artículo 63 de la Ley 23 de 1991, el 65B de la misma ley – el cual fue agregado a la Ley 23 de 1991 mediante el artículo 75 de la Ley 446 -, el 90 de la Ley 446 de 1998, y los artículos 19 y 20 del decreto 2651 de 1991 – los cuales

fueron adoptados como legislación permanente por medio del artículo 162 de la Ley 446 de 1998.

4. 2. Asimismo, el actor considera que las siguientes normas contenidas en el Decreto 1818 de 1998 fueron modificadas en el momento de ser compiladas o se encuentran derogadas expresamente por los artículos 162 y 167 de la Ley 446 de 1998, o bien han sido tácitamente abrogadas:

- Artículo 64 del decreto ley 1818 de 1998. Sobre este artículo el demandante sostiene que hace parte del capítulo II del Decreto 1818 de 1998, que versa sobre la conciliación prejudicial. Aclara que el artículo compila el artículo 79 de la Ley 446 de 1998, el cual está ubicado en el capítulo III del capítulo 1 del título 1 de la parte III de dicha ley, que trata sobre conciliación extrajudicial. En su concepto, la ubicación del artículo dentro de capítulos con títulos distintos modifica el alcance de la norma puesto que la conciliación extrajudicial, que se celebra ante un centro de conciliación, “pasó a ser aplicable también a la conciliación extrajudicial que se tramita ante los agentes del Ministerio Público”. Considera que lo anterior se traduce en una extralimitación de funciones por parte del Gobierno nacional.

- Artículo 121 del Decreto 1818 de 1998. Afirma que este artículo compiló el contenido del artículo 6 del Decreto 2279 de 1989, el cual se encuentra expresamente derogado por el numeral 2° del art. 167 de la Ley 446 de 1998. Considera que al compilar esta norma el Gobierno “creó un nuevo texto legal” y “legisló”, puesto que introdujo un texto que no existía previamente.

- Artículo 126 del Decreto 1818 de 1998. Señala que mediante este artículo el Gobierno pretendió compilar el artículo 19 del Decreto 2279 de 1989. Aclara, sin embargo, que este artículo ya había sido modificado por el artículo 103 de la Ley 23 de 1991. Por eso, asevera que “se compiló como texto del artículo 19 del Decreto 2279 de 1989, un contenido que había sido subrogado por la Ley 103 de 1991 y, por lo tanto, el contenido del artículo 126 del Decreto 1818 de 1998 no existía en el mundo jurídico al momento de la expedición de ese decreto”. Concluye, entonces, que en este caso el Gobierno “legisló” y que, además, se extralimitó en sus facultades al dejar de incluir el verdadero texto del artículo 19 del Decreto 2279 de 1989.

- Artículos 135 y 136 del Decreto 1818 de 1998. Afirma que a través de estos artículos el



gobierno buscaba la compilación de los artículos 15 y 16 del Decreto 2279 de 1989. Sin embargo, añade que el trámite de los impedimentos y recusaciones ante los jueces civiles del circuito, consagrado en los artículos 135 y 136, “fue derogado tácitamente por el art. 19 del Decreto 2651 de 1991”, el cual fue adoptado como legislación permanente por la Ley 446 de 1998 y no fue incluido en la compilación que efectuó el Decreto 1818 de 1998. Por lo tanto, asevera que los artículos 135 y 136 del Decreto 1818 corresponden a un texto inexistente al momento de su expedición. De esta manera, sostiene que “el gobierno nacional legisló sobre el tema y de paso eliminó una norma vigente que le da un destino particularmente diferente al trámite de impedimentos y recusaciones en materia arbitral, como desarrollo del propósito de descongestionar los despachos judiciales”.

- Artículo 138 del Decreto 1818 de 1998. Sobre este artículo expone que perseguía la compilación del artículo 26 del Decreto 2279 de 1989, el cual fue expresamente derogado por el artículo 167 de la Ley 446 de 1998. De esta manera, el Gobierno “legisló” al introducir un texto nuevo dentro del Decreto 1818.

- Numerales 4 y 5 del artículo 155 del Decreto 1818 de 1998. Con estos numerales ocurre lo mismo que se señaló en el párrafo anterior: mediante ellos se buscaba la compilación de los numerales 4 y 5 del artículo 21 del Decreto 2651 de 1991. Empero, los mencionados numerales del artículo 21 fueron derogados expresamente por el artículo 162 de la Ley 446 de 1998.

- Numeral 3 del artículo 163 del Decreto 1818 de 1998. Afirma el actor que el Gobierno Nacional pretendía con esta norma compilar el numeral 3 del artículo 38 del Decreto 2279 de 1989. Sin embargo, éste se encontraba expresamente derogado por el numeral 2 del artículo 167 de la Ley 446 de 1998, lo cual significa que se “dio vida a una norma inexistente al momento de entrar en vigencia el citado Decreto 1818 de 1998”.

Para sintetizar su argumentación, el actor expone que con la expedición del Decreto 1818 de 1998 el Gobierno violó el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política en la medida en que “superando ampliamente las facultades que le fueron conferidas por el citado artículo 166, eliminó normas, expidió nuevos textos legales y reordenó algunas materias en forma tal que creó un verdadero nuevo estatuto de los mecanismos alternativos de soluciones de conflictos, de un contenido sustancialmente diferente del que habría arrojado una labor de

simple compilación, que era la que le facultaba la Ley 446 de 1998”.

## INTERVENCIONES

### Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

5. La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho defiende la constitucionalidad del artículo 64 demandado y solicita a esta Corporación que retire del Decreto 1818 de 1998 las demás normas acusadas. Siguiendo el orden de la demanda, la apoderada analiza primero el cargo contra la totalidad del decreto y luego estudia cada uno de los artículos a los que hace alusión el actor.

En primer lugar, sostiene que el Decreto 1818 “en forma alguna puede considerarse como una codificación”. Al respecto cita la sentencia C-252 de 1994, en la que se establece que un código es un conjunto de normas “que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho”.

Señala que la compilación contenida en el Decreto 1818 “está dirigida a los usuarios de la justicia y más concretamente a la comunidad de personas que actualmente no conocen muchos de estos métodos...” Explica que fue con el fin de configurar un medio útil de consulta que el Gobierno “consideró la exclusión de normas que no tuvieran fuerza de ley, es decir, decretos reglamentarios, resoluciones etc., a fin de darle solución de permanencia al Estatuto”. En busca de este objetivo excluyó también normas cuyos destinatarios son las autoridades judiciales o administrativas, los centros de conciliación o los centros de arbitraje, “por su calidad de entes dentro de los cuales se maneja la normatividad aplicable a la estructura y funcionamiento de los mismos de manera cotidiana, pero haciendo referencia a aspectos ajenos al interés y necesidades del usuario”. Ello, por cuanto, “si la intención es dar a conocer a la comunidad las normas aplicables a los mecanismos alternos de solución de conflictos, tal como encontramos en la norma de la ley que ordena la realización de dicha compilación, como un cuerpo de fácil consulta, es lógico excluir de dicho trabajo aquellas disposiciones que no tengan incidencia en el desenvolvimiento usual de quienes acuden a dichos mecanismos de solución de conflictos.”

Por lo anterior, concluye que “el contenido del decreto discutido obedece a una metodología clara y coherente dirigida a la obtención de un medio útil de divulgación y consulta para el

ciudadano común, pero por tal carácter renuncia a contener absolutamente toda la normatividad aplicable en estricto sentido, siendo contradictorio por lo que respecta a este razonamiento y al contenido definitivo de la compilación, concluir que se trata de una codificación”.

En segundo lugar, la apoderada aclara que el Decreto 1818 de 1998 es un decreto ejecutivo y no un decreto ley como lo asegura en su demanda el actor. Al respecto aclara que las facultades otorgadas por el artículo 166 de la Ley 446 no son facultades extraordinarias y que esa norma “simplemente ordena al Gobierno Nacional realizar una compilación dentro de un lapso de tiempo determinado”. Expresa que el Gobierno y el Congreso tuvieron siempre claro que el artículo 166 no perseguía otorgar facultades al Gobierno para legislar, “primero por la forma en que se redactó la norma que ordena compilar y segundo por la expresa prohibición que hace el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, en el cual se excluye la posibilidad de hacer lo propio para la expedición de códigos.”

En tercer lugar, sostiene que la orden impartida por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998 expresaba que el gobierno debía realizar una compilación dentro de un lapso de tiempo determinado, “haciendo clara referencia a la reunión de las normas aplicables vigentes, por lo que no comprende el otorgar vigencia a disposiciones distintas a las que rigen en el momento de la expedición de la ley, esto es, no apunta a facultar para la expedición de normas, sino que ordena que las mismas sean agrupadas en un cuerpo idóneo para proveer su consulta y divulgación”. De lo anterior concluye que “las normas contenidas en el decreto demandado están vigentes por razón de que fueron expedidas en debida forma y no han sido derogadas expresa o tácitamente, nunca por el hecho de su inclusión en la compilación”. Aclara que “por la misma causa, las normas que por errores en el estudio de recopilación y vigencia se incluyeron en el Decreto 1818 de 1998 no obstante encontrarse derogadas, no recuperan por ello su vigencia, aunque es necesario aceptar, conforme a la intención expresada por el Gobierno, que su inclusión puede inducir a equívocos para las personas que entren a consultar el estatuto, por lo que este despacho no se manifiesta en contra de una resolución de la H. Corte tendiente a eliminar del mismo las normas que en apartes posteriores sean efectivamente consideradas ajenas al ordenamiento jurídico vigente”.

Por último, analiza el cargo subsidiario del actor contra diversas normas del decreto 1818. Primero, sostiene que no es procedente el argumento del actor respecto a que el Gobierno

violó la Constitución por no haber incluido algunas normas dentro de la compilación realizada por el Decreto 1818, puesto que es potestad del Gobierno decidir cuáles normas deben incluirse dentro de la compilación “con el fin de hacer útil, coherente y fácil su manejo y consulta por parte de sus destinatarios, sobre todo teniendo en cuenta que el objetivo perseguido por el artículo 166 de la Ley 466 de 1998 no es el de expedir una regulación de la materia como ya vimos, sino proveer a la divulgación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”. Señala que, de acuerdo con lo anterior, “no se consideró conveniente la inclusión de normas sin rango legal... ni aquellas que no fueran relevantes o hicieran del compilado un cuerpo de difícil consulta para el ciudadano común”.

De otra parte, respecto a lo sostenido por el actor acerca de que el artículo 64 del decreto es inconstitucional por haber sido incluido dentro de un capítulo distinto al que pertenecía en la ley de origen, afirma que el decreto dividió la normatividad aplicable a la conciliación contencioso administrativa en tres apartes, con el fin de brindarle un orden lógico y claro a los usuarios. Agrega que la ubicación del artículo 64 corresponde a esa división y que ésta es lógica y coherente, razón por la cual no comparte la acusación del actor.

En relación con el cargo que menciona que en el Decreto 1818 se incluyeron normas que se encuentran derogadas, la apoderada del Ministerio de Justicia sostiene, en primer lugar, que, el 15 de octubre de 1998, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “determinó la suspensión provisional de los artículos 121, 138, 155 numerales 4 y 5 y art. 163 numeral 3 del Decreto 1818, dentro del proceso radicado en el expediente N° 5191 que se adelanta para determinar la procedencia de la declaratoria de nulidad de los artículos 121, 126, 138, 155 numerales 4 y 5 y art. 163 numeral 3 del mismo estatuto”. Añade que las normas que fueron incorporadas en la recopilación a través de los artículos 121 y 138, y de los numerales 4 y 5 del artículo 155, y 3 del artículo 163, habían sido expresamente derogados por la Ley 446 de 1998, y que su inclusión dentro del Decreto 1818 “obedeció a errores en el trabajo de compilación, los cuales se presentaron también respecto del artículo 126 pero ya respecto de la transcripción del texto real resultante de la modificación emprendida por el artículo 103 de la Ley 23 de 1991, pues tal como se observa, dicho texto ni siquiera corresponde al original artículo 19 del Decreto 2279 de 1989”.

Por otra parte, afirma que, tal como lo indicó el demandante, respecto de los artículos 135 y 136 acusados operó la derogatoria tácita, puesto que los mecanismos que consagraban no

operan actualmente, por disposición del artículo 19 del decreto 2651 de 1991. Por lo tanto, considera que estos artículos han de ser excluidos del Decreto 1818 y que, en su lugar, debería ser incluido el artículo 19 del Decreto 2651.

Resume su concepto de la siguiente manera: “el artículo 166 de la Ley 446 de 1998 sólo autorizó al Gobierno Nacional para compilar las normas vigentes, este despacho no expresa objeción para que se excluyan del texto del Decreto 1818 de 1998 los artículos 121, 126, 138, 155 numerales 4 y 5 y art. 163 numeral 3, así como solicitará también que se resuelva que en lugar de los artículos 135 y 136 del mismo, debe entenderse incluido el artículo 19 del Decreto 2651 de 1991”.

Concepto del Procurador General de la Nación

6. El Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 64 del Decreto 1818 de 1998 y la inconstitucionalidad de los artículos 121, 126, 135, 136, 138, 155 (numerales 4 y 5) y 163 (numeral 3).

La Vista Fiscal inicia su concepto con la afirmación de que la Corte Constitucional es competente para “revisar la constitucionalidad de los decretos compiladores, porque no obstante ser su naturaleza jurídica la de un decreto ‘ejecutivo’, cuya finalidad es la de facilitar la consulta de las leyes compiladas, los artículos que la integran son materialmente legales.”

A continuación, el representante del Ministerio Público formula una aclaración preliminar, en la que expone que como los cargos presentados giran en torno a un asunto relacionado con el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno, su análisis de la demanda se concentrará en la precisión del Gobierno al desarrollar la habilitación legal, “sin que sea necesario estudiar la materialidad de las normas cuestionadas, puesto que ella no fue objeto de reparo constitucional”.

En primer lugar, estudia el alcance de las facultades otorgadas al Gobierno por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998. Sostiene que “el Congreso quiso delegar la función legislativa en el Presidente, sólo para compilar normas en las materias referidas en la disposición que

otorga facultades...” y que el mismo artículo 166 dispuso expresamente que la labor debía ser ejercida “recopilando únicamente disposiciones vigentes, y respetando su redacción y contenido”. De lo anterior concluye que “siendo la única función de esta clase de decretos [compiladores] la de reunir sistemáticamente un grupo de normas referidas todas ellas a una materia o área del derecho determinada, no puede válidamente el Presidente de la República, so pena de excederse en las facultades legales a él otorgadas crear nuevas normas, modificar las existentes o revivir las ya derogadas”.

De otra parte, afirma que la no inclusión de normas vigentes dentro del decreto compilador no constituye un vicio de inconstitucionalidad que afecte la validez del decreto por omisión legislativa y que el marginamiento de esas normas en la labor compiladora no afecta la vigencia ni la validez de las mismas, razón por la cual esas normas “siguen produciendo efectos en la esfera de lo jurídico”. Por eso, propone desestimar los cargos formulados en relación con los artículos 63 y 65B de la Ley 446 de 1998 y 19 y 20 del Decreto 2651 de 1991.

Sobre la acusación contra el artículo 64 del decreto sostiene que, si bien el legislador extraordinario modificó tanto la ubicación de éste como la de la norma relacionada con el proceso conciliatorio adelantado ante los Agentes del Ministerio Público, ello no afecta el alcance de los trámites conciliatorios previstos en la Ley 446, “puesto que no se varió para nada el contenido ni la redacción de las dos normas legales, correspondiendo el texto del artículo 79 de esa ley a lo preceptuado en el artículo 64 impugnado”. Por lo tanto, solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 64.

Por ultimo, el Procurador General sostiene que la reproducción del contenido de disposiciones derogadas o modificadas dentro del Decreto 1818 constituye una extralimitación de las facultades conferidas al Presidente. A renglón seguido el Procurador analiza cada una de las normas demandadas por esta causa y concluye que todas reproducen disposiciones derogadas o modificadas, razón por la cual deben ser declaradas inconstitucionales.

## II. FUNDAMENTOS

1. El actor demandó la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto 1818 de 1998 y, subsidiariamente, de los artículos 64, 121, 126, 135, 136 y 138 y de los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163, por considerarlos violatorios del artículo 150, numerales 2 y

10, de la Constitución Política.

2. La apoderada del Ministerio de Justicia intervino para defender la constitucionalidad del artículo 64 y para solicitar que la Corte Constitucional excluyera del texto del Decreto 1818 de 1998 los artículos 121, 126 y 138, y los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163. También solicita que se ordene que se incluya el texto del artículo 19 del Decreto 2651 de 1991, en lugar de los artículos 135 y 136 del Decreto 1818 de 1998.

3. El Procurador General de la Nación defiende la constitucionalidad del artículo 64 y solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 121, 126, 135, 136 y 138, y de los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163.

4. La demanda contra la totalidad del Decreto 1818 de 1998 fue rechazada, mientras que las demandas relacionadas con artículos específicos fueron admitidas.

La nulidad de la sentencia C-518 de 1999

5. En la sesión del día 22 de julio de 1999, reseñada en el acta N° 33, esta Corporación aprobó la sentencia N° C-518 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, dictada sobre la demanda que dio origen al expediente D-2555. En los fundamentos de la sentencia se señalaba que por medio de la misma la Corte Constitucional rectificaba su jurisprudencia alrededor del punto de los códigos y las compilaciones. Sin embargo, la sentencia obtuvo cuatro (4) aclaraciones y un salvamento de voto, en los cuales se hacía patente que no se había presentado realmente la voluntad de rectificar la jurisprudencia sobre esta materia. Por lo tanto, mediante auto del día 6 de octubre de 1999, se decidió anular la mencionada sentencia C-518 de 1999 y se acordó dictar un nuevo pronunciamiento, en el cual se debía eliminar la mención acerca del cambio en la jurisprudencia de la Corporación. Por eso, se procede ahora a dictar la nueva sentencia, de acuerdo con los lineamientos señalados en el aludido auto.

El problema planteado

6. El Gobierno Nacional dictó el Decreto 1818 de 1998 con base en la autorización que le fuera concedida por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998 para expedir el estatuto de los

mecanismos alternativos de solución de conflictos y compilar las normas sobre conciliación, arbitraje, amigable composición y conciliación en equidad, consagradas en las Leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, los Decretos 2651 de 1991 y 2279 de 1989 y las demás disposiciones vigentes. El actor estima que el gobierno vulneró la Constitución al dictar el Decreto 1818 de 1998, por cuanto no incorporó distintas normas sobre la materia en el mencionado decreto, compiló otras que se encontraban derogadas o subrogadas y ubicó una en un lugar diferente al de su normatividad de origen. Las acusaciones del actor habrían de conducir a la Corte a analizar cada uno de los artículos a los que hace referencia. Sin embargo, antes de pronunciarse sobre ellos, la Corte debe resolver si es competente para conocer sobre la demanda instaurada.

La jurisprudencia de la Corte acerca de los conceptos de código y de compilación

7. El artículo 166 de la Ley 446 de 1998 autorizó al gobierno para compilar las normas vigentes aplicables a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El mencionado artículo dispone:

ART. 166. – Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Se faculta al Gobierno Nacional para que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de esta ley, compile las normas aplicables a la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad, que se encuentren vigentes en esta ley, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto 2279 de 1989 y en las demás disposiciones vigentes, sin cambiar su redacción, ni contenido, la cual será el estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”.

El día 7 de septiembre de 1998, el Presidente de la República dictó el Decreto 1818, “por medio del cual se expide el estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.” En el encabezamiento y el considerando inicial del mismo se precisa que el decreto se dicta con base en las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y, en especial, de las que le fueron conferidas por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998.

La demanda del actor parte de la base de que el Decreto 1818 de 1998 es un decreto ley, por cuanto habría sido dictado por el gobierno con base en las facultades extraordinarias que le habría conferido el legislador mediante el artículo 166 de la Ley 446 de 1998. Tanto el



encabezamiento como el primer considerando del mencionado decreto refuerzan el argumento del actor acerca de que el decreto constituye un decreto ley, en la medida en que allí se señala que el decreto se dicta con base en las facultades legales que le fueran otorgadas al Gobierno para compilar las normas.

Esta Corporación considera, sin embargo, que las características del Decreto 1818 permiten concluir que no es un decreto ley, sino un decreto ejecutivo. Ello, por cuanto el fin del decreto no es el de crear nuevas normas jurídicas acerca de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sino el de organizar las ya existentes, para facilitar su consulta y comprensión a los asociados. Tanto el texto del artículo 166 de la Ley 446 de 1998 como el de los dos considerandos del Decreto 1818 confirman este aserto, puesto que en ellos se expresa claramente que el objeto del decreto es la compilación de las disposiciones sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos y se aclara que su articulado no cambia la redacción ni el contenido de las normas compiladas.

La aludida situación no es modificada por el hecho de que en el decreto mismo se señale que él se dicta especialmente con fundamento en las facultades conferidas al gobierno por medio de la Ley 446 de 1998. El gobierno cuenta de manera permanente con la autorización constitucional para compilar las normas legales, con el fin de hacerlas asequibles y fáciles de entender al ciudadano común, todo dentro de su obligación de velar por el estricto cumplimiento de las leyes (C.P. art. 189, numeral 10). Esa tarea forma, pues, parte de sus labores como suprema autoridad administrativa, y no requiere de una autorización legal.<sup>1</sup> En consecuencia, se puede concluir que el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobierno para compilar las normas sobre una determinada materia persigue inducir – u ordenar, según el caso – al último para que realice esa compilación, pero no agrega nada a las facultades propias del Ejecutivo.

La competencia para conocer sobre los decretos de compilación

8. La Corte ya ha precisado que el examen de los decretos compiladores no es de su competencia, sino que le corresponde al Consejo de Estado, dado que estos decretos no tienen por sí mismos fuerza de ley, sino que son una expresión de la actuación administrativa del Estado. Como ya se ha señalado, estos decretos no tienen por objeto modificar el contenido normativo de las disposiciones que recopilan y, por lo tanto, no le agregan ni le

restan valor jurídico a las normas que contienen – ni a las que marginan de la actividad compilatoria -, las cuales derivan su vigencia de los cuerpos normativos de los que son tomados originalmente. Sobre este punto se pronunció ya esta Corporación en su sentencia C-508 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero:

“Ahora bien, en decisiones precedentes, esta Corporación<sup>2</sup> 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)...

“3- Para la Corte sigue siendo indudable que, desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no 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’ ya que ‘su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta’ de las leyes compiladas<sup>3</sup>”.

Precisamente, el primer cargo expuesto por el actor de la presente demanda fue rechazado, por cuanto se consideró que no le correspondía a la Corte el examen sobre la totalidad del Decreto 1818, dado que éste era un decreto compilador, cuyo conocimiento le atañía al Consejo de Estado.

9. Las diferentes acusaciones del actor que configuran el segundo cargo de inconstitucionalidad – el cual sí fue admitido – están referidas todas a la forma en que se realizó la compilación, al acto mismo de la recopilación. En el cargo, el demandante señala que el Presidente desacató el mandato contenido en el artículo 166 de la Ley 446 de 1998, en la medida en que no recopiló todas las normas que debían haber sido reunidas, compiló algunas derogadas o subrogadas y modificó el alcance de otra al cambiar su ubicación. Es por eso que el actor considera que el Gobierno vulneró los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución Política, puesto que su actuación habría significado la expedición de un

código.

Como se observa, ninguna de las acusaciones contra los artículos atacados hace referencia a que el contenido mismo de cada uno de los artículos sea vulneratorio de una norma constitucional. El reproche de inconstitucionalidad se centra nuevamente en el resultado del trabajo de recopilación de normas realizado por el gobierno, bien sea porque se ignoraron algunas normas sobre la materia, bien porque se agruparon algunas derogadas o subrogadas o bien porque se modificó el sitio de una disposición. El actor considera que la labor compiladora del gobierno fue defectuosa y que ello produjo que se extralimitara en sus facultades, lo que lo habría inducido a “legislar”, y a incurrir en la expedición de un código, actuación que le está prohibida por la Constitución.

El Ministerio de Justicia y el Derecho y la Procuraduría General de la Nación coinciden con el actor en la afirmación de que el trabajo compilatorio desarrollado por el gobierno en el Decreto 1818 de 1998 fue deficiente y que ello condujo a múltiples errores.

Con todo, como se señaló anteriormente, el hecho de que realmente se hayan presentado equivocaciones en la labor de recopilación no significa que la naturaleza del decreto se haya transformado – para dejar de ser un decreto ejecutivo de compilación, y convertirse en un decreto ley que expide un código. A pesar de los errores en los que se afirma que incurrió el Decreto 1818, éste conserva su carácter de decreto compilador y ello significa que la competencia para analizar si el trabajo de compilación se realizó en forma adecuada continúa radicada en el Consejo de Estado.

Otra sería la situación si se hubiera demandado el contenido mismo de cada uno de los artículos, bajo la acusación de que vulneraba disposiciones constitucionales. En ese caso, la competencia para el examen de la demanda recaería en la Corte Constitucional, pues las normas compiladas que han sido demandadas fueron expedidas como parte de una ley o de un decreto ley, y conservan su carácter legal.

Cabe anotar que en la mencionada sentencia C-508 de 1996 esta Corte ya había señalado que mientras el Consejo de Estado conocía sobre las demandas contra los decretos compiladores, a la Corte le correspondía juzgar sobre las acusaciones contra los artículos

individualizados:

“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.”

En esta sentencia se reitera esa jurisprudencia, pero al mismo tiempo se precisa que los artículos integrantes de decretos compiladores habrán de acusarse ante la Corte Constitucional cuando el ataque se origine en una posible discrepancia entre el contenido de los artículos y el de una disposición constitucional, mientras que la demanda contra las mismas disposiciones habrá de instaurarse ante el Consejo de Estado cuando se trata de

criticar – en forma global o individualizada – la labor de compilación. En el proceso bajo estudio se presenta precisamente esta situación, puesto que todas las acusaciones se refieren al trabajo de recopilación realizado por el gobierno. En consecuencia, la Corte deberá inhibirse para decidir sobre la demanda instaurada, por carencia de jurisdicción.

10. Para finalizar es importante mencionar que, mediante providencia del 8 de abril de 1999 – Consejero Ponente Juan Alberto Polo Figueroa -, dictada dentro del expediente N° 5191, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de varios de las normas objeto de demanda dentro del presente proceso, a saber: los artículos 121, 126 y 138 y los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163 del Decreto 1818 de 1998. En la providencia se aclara que la nulidad de las mencionadas disposiciones se declara “solo en cuanto compilaron normas que no podían serlo, por no encontrarse vigentes, pues no se presta a discusión alguna que no estando vigentes no podían ser revividas por el Gobierno Nacional, independientemente de su contenido material”.

En la providencia – que se fundamenta en la ya mencionada sentencia C-508 de 1996 y en el Auto de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día 27 de enero de 1999, expedido dentro del proceso D-2267 -, el Consejo de Estado ratifica la concepción de la Corte Constitucional acerca de que las demandas contra los decretos compiladores son de competencia del Consejo de Estado, siempre y cuando las acusaciones no se dirijan a indicar que el contenido mismo de su articulado se opone a normas constitucionales. Por eso, rechaza la solicitud del Ministerio Público de inhibirse para conocer sobre la demanda, petición que había sido elevada bajo el argumento de que el tribunal competente era la Corte Constitucional.

El Consejo de Estado manifiesta en su fallo: “...esta Corporación precisa que si bien es cierto que las normas compiladas en el Decreto 1818 de 1998 tienen rango legal, en la medida en que provienen de ordenamientos con tal carácter, también lo es que en el asunto sometido a su consideración no se está controvirtiendo la constitucionalidad de dichas normas, cuestión que en efecto corresponde a la Corte Constitucional, sino que simplemente el demandante está cuestionando la inclusión de dichas normas en el decreto, cuando las mismas ya no estaban vigentes”.

Como se observa, existe una clara coincidencia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado acerca de la delimitación de competencias entre los dos tribunales en el caso de las demandas contra los decretos compiladores. Por eso, la inhibición de la Corte para conocer sobre la demanda elevada por el actor, se complementa en la práctica con la decisión del Consejo de Estado de resolver sobre acusaciones similares instauradas contra varios de los artículos que fueron objeto del presente proceso.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E

INHIBIRSE, por falta de competencia, para conocer sobre los cargos formulados contra los artículos 64, 121, 126, 135,136 y 138 y, contra los numerales 4 y 5 del artículo 155 y 3 del artículo 163 del Decreto 1818 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértase en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 061/99

-SALA PLENA-

Referencia: Expediente N° D-2255

Sentencia C-518 de 1999

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., octubre seis (6) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 53 del 6 de octubre de 1999

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz, y los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Alvaro Tafur Galvis y Vladimiro Naranjo Mesa

## CONSIDERANDO

1. Que el día 22 de julio de 1999, la Sala Plena de esta Corporación dictó la sentencia N° C-518 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, dentro del proceso D-2255, instaurado contra el decreto 1818 de 1998 y contra los artículos 64, 121, 126, 135, 136, 138 (parcial) y 155 (parcial) del mismo;
2. Que en los fundamentos de la mencionada sentencia N° C-518 de 1999 se manifiesta que la Corte Constitucional había aprobado una rectificación de su jurisprudencia acerca de la materia de los códigos y las compilaciones;
3. Que al observar la votación realizada en la Sala Plena alrededor del texto de la sentencia se observa que ésta contó con un salvamento y cuatro aclaraciones de voto;
4. Que del texto de las aclaraciones y el salvamento de voto se deduce que en aquella ocasión no se aprobó el cambio de jurisprudencia al que hace mención la sentencia anotada, razón por la cual es necesario corregir lo allí señalado.

## RESUELVE

Primero.- Declarar la nulidad de la sentencia N° C-518 de 1999.

Segundo.- Pronunciar una nueva sentencia, en la que se preservará la parte resolutive, pero se eliminará toda referencia al cambio de jurisprudencia sobre el punto aludido.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

PRESIDENTE

ANTONIO BARRERA CARBONELL

(MAGISTRADO)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

(MAGISTRADO)



CARLOS GAVIRIA DÍAZ

(MAGISTRADO)

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

(MAGISTRADO)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

(MAGISTRADO)

FABIO MORÓN DÍAZ

(MAGISTRADO)

ALVARO TAFUR GALVIS

(MAGISTRADO)

VLADIMIRO NARANJO MESA

(MAGISTRADO)

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

(SECRETARIA)

Salvamento de voto a la Sentencia C-748/99

DECRETO COMPILADOR-Competencia del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional  
(Salvamento de voto)

Que el Consejo de Estado tenga competencia para conocer sobre el examen de los decretos compiladores, la tiene sin duda, siempre que en realidad lo sean; es decir, no la tiene, según las voces de la Carta, cuando se cumple la función codificadora y tampoco cuando se ejerce la atribución legislativa de reproducir normas ya derogadas, o cuando se trata de cambiar el orden o modificar -aun en mínima parte- el contenido de la disposición legal supuestamente “compilada” y en realidad “codificada”, y menos cuando se desarrollan facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo y expresamente invocadas por éste. Que los decretos compiladores, cuando en efecto lo son, no tienen fuerza legislativa es también cierto. Pero cuando la tienen, como en el caso de normas que codifican, o en el de aquellas que reproducen normas legales derogadas, o en el de los decretos dictados en ejercicio de facultades extraordinarias, no puede inhibirse la Corte Constitucional para resolver sobre su exequibilidad, consintiendo en trasladar sus atribuciones constitucionales al Consejo de Estado. La Corte parece haber resignado el ejercicio de su propia función, por un mar de confusiones surgido de la manera en que fue redactada la ponencia.

DECRETO COMPILADOR-No requiere facultades extraordinarias (Salvamento de voto)

Para compilar no se requieren facultades extraordinarias. Ellas sí son indispensables para ejercer función legislativa. La de codificar es función legislativa, pero al respecto no pueden ser otorgadas facultades extraordinarias, por expresa y contundente prohibición del artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

Referencia: Expediente D-2255

Con el debido respeto, me aparto de las consideraciones y de la decisión adoptada por la Corte en esta oportunidad.

El Gobierno, al expedir el Decreto 1818 de 1998, invocó sus facultades constitucionales y legales e hizo uso, según el encabezamiento del estatuto, “en especial, de las conferidas por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998”, que dice textualmente:

“Ley 446 de 1998

(julio 7)

Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

(...)

Artículo 166. Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Se faculta al Gobierno Nacional para que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de esta Ley, compile las normas aplicables a la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad, que se encuentren vigentes en esta Ley, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto 2279 de 1989 y en las demás disposiciones vigentes, sin cambiar su redacción, ni contenido, la cual será el estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”.

Como bien dice el demandante, en realidad el Decreto constituye un Código, atendiendo a lo expuesto por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación, o cuando menos, si el conjunto no lo fuera, por medio de las normas demandadas el Ejecutivo ejerció la función de “codificar”, exclusivamente atribuida por la Carta Política al legislador ordinario, e invadió, en consecuencia, la órbita del Congreso.

A mi juicio, se hizo algo más que “compilar” disposiciones, lo que aparece de bulto en el hecho, también resaltado por el actor, de que se reprodujeron normas que ya habían desaparecido del ordenamiento jurídico por haber sido expresamente derogadas.

Para citar apenas uno de los casos, traído en la demanda y corroborado mediante la consulta de las respectivas disposiciones, propuse sin éxito a la Sala analizar el del artículo 121 del Decreto 1818 de 1998, por el cual “se compiló”, o mejor, se revivió el contenido del artículo 6 del Decreto 2279 de 1989.

Veamos:

El artículo 6 del Decreto 2279 de 1989 decía:

“Artículo 6. Las partes indicarán si los árbitros deben decidir en derecho, en conciencia o fundados en principios técnicos. Si nada se estipula, el fallo será en derecho.

Cuando el laudo deba proferirse en conciencia, los árbitros podrán conciliar pretensiones opuestas”.

El artículo 121 del Decreto 1818 de 1998 dispuso:

“Artículo 121. Las partes indicarán si los árbitros deben decidir en derecho, en conciencia o fundados en principios técnicos. Si nada se estipula, el fallo será en derecho.

Cuando el laudo deba proferirse en conciencia, los árbitros podrán conciliar pretensiones opuestas”.

La identidad entre las dos normas es incontrovertible.

El artículo 167, numeral 2, de la Ley 446 de 1998, justamente la Ley de facultades invocada por el Gobierno, dispuso:

“Artículo 167. Derogatorias. Deróganse:

(...)

2. Los artículos 5, 6, 8, 9, 25 a 27, 29, 38 numeral 3, 42, 45 y 47 a 54 del Decreto 2279 de 1989.

(...)”.

Es decir, la Ley de facultades derogó el artículo mencionado, y el Ejecutivo, en desarrollo de las atribuciones legislativas que mediante ella le fueron otorgadas, dio nueva vida a tal disposición.

Quien diga que ello corresponde al cumplimiento de una tarea puramente compiladora está equivocado. Y creo que lo está la Corte al admitir que cuando así obra el Gobierno, en ejercicio de facultades extraordinarias, desarrolla apenas una función administrativa sujeta al control del Consejo de Estado y no al de la Corte Constitucional, contra el texto, también incontrovertible e inequívoco, del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, a cuyo tenor corresponde a esta Corporación “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10, y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

Ahora bien, que el Consejo de Estado tenga competencia para conocer sobre el examen de los decretos compiladores, la tiene sin duda, siempre que en realidad lo sean; es decir, no la tiene, según las voces de la Carta, cuando se cumple la función codificadora y tampoco cuando se ejerce la atribución legislativa de reproducir normas ya derogadas, o cuando se trata de cambiar el orden o modificar -aún en mínima parte- el contenido de la disposición legal supuestamente “compilada” y en realidad “codificada”, y menos cuando se desarrollan facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo y expresamente invocadas por éste.

Que los decretos compiladores, cuando en efecto lo son, no tienen fuerza legislativa es también cierto. Pero cuando la tienen, como en el caso de normas que codifican, o en el de aquellas que reproducen normas legales derogadas, o en el de los decretos dictados en

ejercicio de facultades extraordinarias, no puede inhibirse la Corte Constitucional para resolver sobre su exequibilidad, consintiendo en trasladar sus atribuciones constitucionales al Consejo de Estado.

Por otra parte, aun aceptando en gracia de discusión que lo aquí hecho hubiese sido “compilar” disposiciones legales, de la doctrina de la Corte y del Consejo de Estado se desprende que si lo que constituye objeto de la decisión de este último alto tribunal es lo referente a la “compilación” en cuanto tal, la eventual nulidad que decreta cobija la norma correspondiente en cuanto sea norma compiladora, pero no afecta el contenido material de la disposición compilada, que es legal y que, en todo caso, queda sujeta al examen privativo y exclusivo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, podía controvertirse ante esta Corte, como lo hizo el impugnante, si, en cuanto disposiciones legales materialmente consideradas, las normas acusadas violaban o no la Carta Política.

Pero la Corte parece haber resignado el ejercicio de su propia función, por un mar de confusiones surgido de la manera en que fue redactada la ponencia.

Considero que, como se dijo en Sala, para compilar no se requieren facultades extraordinarias. Ellas sí son indispensables para ejercer función legislativa. La de codificar es función legislativa, pero al respecto no pueden ser otorgadas facultades extraordinarias, por expresa y contundente prohibición del artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia C-748/99

DECRETO COMPILADOR-No puede alterar legislación (Aclaración de voto)

El compilador en nada puede alterar la legislación objeto de su trabajo como tal, ni a pretexto de ejercer aquella labor efectuar cambios en la ordenación de las normas que compila, pues,

por esa vía, podría introducirse una variación de tal magnitud que al aplicar las reglas de hermenéutica se llegue a conclusiones equivocadas, pues, como se sabe, la disposición posterior tiene preferencia sobre la anterior y, tratándose de un mismo código o de un mismo cuerpo legal cuando hubiere normas que discrepan será de aplicación la que corresponda a la numeración ulterior, así como la ley especial desplaza para aplicarla a la ley general, razones todas estas que sacan adelante la jurisprudencia de esta Corporación a que ya se ha hecho alusión en el numeral que antecede y que, en manera alguna, ha sido objeto de rectificación por la Corte en la sentencia respecto de la cual aclaramos nuestro voto.

Los suscritos magistrados, con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte, en esta ocasión nos vemos precisados a aclarar el voto en relación con la Sentencia C-748 de 6 de octubre de 1999, por las razones que van a expresarse. Ellas son:

1ª. La Corte, mediante auto de 6 de octubre de 1999, declaró la nulidad de la Sentencia C-518 de 22 de julio de 1999, por cuanto en ella se incluyeron algunas consideraciones distintas a los fundamentos que llevaron a la Corporación a la inhibición, “por falta de competencia, para conocer sobre los cargos formulados contra los artículos 64, 121, 126, 135, 136 y 138 y, contra los numerales 4º y 5º del artículo 155 y 3º del artículo 163 del Decreto 1818 de 1998”, mediante el cual se compilaron las normas que habrían de formar parte del “Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”, consideraciones aquellas que la Sala Plena encontró luego de un examen al respecto, que no habían sido adoptadas por ella con la votación requerida, por lo que, tampoco se produjo, entonces, como en la sentencia anulada se decía una rectificación de la jurisprudencia sobre el particular.

2ª. En la nueva sentencia proferida por la Corte en reemplazo de la que fue anulada en este proceso, según ya se dijo en el numeral precedente, en el numeral 7º de los fundamentos se insiste “el Gobierno cuenta de manera permanente con la autorización constitucional para compilar las normas legales”, dentro “de su obligación de velar por el estricto cumplimiento de las leyes (C.P. art. 189, numeral 10)”, labor que “no requiere de una autorización legal”, lo que significa que el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para esa labor resulta innecesario.

3ª. Como quiera que, en ese preciso punto se mantiene nuestra discrepancia con el texto

final de la Sentencia C-748 de 6 de octubre de 1999, ha de reiterarse, ahora, lo expresado en la aclaración de voto formulada a la Sentencia C-518 de 22 de julio de 1999, ya anulada, en la cual manifestamos que:

” (..)

“A nuestro juicio, en un Estado democrático como se autodefine el nuestro (preámbulo y artículo 1º de la Constitución Política), la separación de funciones ejercidas por las ramas del poder público es uno de los principios básicos de la organización estatal, como en efecto así se consagra por el artículo 113 de la Carta, si bien, como en ella se ordena “colaboran armónicamente” para la realización de sus fines.

” Ello quiere decir, entonces, que la ley como manifestación soberana de la voluntad del Estado, corresponde elaborarla al Congreso de la República y, sólo de manera excepcional puede el Presidente de la República, cuando para el efecto sea investido de facultades extraordinarias expedir decretos leyes, todo conforme al artículo 150, numeral 10 de la Carta, pues, se repite, la cláusula general de competencia para legislar le corresponde al Congreso.

” De esta suerte, resulta claro que, tal como se dijo por esta Corporación en Sentencia C-129 de 30 de marzo de 1995, son esencialmente distintas las labores de “expedir códigos y la de compilar normas jurídicas: la primera es del resorte exclusivo del Congreso, mientras que la segunda, al tratarse de una facultad que nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el Ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior”, sin que, en esta última hipótesis, “la facultad de compilar, esto es, de agrupar en un solo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema” pueda conducir a “la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente”. (Gaceta de la Corte Constitucional, 1995, Tomo 3, página 271, magistrado ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa), doctrina ésta que fue reiterada en Sentencia C-397 de septiembre 7 de 1995 (Gaceta de la Corte Constitucional Tomo 9, páginas 109 y siguientes, magistrado ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo), y, posteriormente, precisada aún más, en Sentencia C-508 de octubre 8 de 1996 (Gaceta de la Corte Constitucional Tomo 10, páginas 82 y 83, magistrado ponente, doctor Alejandro

Martínez Caballero), en la que se deja por sentado que, “desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no 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”, por lo que “no constituyen una nueva disposición legal autónoma”.

” Por ello, el compilador en nada puede alterar la legislación objeto de su trabajo como tal, ni a pretexto de ejercer aquella labor efectuar cambios en la ordenación de las normas que compila, pues, por esa vía, podría introducirse una variación de tal magnitud que al aplicar las reglas de hermenéutica se llegue a conclusiones equivocadas, pues, como se sabe, la disposición posterior tiene preferencia sobre la anterior y, tratándose de un mismo código o de un mismo cuerpo legal cuando hubiere normas que discrepan será de aplicación la que corresponda a la numeración ulterior, así como la ley especial desplaza para aplicarla a la ley general, razones todas estas que sacan adelante la jurisprudencia de esta Corporación a que ya se ha hecho alusión en el numeral que antecede y que, en manera alguna, ha sido objeto de rectificación por la Corte en la sentencia respecto de la cual aclaramos nuestro voto”.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

FABIO MORÓN DÍAZ

1 Esta posición ya había sido expuesta en las sentencias C-129 y C-397 de 1995. En la primera de las mencionadas se expuso que la compilación, “al tratarse de una facultad que en nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior.” También la Corte Suprema de Justicia se había pronunciado en este sentido. Así, en la sentencia de Sala Plena N° 102 de 1986, M.P. Hernán Gómez Otálora, se manifestaba que la facultad de compilación “dado su carácter mecánico no requiere de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma función legislativa, como sí lo es la tarea codificadora.”

2Ver sentencias C-541 de 1995 y C-305 de 1996.



3Sentencia C-541 de 1995 MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte 4º.