



Sentencia 255 de 1995 Corte Constitucional

Sentencia No

Sentencia No. C-255/95

FACULTADES EXTRAORDINARIAS/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA DE SALUD/CODIGO

El Decreto 1298, al cual pertenece la norma acusada, se dictó en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. La facultad conferida violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias "no se podrán conferir para expedir códigos". La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones. 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. No cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es un verdadero código.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Supervivencia de normas individuales

Es necesario aclarar que la declaración de inexecutable del decreto 1298 no implica tal declaración en relación con cada una de las normas que en él fueron integradas. Estas normas, en sí mismas consideradas, conservan su validez y su vigencia, si no han sido ya declaradas inexecutable, o derogadas por una norma diferente al decreto 1298. Lo que desaparece en virtud de la presente declaración de inexecutable es el estatuto o código que se pretendió dictar por medio del decreto 1298 de 1994.

Ref.: Expediente D-788

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 674 del Decreto ley 1298 del 22 de junio de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud".

Actor:

LUIS ALBERTO CÁCERES

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., según consta en acta número veintiuno (21), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el día siete (7) del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

El ciudadano Luis Alberto Cáceres, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 5, de la Constitución, presentó ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 674 del decreto ley 1298 de 1994.

Por auto del veintinueve (29) de noviembre de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenando la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y, 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada:

"Decreto ley 1298 de 1994

(junio 22)

"Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

"El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones presidenciales, en desarrollo del decreto 1266 del 21 de junio de 1994, en uso de sus facultades constitucionales y, en especial, de las facultades conferidas por el numeral 5o. del Artículo 248 de la Ley 100 de 1993,

"DECRETA

"ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

" ...

"Artículo 674. Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y la prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

"Son empleos de libre nombramiento y remoción:

"1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a), b), c), e i) del Artículo 1o. de la Ley 61 de 1987.

"2. En las Entidades Territoriales o en sus entes descentralizados:

"a) Los de Secretario de Salud o Director Seccional o Local del Sistema de Salud, o quien haga sus veces y los de primer nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

"b) Los de Director, representante legal de entidad descentralizada, y los de primero y segundo nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

"c) Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesorías.

"Todos los demás empleados son de carrera. Los empleados de carrera podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa,

"PARÁGRAFO.- Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

"Los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo."

B. LA DEMANDA

El actor, antes de entrar a sustentar los cargos en contra del artículo demandado, hace un breve recuento de la evolución legislativa del sistema nacional de salud, en especial, al régimen de contratación del personal vinculado a él, hasta la expedición de la ley 100 de 1993 que facultó al Presidente de la República, a través de su artículo 248, para expedir un estatuto orgánico del sistema nacional de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud y para eliminar las normas repetidas o superfluas.

En desarrollo de esa facultad extraordinaria, el Ministro de Gobierno, delegatario de las funciones presidenciales expidió el decreto ley 1298 de 1994 "Por medio del cual se expide el estatuto orgánico del sistema nacional de salud", en el cual, entre otras cosas, se incorporaron las normas que venían rigiendo en materia de contratación del personal vinculado al sector público de la salud. Así, pues, en relación con los cargos de libre nombramiento y remoción, se mantuvo la clasificación contenida en el artículo 1o., literales a), b), c), e i) de la ley 61 de 1987 "Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", artículo éste que fue declarado inexecutable parcialmente por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-195 de 1994, y mucho antes de expedirse el decreto acusado, razón por la que el demandante considera que el numeral primero de la norma demandada desconoce el artículo 243 de la Constitución, en relación con la cosa juzgada constitucional, hecho que en sí mismo hace a este numeral contrario a la Constitución.

Igualmente, considera que se desconoce el artículo 125 de la Constitución, porque la norma acusada elimina la existencia de cargos de carrera en el nivel ejecutivo, a pesar de las consideraciones que sobre la materia ha hecho la Corte Constitucional, especialmente, en la sentencia C-195 de 1994. Como una forma de sustentar este cargo, el actor dice acoger los argumentos expuestos por la Corporación en dicha sentencia.

C. INTERVENCIONES.

De conformidad con el informe secretarial del dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma demandada, presentó escrito impugnando la demanda, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, designado por el Ministerio de Salud.

Según el interviniente, la norma acusada no desconoce el artículo 243 de la Constitución, pues en su concepto no hubo reproducción de un texto legal declarado inexecutable, sino remisión a él y cuya interpretación debe hacerse en los términos señalados por la Corte. Al respecto no hace ninguna explicación adicional.

Por otra parte, indica que la norma acusada se ajusta a los lineamientos del artículo 125 de la Constitución Política, pues los cargos enunciados en la norma acusada tienen características que permiten señalarlos como de libre nombramiento y remoción.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del oficio número 570, de febrero tres (3) de 1995, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-195/94, respecto al numeral 1o. del artículo 674 del decreto ley 1298 de 1994; declarar EXEQUIBLE el numeral 2o., a excepción de la expresión "y segundo" contenida en el literal b) que solicita se declare INEXEQUIBLE.

El Procurador explica que en relación con el numeral primero del artículo 674 del decreto acusado, que hace referencia a los literales a), b), c) e i) del artículo 1o. de la ley 61 de 1987, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-195 de 1994, pues el numeral al que remite la norma acusada, ya fue objeto de estudio por la Corte Constitucional, razón por la cual, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 de la Constitución Política.

En relación con el numeral 2o. del artículo acusado, el Procurador, con fundamento en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 31 de agosto de 1993, explica que los funcionarios del Sistema Nacional de Salud, están sujetos a normas especiales en relación con la forma de vinculación al servicio, pero, igualmente, les son aplicables las normas generales sobre ingreso y permanencia en la carrera, contenidas en algunos decretos, tales como el decreto ley 2400 y 3074 de 1968, su decreto reglamentario 1950 de 1973, y los decretos 1221 y 1222 de 1993 y sus reglamentarios.

Por tanto, para comprender el alcance del numeral segundo de la norma acusada, es necesario acudir al decreto 1291 de 1994 que establece la estructura de los cargos de las entidades del subsector oficial del sector salud territorial, con el único objeto de definir si los cargos enunciados en el numeral en mención, se ajustan a los parámetros señalados por la Corte Constitucional y que permiten determinar si un cargo es de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Así, pues, los cargos enunciados en los literales a) y b) del numeral segundo del artículo 674 acusado, corresponden al nivel directivo, cuyas funciones consisten principalmente en la adopción de políticas y, por ende, existe una justificación razonable para que sean cargos de libre nombramiento y remoción. Igualmente, los cargos señalados en el literal c), lo cuales corresponden a cargos de asesoría de los niveles directivos, razón por la que se justifica que sean de libre nombramiento.

En relación con el primer y segundo nivel jerárquico a que hacen referencia los literales a) y b) del numeral segundo del artículo 674, el decreto 1291 de 1994 define, igualmente, los cargos y funciones que pertenecen a estos niveles. Según el decreto en mención, el primer nivel jerárquico corresponde a los cargos de asesor y cuya función específica consiste en asistir a la Dirección (sic) de la institución, razón que justifica que sea un cargo de libre nombramiento. No acontece lo mismo con el segundo nivel jerárquico, pues los cargos que están en este nivel no tienen funciones de dirección ni de establecimiento de políticas que involucren el factor confianza o *intuitio personae* para su desarrollo, (sic) hecho que hace inconstitucional que los cargos pertenecientes a este nivel, sean de libre nombramiento y remoción, razón por la cual, el señor Procurador solicita la declaración de inexecutable de la expresión "y segundo" contenida en el numeral segundo del artículo 674 del decreto acusado, por ser contraria al artículo 125 de la Constitución y a los lineamientos señalados por el Corte Constitucional, en su jurisprudencia sobre esta materia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado un decreto con fuerza de ley, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- Cosa juzgada constitucional.

Por medio de la sentencia C-195/94, de abril veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la Corte Constitucional falló en relación con el artículo 1o. de la ley 61 de 1987. En esa sentencia se declararon parcialmente inexequibles los literales a), b) y c) de este artículo, y se declaró la exequibilidad condicional del literal i).

Como la referencia que hace el numeral 1 del artículo 674 del decreto 1298 de junio 22 de 1994, equivale, sin lugar a la menor duda, a la reproducción del contenido material del artículo 1o. de la ley 61, es evidente que debe aplicarse lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución, sobre la cosa juzgada constitucional.

En consecuencia, en relación con el numeral 1o. del artículo 674 citado, la Corte ordenará estarse a lo dispuesto en la sentencia que se ha mencionado.

Tercera.- Examen de las facultades extraordinarias en virtud de las cuales se expidió el decreto 1298 del 22 de 1994, "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud".

El Decreto 1298, al cual pertenece la norma acusada, se dictó en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el numeral 5o., del artículo 248 de la ley 100 de 1993, numeral que dispuso:

"Artículo 248 Facultades Extraordinarias.

De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente ley para:

"...

"5o. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que contemplen las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas o superfluas".

Para la Corte, es claro que la facultad conferida en este numeral violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias "no se podrán conferir para expedir códigos". La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones.

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.

Guillermo Cabanellas, en su "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", dice que la principal significación jurídica actual de la palabra código es ésta: "colección sistemática de leyes" (ob. cit., tomo 11, pág. 181. Editorial Heliasta S.R.L, 1986.) Definición que lleva a recordar que, precisamente, la norma que confiere la facultad habla de "sistematizar" en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes de materia de salud. Esto último coincide con la primera acepción del verbo codificar, según el diccionario de la Real Academia: "Hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático."

En un caso semejante, al decidir sobre una demanda presentada contra el artículo 199 de la ley 136 de 1994, la Corte determinó que este tipo de facultades, así no se concedan literalmente para la expedición de códigos, viola la prohibición contenida en el último inciso del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

El texto del artículo 199 de la ley 136 era el 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".

Como se ve, la similitud entre esta norma y el numeral 5o., del artículo 248 de la ley 100, es ostensible.

En la sentencia a que se ha hecho referencia, dijo la Corte:

"De conformidad con lo expuesto, corresponde entonces analizar si las facultades contenidas en el artículo 199 de la ley 136 de 1994, permitían una simple compilación de normas jurídicas relativas a la organización de municipios, o si, por el contrario, se trataba de una delegación en cabeza del Presidente de la República para expedir un código.

"La Corte encuentra que la norma acusada se enmarca dentro del último supuesto al que se ha hecho referencia. A su juicio, la facultad otorgada por el legislador, así como la utilización de la misma por parte del ejecutivo, desbordó los límites de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior y, en particular, desconoció la prohibición taxativamente prevista en esa disposición, pues a través del Decreto 2626 de 1994 lo que hizo no fue una simple compilación, sino que se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, agrupado en un solo texto formalmente promulgado, lo que constituye, por ende, un código".

Y más adelante se dijo:

"Observa, en efecto, esta Corporación, que el 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 determinar cuál es el fundamento constitucional que permite al Presidente de la República -a su libre arbitrio- decidir cuáles disposiciones constitucionales o legales se encuentran derogadas o repetidas". (Sentencia C-129/95, marzo 30 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

En el presente caso, no cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es 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.

De otra parte, la Corte ha determinado también, en casos semejantes a éste, que cuando examina un decreto con fuerza de ley, de los dictados por el Presidente de la República en virtud de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, puede también analizar la norma que confirió las facultades extraordinarias. ¿Por qué? Sencillamente, porque la competencia del Presidente para dictar el decreto se origina en la ley de facultades y está determinada y limitada por ella.

En consecuencia, serán declarados inexecutable el numeral 5o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993 " Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones", y el decreto 1298 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema

General de Seguridad Social en Colombia". Esto, porque la Corte en este caso hace la unidad normativa autorizada por el decreto 2067 de 1991.

Cuarta.- Supervivencia de las normas individualmente consideradas.

Es necesario aclarar que la declaración de inexequibilidad del decreto 1298 no implica tal declaración en relación con cada una de las normas que en él fueron integradas. Estas normas, en sí mismas consideradas, conservan su validez y su vigencia, si no han sido ya declaradas inexequibles, o derogadas por una norma diferente al decreto 1298. Lo que desaparece en virtud de la presente declaración de inexequibilidad es el estatuto o código que se pretendió dictar por medio del decreto 1298 de 1994.

III.- DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- En relación con el numeral 1o. del artículo 674 del decreto 1298 de junio 22 de 1994, estése a lo resuelto en la Sentencia C-195/94, de abril veintiuno (21) de 1994, de la Corte Constitucional.

Segundo.- Declárase INEXEQUIBLE el decreto 1298 de junio 22 de 1994 "por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud", salvo el numeral 1o. del artículo 674 del decreto 1298, al cual se refiere el ordinal primero de esta parte resolutive; y también se declara INEXEQUIBLE el numeral 5o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, E INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-255/95

NORMA LEGAL-Ubicación en un cuerpo normativo/NORMA LEGAL-Compilación/NORMA CONSTITUCIONAL-Compilación (Salvamento de voto)

La actividad de compilar disposiciones de rango legal y constitucional comprende, de acuerdo con la Ley que otorgó las facultades extraordinarias en el caso propuesto, sólo la competencia de allegar o reunir en un solo cuerpo normativo disposiciones jurídicamente válidas y vigentes, con el fin de reorganizarlas y difundirlas sistemática y racionalmente, eliminando las derogadas o repetidas para efectos de consignarlas en un cuerpo coherente y ordenado. Tal ejercicio conduciría necesariamente a la expedición de una disposición jurídica nueva, autónoma y con fuerza de ley, expresión externa de la voluntad del legislador, que garantizaría una interpretación válida y mucho más completa. La expedición de una nueva disposición de rango legal que compile disposiciones preexistentes también de rango legal, e incluso constitucional, sobre una misma materia u objeto, sólo sería aplicable como norma de inferior categoría frente a la Constitución y quedaría sometida a las restantes disposiciones superiores a ella, esto es que tendría la virtud formal de la ley, aunque no podría derogar lo no compilado ni agregar nada nuevo en materia de legislación.

REF. Expediente D-788

Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 674 del Decreto ley 1298/94 "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud"

1. Con el acostumbrado respeto por las providencias de esta Corporación, dejo constancia de mi disentimiento sobre la resolución adoptada y sobre las consideraciones que sirvieron para ilustrar el fallo correspondiente, por cuanto ellas no tienen en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias y en relación con las diferencias conceptuales, temáticas y normativas existentes entre las expresiones compilar y codificar que hacen parte de la disciplina del Derecho Constitucional Colombiano desde hace varias décadas.

2. Mi disentimiento de la decisión adoptada en este asunto se fundamenta, como ya he tenido oportunidad de manifestarlo al referirme a decisiones similares producidas por esta Corporación, en la incorporación en el texto del fallo de elementos de juicio típicamente subjetivos y valorativos y predominantemente circunstanciales, extraños desde todo punto de vista a la práctica judicial del control de constitucionalidad de las leyes, los cuales desvirtúan una conclusión jurídica como la que le correspondería adoptar en este asunto.

3. Debo destacar que el fallo del cual me aparto no desconoce la complejidad de la materia al analizar el tema de las facultades extraordinarias de origen legislativo; no obstante, insiste en exagerar el alcance de los límites impuestos por el constituyente de 1991, que al establecerlos pretendió proscribir del ordenamiento constitucional prácticas viciadas originadas en un manejo laxo de las facultades extraordinarias.

4. La decisión de la Corte, guiada por el objetivo de interpretar fiel e inequívocamente los propósitos que subyacen las decisiones del constituyente, evitando que se repitan esas prácticas, desde todo punto de vista cuestionables por parte del ejecutivo, no se soporta en un análisis objetivo y ponderado de las expresiones compilar y codificar y en la apreciación de las diferencias sustanciales que los dos conceptos presentan, las cuales tienen implicaciones jurídicas de fondo, mucho más si se les analiza en el marco de un estado jurídico estable y definido.

5. El derecho como disciplina dinámica en constante evolución, reclama una visión más abierta y una estructura flexible que viabilice la concurrencia de ordenamientos jurídicos caracterizados por sus propios principios y normas y por sus propias reglas hemenéuticas. Esa nueva concepción señala, por ejemplo, que no es lo mismo compilar y codificar aún cuando la compilación se origine en la competencia legislativa y tenga fuerza legal vinculante.

6. La compilación es también una función legislativa cuando pretende reunir en un solo texto con vigor normativo, el conjunto de disposiciones que corresponden a una determinada materia para efectos de su promulgación como un conjunto ordenado y sistemático, según criterios de lógica jurídica, de numeración y ubicación; ello implica una actividad técnica y hasta cierto punto mecánica que no obstante requiere, para tener efectos jurídicos vinculantes de rango legal, expresarse en una Ley o en un acto jurídico equiparable a ella, como lo son los Decretos Leyes originados en facultades extraordinarias. Si bien en el caso analizado la compilación es un ejercicio que le permite al ejecutivo, en desarrollo de facultades extraordinarias, producir un acto normativo equiparado formalmente a la ley, dicho acto se diferencia del de codificación en cuanto es incapaz de derogar una ley o de dictar una nueva disposición materialmente diferente de las compiladas.

7. En ese marco, limitado por la prohibición de introducir la más mínima alteración a las disposiciones compiladas, según se desprende del mismo texto de la ley que otorgó las facultades, el que el ejecutivo debe realizar el encargo que le hace el legislativo. Tal restricción no impide, obviamente, que se produzcan determinados efectos que amplíen el espacio de interpretación en la nueva norma que permitirían visualizar mensajes del legislativo antes no encontrados, lo cual contribuye a dinamizar y enriquecer el ejercicio de interpretación hemenéutica propio de la disciplina jurídica.

8. Reitero, con todo respeto por la decisión de la Corporación, la advertencia categórica expresada en anterior salvamento de voto (Sentencia C-129/95), referida a que la actividad de compilar disposiciones de rango legal y constitucional comprende, de acuerdo con la Ley que otorgó las facultades extraordinarias en el caso propuesto, sólo la competencia de allegar o reunir en un solo cuerpo normativo disposiciones jurídicamente válidas y vigentes, con el fin de reorganizarlas y difundirlas sistemática y racionalmente, eliminando las derogadas o repetidas para efectos de consignarlas en un cuerpo coherente y ordenado. Tal ejercicio conduciría necesariamente a la expedición de una disposición jurídica nueva, autónoma y con fuerza de ley, expresión externa de la voluntad del legislador, que garantizaría una interpretación válida y mucho más completa.

9. Reitero también que la expedición de una nueva disposición de rango legal que compile disposiciones preexistentes también de rango legal, e incluso constitucional, sobre una misma materia u objeto, sólo sería aplicable como norma de inferior categoría frente a la Constitución y quedaría sometida a las restantes disposiciones superiores a ella, esto es que tendría la virtud formal de la ley, aunque no podría derogar lo no

compilado ni agregar nada nuevo en materia de legislación.

10. Por último, debo insistir en que no toda actividad legislativa presupone actos positivos y materiales de creación o de innovación de disposiciones jurídicas, ni comporta la voluntad de incorporar en el nuevo ordenamiento normas diferentes a las preexistentes; tal abstención se hace imperativa para el ejecutivo por disposición constitucional que se refleja en la facultad extraordinaria conferida, la cual se reduce a la habilitación para compilar y reunir las disposiciones preexistentes en un nuevo acto con fuerza de ley, pero no para dictar normas positivas nuevas, todo lo cual constituye un límite constitucionalmente suficiente para definir en cada caso la inexecutableidad de las disposiciones expedidas en contrario de este principio, pero no de todo el nuevo cuerpo de reglas ordenado y sistematizado en la compilación, que objetiva los propósitos de coherencia, unidad y claridad que exige el derecho contemporáneo.

Fecha Ut supra,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-05-01 15:35:09