



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1657 de 2005 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos

Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil cinco (2005).-

Radicación número 1.657

Referencia: COMPILACIÓN NORMATIVA. Facultades del Ejecutivo para expedir decretos compilatorios. Carácter de los decretos compilatorios. Condiciones y limitaciones de la labor compiladora.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Sabas Pretelt de la Vega, formula a la Sala una consulta referente a si el Gobierno Nacional en uso de atribuciones constitucionales propias, puede compilar en un mismo decreto normas legales de diverso tipo e incluso normas constitucionales. Igualmente si puede expedir decretos únicos compilatorios de carácter reglamentario en los que se recopilen normas sin fuerza de ley. Finalmente se pregunta por las condiciones y limitaciones a las que estaría sujeta la labor de compilación y el carácter y valor normativo de los decretos así expedidos.

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-655 de 2007](#)

ANTECEDENTES.

Señala el Ministro del Interior y de Justicia que la denominada "inflación normativa" es un problema universal que se ha manifestado con fuerza creciente en Colombia y que dicho fenómeno tiene como efectos la incertidumbre e inseguridad jurídica. Por estas razones, el Gobierno Nacional puso en marcha un Proyecto de Racionalización y Simplificación Normativa que "pretende hacer el levantamiento del inventario normativo de las leyes y decretos de carácter general, expedidos desde 1886, actualmente vigentes, teniendo en cuenta las derogatorias expresas y tácitas que se han producido a lo largo de más de un siglo". El resultado final de la tarea se instalará en el Sistema Único de Información Normativa- SUIN, que "es la producción, por cada sector de la Administración Pública, de una compilación de las normas legales vigentes, así como la expedición de los Decretos Únicos Compilatorios de carácter reglamentario, en los que se recopilen, por materias o sectores, las demás normas, contenidas en decretos sin fuerza de ley".

INTERROGANTES.

Se formulan los siguientes:

"1. ¿Puede el Gobierno Nacional, en uso de atribuciones constitucionales propias, dictar decretos compilatorios de leyes?

En caso afirmativo, ¿a qué condiciones estaría sujeto dicho ejercicio?

¿Puede el Gobierno Nacional compilar en un mismo decreto leyes de diverso tipo, incluyendo también, eventualmente, normas constitucionales?

¿Puede el Gobierno Nacional reorganizar los artículos de diversas leyes en un decreto compilatorio?

¿El decreto compilatorio debe tener un determinado orden u organización?

¿Se pueden excluir del decreto compilatorio las normas derogadas?

¿Se pueden excluir del decreto compilatorio las normas redundantes (es decir, conceptualmente repetidas)?

¿Qué tipo de decretos es el que se produce en estos términos? ¿Qué valor normativo tiene?

En el caso de los decretos que no tienen el carácter de ley ¿Existe alguna limitación para que el Gobierno Nacional expida ¿para cada sector de la Administración Pública, y por cada tema dentro del sector- utilizando las facultades del artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, decretos únicos que replacen los existentes?

CONSIDERACIONES.

El estudio del tema comprenderá un análisis del reparto de competencias ordinarias y extraordinarias entre el legislativo y el ejecutivo, el cual se sitúa en los artículos constitucionales 150-10, 189-10 y 189-11. Una vez identificadas las posibilidades con que cuenta el ejecutivo para dictar normas de carácter general y particular, la Sala determinará el ámbito de las facultades dentro de las cuales se pueden expedir los decretos compilatorios de normas legales y de decretos reglamentarios, estableciendo para cada caso, la naturaleza jurídica, valor normativo y particularidades de los mismos.

1. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIAL SOBRE DECRETOS COMPILADORES.

Punto importante para responder la presente consulta, lo constituye revisar la jurisprudencia constitucional sobre los conceptos de codificación y compilación, y en especial las implicaciones asignadas por la Corte Constitucional a la prohibición expresa al legislativo para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos. Como se sabe, esta prohibición fue introducida en la Constitución Política de 1991.

En una mirada de conjunto, puede decirse que las posiciones doctrinarias de la Corte Constitucional sobre el tema bajo análisis, han transitado una ruta que partió en el año de 1992 con un enfoque flexible y permisivo sobre las acciones que puede realizar el ejecutivo cuando dicta decretos compilatorios de leyes, en uso de facultades extraordinarias o de simples mandatos contenidos en leyes, pasando luego a una posición rígida y al final, retornando a cierta flexibilidad, como se verá adelante.

Por su parte, el Consejo de Estado ha participado de la concepción flexible cuando el ejecutivo realiza compilaciones por orden del legislativo.

El detalle jurisprudencial es el siguiente:

a) Tesis Flexible.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
1992	C-558	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL VOCABLO "SUSTITUYE". DEL ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO. DEC. 1730/91. ART 4.3.0.0.5. "EL PRESENTE ESTATUTO INCORPORA Y SUSTITUYE LAS LEYES Y DECRETOS DICTADOS EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS POR LOS ARTICULOS 76, NUMERAL 12, 120, NUMERAL 14, 121 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, QUE REGULAN LAS ENTIDADES SOMETIDAS AL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA Y QUE ESTABLECEN LAS FACULTADES Y FUNCIONES ASIGNADAS A ÉSTA...." EL DECRETO 1730/91 FUE EXPEDIDO BAJO FACULTADES EXTRAORDINARIAS (NO FUERON DEMANDADAS LAS FACULTADES). LA EXPRESIÓN DEMANDADA FUE DECLARADA EXEQUIBLE	"Ahora bien, por lo que hace al cargo que en esta ocasión se examina, juzga la Corte Constitucional que la tacha endilgada al fragmento del precepto demandado es infundada pues, como bien lo puso de presente el señor Procurador General de la Nación, la facultad de expedir estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales comporta de suyo, por obligada necesidad lógica derivada de su propia razón de ser, la de derogar las normas que a ellos se incorporan. De lo contrario, ningún objeto tendría que el Congreso, o en su caso, el Ejecutivo revestido de facultades precisas y pro-tempore, expidieran estatutos de ésta índole. Ciertamente, lo que se persigue al formar cuerpos jurídicos de las características anotadas, es precisamente integrar en un único régimen jurídico, revestido de fuerza obligatoria y, por tanto vinculante, el conjunto de las disposiciones legales vigentes sobre una determinada materia, a fin de crear un régimen legal sistemático y armónico que por virtud de la coherencia y completud propias de los cuerpos legales de las características anotadas, se traduzca en certeza y seguridad jurídicas, de modo que se asegure su observancia y aplicación. (...) En otros términos: incorporar sin sustituir... equivale a realizar labores de compilación carentes de fuerza vinculante, similares a las que efectúan los particulares. (...) Así pues, la sustitución de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la de expedir estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales como quiera que la incorporación a estos de las normas que conforman la legislación existente sobre una determinada materia. produce como obligada consecuencia, su derogatoria tácita" (Resalta la Sala).
1993	C-216	SE DEMANDARON VARIOS ARTICULOS DEL DEC 2655/88. CODIGO DE MINAS. LOS CUALES SE REFERIAN A TEMAS COMO LA EXPROPIACIÓN, EXTINCIÓN DE DOMINIO, SERVIDUMBRES, LICENCIAS AMBIENTALES, CAMPO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE MINAS ENTRE OTROS. LOS ARTS FUERON DECLARADOS EXEQUIBLES SALVO EL 246 SOBRE LICENCIA AMBIENTAL DECLARADO INEXEQUIBLE. EL DECRETO 2655/88 FUE EXPEDIDO BAJO FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR LA LEY 57 DE 1987. EN ESTA OPORTUNIDAD NO SE DEMANDÓ LA LEY DE FACULTADES.	"Que el Código de Minas regule, entre otras, las relaciones de los particulares entre sí en lo referente a los distintos aspectos de la industria minera resulta apenas natural, ya que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, un Código es un conjunto armónico, ordenado y coherente de disposiciones relativas a una materia, en este caso la minería, que cubre una amplísima gama de situaciones jurídicas susceptibles de regulación legal (...) Debe tenerse en cuenta que entre las pautas señaladas a su gestión por el artículo 1° de la Ley 57 de 1987 se encuentra la de regular íntegramente la materia y constituir "un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas", debía comprender, entre otros, aspectos tales como" (...) (Resalta la Sala)

1994	C-252	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA: LA LEY 45/90. ART 25. EL DECRETO 1730 DE 1991 ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO. EL INCISO SEGUNDO DE LOS ARTÍCULOS 19 Y 36 DE LA LEY 35 DE 1993 POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN LAS NORMAS GENERALES A LAS CUALES SE DEBE SOMETER EL GOBIERNO PARA REGULAR LA ACTIVIDAD FINANCIERA, BURSÁTIL, ASEGURADORA Y CUALQUIERA OTRA EL DECRETO 654 DE 1993, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL APLICABLE A LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. EL DECRETO 655 DE 1993, MEDIANTE EL CUAL SE DICTARON NORMAS PARA REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LA LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. EL DECRETO 656 DE 1993, MEDIANTE EL CUAL SE DICTAN NORMAS DIRIGIDAS A FACILITAR, AGILIZAR Y PROMOVER LA REALIZACIÓN DE PROCESOS DE FUSIÓN Y ADQUISICIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS Y ENTIDADES ASEGURADORAS. EL DECRETO 663 DE 1993, POR EL CUAL SE ACTUALIZA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO Y SE MODIFICA SU TITULACIÓN Y NUMERACIÓN. LA CORTE DECLARA EXEQUIBLES LOS ARTÍCULOS 25 DE LA LEY 45 DE 1990 Y 19 DE LA LEY 35 DE 1993; LOS DECRETOS 655, 656 Y 663 DE 1993, SALVO LOS NUMERALES 1° A 9° DEL ARTÍCULO 335 DE ESTE ÚLTIMO QUE SE DECLARAN INEXEQUIBLES. DICHS NUMERALES REGULABAN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL APLICABLE A LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. DECLARA EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 35 DE 1993, QUE OTORGABA FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA INCORPORAR AL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO LAS MODIFICACIONES DISPUESTAS EN ESA LEY Y PARA HACER "LAS MODIFICACIONES DE UBICACIÓN DE ENTIDADES Y DEL SISTEMA DE TITULACIÓN Y NUMERACIÓN QUE SE REQUIERAN..."SALVO EL APARTE QUE DICE:"...LO MISMO QUE PARA ADOPTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL APLICABLE A LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA". QUE SE DECLARA INEXEQUIBLE.	"El artículo 25 de la ley <i>sub examine</i> faculta al Presidente, no para expedir un Código, sino para que sistematice, integre y armonice en un solo cuerpo jurídico las normas existentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta. "Con tal propósito -señala la norma acusada- podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido". En primer lugar, el texto de la norma no se refiere a situaciones para el futuro mediato, por cuanto está limitada a un año. En segundo lugar, propiamente hablando, ella faculta para sistematizar la legislación vigente y ordenarla en un solo cuerpo, mas no para expedir un Código. Todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un Código. Este es la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total. Con el Estatuto Orgánico no se <i>expidió</i> un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho, sino que tan sólo se <i>compiló</i> la normatividad existente. No se podría pretender que todo acto sistemático u ordenador fuera, por ese solo hecho, equivaldría a expedir un código". (...) G. Artículo 36 de la Ley 35 de 1993. Para efectos de su examen de constitucionalidad, el artículo 36 de la ley 35 de 1993, se divide en dos partes: La primera hace referencia a las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en dicha ley y hacer los ajustes correspondientes en lo atinente "las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran". La segunda parte hace alusión a las facultades extraordinarias que se confieren "para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria". En cuanto a la primera parte del artículo en referencia, la Corte no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad respecto al otorgamiento de facultades extraordinarias, en razón a que estas se refieren solamente a incorporar unas disposiciones a un código , sin que se trate de la expedición de éste. (...) 3. La prohibición constitucional de expedir códigos a través de facultades extraordinarias La Constitución de 1991 reiteró la competencia que la anterior Constitución otorgaba a la rama legislativa para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; pero el nuevo estatuto fundamental prohibió la concesión de facultades extraordinarias para la expedición de códigos (art. 150-2-10). De esta manera se confió privativamente al Congreso la responsabilidad política de expedir códigos, y se acabó con la práctica inveterada de delegar en el Gobierno la expedición de códigos sobre diferentes materias. (...) Se reitera, que un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias."
------	-------	--	---

Como se observa en las sentencias antes reseñadas, la Corte Constitucional entre 1992 y 1994, adopta una posición flexible frente a la posibilidad que tiene el Ejecutivo para intervenir en la estructura formal de leyes cuando las compila en un cuerpo ordenado y sistemático sobre determinada materia. Así, al analizar la constitucionalidad del vocablo "sustituye" incorporado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, considera que el Ejecutivo al quedar revestido de facultades precisas y pro-tempore puede expedir estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales. Indica además, que dichos cuerpos tendrán fuerza obligatoria y vinculante, acepta incluso que se pueden incorporar nuevas normas que deroguen tácitamente las existentes. De igual forma, en la demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos del Código de Minas, reitera esta posición y no encuentra inconveniente en que facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo incluyan la posibilidad de regular íntegramente una materia.

En las dos situaciones anteriores, es necesario precisar que las normas demandadas y declaradas exequibles fueron expedidas con base en facultades extraordinarias conferidas bajo la anterior Constitución Política.

En 1994 aparece un nuevo pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido de elementos distintos frente a la codificación y las compilaciones. La Corte, en esta oportunidad, al analizar normas expedidas bajo la Constitución de 1991, mantuvo las mismas flexibilidad y permisividad que cuando estudió disposiciones expedidas durante la Constitución de 1886.

Dos de las disposiciones demandadas en esa ocasión merecen la atención de esta Sala ya que contribuyen a clarificar este estudio.

En primer lugar, el artículo 25 de la ley 45 de 1990. Entendía el demandante que a través de dicha norma, el Congreso realmente facultaba al Presidente para expedir un Código (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), acción prohibida por el artículo 150-10 de la C.N de 1991. La Corte, al declararlo exequible consideró que no se *expidió* "un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho" sino que tan sólo se hizo una compilación, concluyendo entonces, que si bien todo Código es una sistematización, no todo orden sistemático es un Código y que no siempre la facultad de sistematizar la legislación vigente y ordenarla en un solo cuerpo equivale a expedir un código.

En segundo término, resulta también interesante de reseñar el artículo 36 de la ley 35 de 1993, posterior a la Constitución de 1991, pues a través de éste se facultó al Gobierno para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en dicha ley, hacer los ajustes correspondientes en ubicación de entidades, sistema de titulación y de numeración e igualmente se le facultó para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria. La Corte estudió el artículo fraccionadamente. Frente a la primera parte no encontró reparo alguno de inconstitucionalidad, pues señaló que las facultades otorgadas se referían únicamente a incorporar

unas disposiciones a un código y no a la expedición de éste. En cuanto a la facultad para adoptar un nuevo procedimiento, estimó que dicha autorización implicaba reformar el Código Contencioso Administrativo y que al cambiar los contenidos de un sistema normativo en su esencia o cuando las modificaciones comprometen su estructura, necesariamente la reforma debe realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias como en este caso se hizo.

Como se ve, en esta primera fase, pese a que las demandas de inconstitucionalidad incluían leyes expedidas en vigencia tanto de la Constitución de 1886 como en la Constitución de 1991, la Corte mantiene una postura flexible en ambos casos y declara exequibles las disposiciones demandadas. Aclara, eso sí, que bajo la nueva Constitución la responsabilidad de expedir códigos es privativa del Congreso de la República.

b) Tesis rígida.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
1995	C-129	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 136 DE 1994. INEXEQUIBLE. SE DEMANDAN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y POR UNIDAD DE MATERIA SE DECLARA INEXEQUIBLE EL DECRETO 2626 DE 1994 (ESTATUTO MUNICIPAL).	"Como en reiteradas oportunidades lo ha establecido esta Corporación, la característica principal de un código es la de ser "un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho" ¹ Sin embargo, conviene precisar que existen otras situaciones en las que se sistematizan, se integran o se armonizan unas normas jurídicas, sin que ello implique la expedición de un cuerpo jurídico nuevo, pleno e integral. En otras palabras, todo código implica <i>per se</i> una sistematización, pero no todo acto ordenador o sistemático equivale a la expedición de un código". (...) "...Con todo, cabe en este punto precisar que la facultad de <i>compilar</i> , esto es, de agrupar en un sólo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema, no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, pues ello, de conformidad con lo expuesto, equivale a expedir un código". (Resalta la Sala)
1995	C-255	SE DEMANDÓ POR INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 674 DEL DECRETO LEY 1298 DE 1994, MEDIANTE EL CUAL SE HACÍA UNA CLASIFICACIÓN DE EMPLEOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD. EL DECRETO LEY 1298 DE 1994, POR EL CUAL SE EXPIDIÓ EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, FUE DICTADO EN VIRTUD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. PESE A QUE E ESTA OPORTUNIDAD UNICAMENTE SE DEMANDÓ EL ARTÍCULO 674 DEL DECRETO 1298/94, LA CORTE CONSTITUCIONAL, POR UNIDAD DE MATERIA DECLARA LA INEXEQUIBILIDAD DE LA TOTALIDAD DE DICHO DECRETO Y DE LA NORMA QUE FACULTÓ AL GOBIERNO PARA EXPEDIRLO, ESTO ES EL ARTÍCULO 248 DE LA LEY 100/93.	"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..." (...) 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. (Resalta la Sala).
1995	C-397	SE DEMANDARON ALGUNOS ARTICULOS DEL DECRETO 0653/93, POR EL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MERCADO PÚBLICO DE VALORES Y VARIOS ARTS. DE LOS DECS.831/80. LEY 32/79. EL DECRETO 0653/93 FUE EXPEDIDO EN VIRTUD DE LAS FACULTADES NO EXTRAS, OTORGADAS MEDIANTE EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 35 DE 1993 PESE A QUE UNICAMENTE SE DEMANDARON ALGUNOS ARTÍCULOS DEL DECRETO 0653/93, LA CORTE POR UNIDAD DE MATERIA DECLARA LA INEXEQUIBILIDAD DE LA TOTALIDAD DEL DECRETO 0653/93 Y DE LA NORMA QUE FACULTÓ AL GOBIERNO PARA EXPEDIRLO, ESTO ES EL ART. 36 DE LA LEY 35 DE 1993.	"Quien compila limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos dentro de un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y, claro está, tampoco le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar con efectos obligatorios erga omnes el articulado de un conjunto normativo. Quien codifica, en cambio, goza no solamente de las necesarias atribuciones para acumular unas normas a otras, sino de las facultades indispensables para establecer con carácter imperativo un orden determinado, que de manera armónica y sistemática, incluya en un sólo cuerpo normativo las disposiciones relativas a una cierta materia. Puede, por ello, suprimir preceptos sobrantes, reiterativos, incoherentes o ajenos al sistema; refundir y reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes para adecuarlos a los fines propios del código; o derogar aquellos mandatos que, en ejercicio de su función legislativa, el codificador considera que no deben hacer parte del ordenamiento respectivo". (Resalta la Sala)

Puede decirse que en 1995 se rompe la doctrina mantenida hasta entonces en torno a la posibilidad de que el Ejecutivo, por orden del legislador, desarrolle tareas formales de sistematización de leyes a través de la actividad compiladora. Pese a que los nuevos pronunciamientos reiteran la premisa de que "no todo acto ordenador o sistemático equivale a la expedición de un código", ésta vez la conclusión a la que llega la Corte es distinta, pues no obstante no haberse demandado ni la totalidad de los cuerpos normativos ni mucho menos las facultades extras por las cuales se expidieron, la Corte declara por unidad de materia, la inexequibilidad de unos y otros.

Concluye categóricamente la Corte en sus pronunciamientos que la facultad de compilar "no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y titulación propia e independiente".

parte resolutive de la sentencia C-252 de 1994 en el sentido de que únicamente se ha debido contemplar en ella la decisión sobre el inciso segundo del artículo 36 de la ley 35 de 1993, (en el inciso tercero facultaba para compilar normas que regulaban el mercado público de valores) y no sobre la totalidad del precepto, pues la norma no fue analizada ni acusada constitucionalmente. Así las cosas, la Corte, al encontrar que no existía cosa juzgada sobre el inciso tercero del artículo 36 antes citado y aunque en esta oportunidad tampoco se había demandado ese artículo, verifica si el legislador ordinario podía facultar al Gobierno para proferir una compilación de normas legales con las atribuciones que señalaba el mencionado inciso tercero del artículo 36 y encuentra que si bien las facultades conferidas en apariencia se otorgaban para compilar, en verdad ellas permitían al Ejecutivo expedir un código; por tal razón declaró la inexequibilidad de la norma.

Para la Sala es claro que estas tres sentencias del año 95, cambian la tesis inicial y limitan la posibilidad de que el ejecutivo, en uso de facultades otorgadas por leyes específicas, realice labores de sistematización y organización de cuerpos normativos de carácter legal.

c) Retorno a la tesis flexible.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
1996	C-362	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 140 DEL DECRETO-LEY 2150 DE 1995 "POR EL CUAL SE SUPRIMEN Y REFORMAN REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS O TRÁMITES INNECESARIOS, EXISTENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". EL DECRETO 2150/95 FUE EXPEDIDO EN EL EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY 190 DE 1995. LA NORMA FUE DECLARADA EXEQUIBLE.	"En consonancia con lo expresado, esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo; b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso (...)"(Resalta la Sala)

En el año de 1996, a través de la sentencia C-362, se adiciona un elemento distinto a los que tradicionalmente se venían manejando. En la providencia se reseña y analiza la línea jurisprudencial consolidada desde 1994 y se concluye que existen dos requisitos para que un cuerpo normativo pueda ser denominado "código". El primero de ellos, es el ya reiterado concepto de que un código es un cuerpo normativo que trata una determinada materia de "forma completa, integral y sistemática". El segundo, hasta entonces nunca aludido jurisprudencialmente, consiste en exigir la existencia de "una manifestación de voluntad por parte del poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código". Para la Sala es claro que este nuevo aporte jurisprudencial, se constituye en el elemento faltante que permite diferenciar entre los "códigos" propiamente dichos y otras formas de sistematización y organización de cuerpos normativos, que a menudo se confundían u homologaban con los "códigos". De otra parte se reabre definitivamente la posibilidad de que el ejecutivo dentro de las condiciones y limitantes que le señale el legislador, pueda expedir cuerpos normativos integrales que compilen sistemáticamente las leyes sobre una determinada materia, sin que esos cuerpos normativos sean considerados como "códigos". En esta oportunidad la Corte declaró la exequibilidad de la norma demandada.

d) Reiteración competencia para expedir códigos.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
1999	C-583	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 215 DE LA LEY 115 DE 1994. "ARTÍCULO 215. CÓDIGO EDUCATIVO. LA PRESENTE LEY, ADICIONADA CON LA LEY 30 DE 1992, CON LA LEY ESTATUTARIA POR LA CUAL SE DESARROLLA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y CON LAS DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE LA MATERIA, CONSTITUYEN EL CÓDIGO EDUCATIVO. (...)" INEXEQUIBLE	Con todo, en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, podría argumentarse que lo que pretendió el legislador no fue expedir un código, sino autorizar una compilación sobre las distintas normas en materia educativa -para lo cual ni siquiera se requiere de autorización legal-. Sin embargo, para la Corte es un hecho que donde el legislador no distinguió, al intérprete le está vedado hacerlo y, en este caso, dicha autoridad dejó claramente expresado en el artículo que se demanda, que las leyes 115 de 1994, 30 de 1992, la Ley Estatutaria por la cual se desarrolla el derecho a la educación y las demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, "constituyen el Código Educativo". Por tanto, no hay duda de que el artículo 215 de la ley 115 de 1994 viola la Carta, en especial el artículo 150, numerales 2 y 10, porque no sólo dispone la conformación de un código con una norma inexistente y con disposiciones reglamentarias que no pueden estar incluidas en las codificaciones, sino que abre la puerta para que autoridades distintas al Congreso ejerzan funciones que la Constitución le reservó a éste. (Resalta la Sala)

Con la sentencia C-583 de 1999, la Corte Constitucional pone de presente, que a pesar de que el Congreso en ejercicio de su potestad legislativa a través del artículo 215 de la ley 115 de 1994, haya dejado expresamente consignada su voluntad de que esa ley junto con otras normas constituyeran el Código Educativo, existían otras características propias de los códigos, como el desarrollar una materia de forma completa, íntegra y sistemática que dicha normatividad no cumplía. La Corte declara inexecutable la norma demandada y reitera que el Ejecutivo no puede ejercer funciones de codificación que la Constitución reservó para el Congreso.

e) Naturaleza jurídica de los decretos compiladores y posición flexible del Consejo de Estado.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
-----	------	-----------------	-----------------

1999	C-748	DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL DECRETO 1818 DE 1998, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS" Y LOS ARTÍCULOS 64, 121, 126, 135, 136, 163, 138 (PARCIAL) Y 155 (PARCIAL) DEL MISMO. DECRETO EXPEDIDO BAJO LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 166 DE LA LEY 446 DE 1998. LA CORTE CONSTITUCIONAL EN ESTA OCASIÓN RESOLVIÓ 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.	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 (...). 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. 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. (Resalta la Sala).
1999	5191	CONSEJO DE ESTADO- SECCION PRIMERA. ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 121, 126, 138, 155, NUMERALES 4 Y 5, Y 163, NUMERAL 3, DEL DECRETO 1818 DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1998, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS", EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL.	"Sin más consideraciones, y para evitar que se "generen innecesarias inseguridades jurídicas", al decir de la Corte Constitucional, la Sala declarará la nulidad de las normas acusadas, contenidas en el decreto 1818 de 1998, sólo 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" (Resalta la Sala).
2000	AI-049	CONSEJO DE ESTADO- SECCION PRIMERA. ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 237-2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, CONTRA EL DECRETO N° 111 DE 15 DE ENERO DE 1.996, "POR EL CUAL SE COMPILAN LA LEY 38 DE 1.989, LA LEY 179 DE 1.994 Y LA LEY 225 DE 1.995 QUE CONFORMAN EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO" DECRETO EXPEDIDO BAJO LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 225 DE 1995.	"En efecto, resulta evidente que en este caso, no se estableció un término dentro del cual el ejecutivo pudiera hacer uso de dichas facultades, como tampoco se fundó el legislador en motivos atinentes a la necesidad o conveniencia públicas, por lo cual, como lo ha dicho la Corte, el Gobierno no recibió facultad para dictar decretos con fuerza legal sobre precisas materias, sino únicamente para hacer una compilación de las disposiciones vigentes en materia presupuestal. La utilidad de esta facultad se ha radicado en la organización y sistematización de las normas compiladas, pues el Gobierno sin ella no podría variar la nomenclatura de las leyes ni cambiar el orden en que aparecen dictadas por el Congreso". (Resalta la Sala)
2000	5826	CONSEJO DE ESTADO- SECCION PRIMERA. NULIDAD DEL DECRETO NÚM. 1818 DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1998, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS", EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL.	Del texto de tales disposiciones se deduce que ellas guardan relación con los mecanismos alternativos de solución de conflictos por lo que si el Decreto acusado fue expedido en desarrollo de las facultades contenidas en el artículo 166 de la Ley 446 de 1998, esto es, para compilar normas aplicables en esa materia, lo lógico sería que hubieran formado parte del mismo pues, precisamente, ese es el objeto de la compilación. No obstante ello, las referidas normas que no fueron compiladas continúan produciendo efectos, pues no han desaparecido del mundo jurídico, y la deficiente compilación, si bien no contribuye en forma eficaz a la labor de las distintas personas interesadas en su aplicación (particulares, demandantes, demandados, jueces, etc), tampoco puede afectar las normas que sí cumplieron con el cometido de la Ley 446, en cuanto fueron bien compiladas; amén de que una decisión estimatoria de las súplicas de la demanda, esto es, anulatoria de todo el decreto cuestionado, causaría mayor traumatismo que el que se genera con el compendio de normas, así éste no sea completo (Resalta la Sala).

Estas sentencias tocan los temas sobre el carácter ejecutivo y la carencia de valor normativo de los decretos compiladores de leyes, aspectos sobre los cuales existe consenso entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; sin embargo, al efectuar una lectura detallada de las sentencias aparece una divergencia entre las dos Corporaciones con respecto al alcance de las facultades y mandatos del legislador para que el ejecutivo realice compilaciones. Obsérvese que la Corte señala que estas órdenes nada agregan a las facultades ordinarias del ejecutivo consagradas en el artículo 189-10 de la C.P; en cambio la Sección Primera del Consejo de Estado no cuestiona su otorgamiento y antes bien, encuentra que su utilidad radica justamente en que sin ellas, el Gobierno "no podría variar la nomenclatura de las leyes ni cambiar el orden en que aparecen dictadas por el Congreso". Bajo esos supuestos (y teniendo en cuenta la competencia del Consejo de Estado fijada por el Art. 237 Num. 2° C.P.) la Sección Primera aborda el estudio de constitucionalidad del decreto No. 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, y lo encuentra "formalmente" ajustado a derecho.

f) Ratificación de la reserva de ley para expedir códigos y modificar su estructura formal.

AÑO	RAD.	NORMA DEMANDADA	TESIS PRINCIPAL
2001	C-582	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ART. 536 (P). DE LEY 600 DE 2000. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. INEXEQUIBLE.	"5.1 Ordenar la nomenclatura de un código es una labor eminentemente legislativa que debe ser ejercida por el Congreso de la República. (...)" "...la numeración de las distintas disposiciones que conforman un código como la de los libros, capítulos y títulos en que éste se divide es un aspecto consustancial o inherente a la actividad misma de codificar. Cuando el legislador decide expedir un código no solamente crea o establece los preceptos jurídicos que lo han de conformar, sino que los ordena u organiza en una forma sistemática y metódica, haciendo las subdivisiones que considera apropiadas. Dichos preceptos se denominan artículos los cuales generalmente, se identifican con un número consecutivo y ascendente, de manera que la modificación de tal numeración es también una tarea que debe ejercer quien tiene la competencia para expedirlo, esto es, el Congreso de la República, por cuanto ella toca la estructura misma del código. No se olvide que un código es simplemente una "técnica legislativa" en la que el legislador reúne y ordena un conjunto de normas relacionadas con una misma materia" (Resalta la Sala).

En el año 2001 la sentencia C-582 señala nuevamente que cuando se trata de actividades relacionadas con Códigos, ellas son privativas del legislador. Es así, como rechaza la posibilidad de que en un código, el Gobierno Nacional ejecute, por mandato del Congreso, labores como numerar los artículos, conformar capítulos, libros, títulos, etc.

Del anterior recorrido jurisprudencial podemos concluir lo siguiente:

1) Está prohibida en forma absoluta la delegación legislativa para que el Poder Ejecutivo intervenga en la expedición, modificación,

reordenamiento de la estructura formal y cualquier otro asunto que se refiera a los códigos.

2) Para que pueda decirse que un conjunto de normas legales tiene la categoría de "Código", no solo se requiere que sea un cuerpo legal que regule una materia jurídica en forma "completa, integral y sistemática" sino que, además, el legislador debe calificarlo expresamente como "Código".

3) En este orden de ideas, es razonable concluir que aquellos cuerpos normativos integrales que no llenan uno o ambos requerimientos para poder considerarlos como "Códigos", pueden ser proferidos por el Ejecutivo con fundamento en facultades otorgadas por el legislador bajo la premisa fundamental de que no se está expidiendo o modificando un código, porque la tarea que se desarrolla no crea derecho positivo, simplemente ordena y sistematiza las normas con carácter de ley que sobre determinada materia se han dictado.

Para la Sala es evidente que este tipo de cuerpos normativos integrales, como son por ejemplo el Decreto 111 de 1996, llamado "Estatuto Orgánico del Presupuesto", el Decreto 1818 de 1998, denominado "Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos", el Decreto 663 de 1993, conocido como el "Estatuto Orgánico del Sistema Financiero", existen jurídicamente y son compilaciones realizadas por el ejecutivo con autorización legal.

4) Es claro entonces que el Gobierno Nacional puede solicitar facultades extraordinarias para dictar decretos compilatorios de normas de carácter legal y el legislador otorgarlas.

5) Igualmente, dentro de su potestad de configuración, el legislador es libre de ordenar, por su propia iniciativa, que el ejecutivo realice una compilación determinada.

Sobre este aspecto, hay que recordar adicionalmente que el artículo 158 de la C.P. establece que "... La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas", función administrativa de compilación que fue asignada por el artículo 195 de la ley 5 de 1992 a los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras y que puede ser delegada en el Ejecutivo por parte del Congreso.

En cualquier caso, las facultades o las órdenes provenientes del legislador deberán precisar las labores formales específicas que podrá realizar el ejecutivo en la compilación. Así mismo, en la ley que faculte u ordene la compilación, el Congreso dejará constancia que el cuerpo normativo integral que prescribe elaborar, no tiene la categoría de "Código".

2. DECRETOS COMPILATORIOS DE LEYES DICTADOS CON BASE EN FACULTADES AUTÓNOMAS.

Pasando al tema de las facultades autónomas del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, es necesario decir que dentro de su competencia ordinaria, tiene la facultad de expedir Decretos de carácter particular que obedecen a la denominación de decretos ejecutivos, los cuales no tienen por objeto la reglamentación de la ley, sino el ejercicio de una atribución constitucional autónoma. Aplicando lo anterior al asunto específico bajo estudio, el Gobierno declara simplemente en el Decreto Ejecutivo que su voluntad es la de compilar leyes existentes sobre un determinado tema.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-748/99, al conocer sobre la constitucionalidad del decreto 1818 de 1998, señaló:

"... 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 (...)" *Resalta la Sala.*

La facultad propia del Presidente prevista en el artículo 189 numeral 10 de la Constitución, de "... velar por" el estricto cumplimiento de las leyes, le permite expedir decretos compilatorios de normas legales con el fin de hacer útil, coherente y fácil el manejo y consulta de la normatividad por parte de los ciudadanos, teniendo en cuenta que el objetivo perseguido no es el de expedir una regulación legal de la materia específica, ni crear un ordenamiento jurídico nuevo.

Se reitera aquí, que la facultad para compilar es distinta de la atribución legislativa de expedir códigos; por tanto, al emprender la actividad compiladora autónoma, debe tenerse presente que ésta no incluye la ordenación y sistematización de textos legales, sino tan solo su recopilación y transcripción y por lo tanto, no requiere de facultades extraordinarias o mandatos del legislador, ya que puede ser incluso desarrollada por cualquier particular. En seguida se señalan las limitantes a esta facultad del ejecutivo.

3. CONDICIONES Y LIMITANTES DE LOS DECRETOS EJECUTIVOS AUTÓNOMOS COMPILADORES DE LEYES.

Siguiendo la argumentación planteada, para la Sala es claro que cuando el Presidente de la República dicta decretos compilatorios de leyes con fundamento en facultades otorgadas por el legislador, es el mismo legislador quien le impone el objetivo, las condiciones y las limitantes específicas en cada caso para afectar la estructura formal de las leyes cuya compilación autoriza como se evidencia en los artículos reseñados en los pies de página (1,2,3,5,6,7,8,9,10,11y12) de este concepto.

A diferencia de los decretos ejecutivos fundados en órdenes o mandatos del legislador descritos en el párrafo anterior, cuando el Presidente de la República utiliza la atribución propia contenida en el artículo 189-10 de la C.P. y dicta decretos también ejecutivos compilatorios de leyes, debe observar condiciones y limitantes de un nivel superior de rigidez, pues en este caso se encuentra sin facultades para introducirse en la estructura formal de las leyes que compila y del producto final de la compilación.

Por lo tanto, al efectuar la labor de recopilación de leyes por decisión autónoma, no es posible para el Gobierno, introducir normas nuevas o sustraer disposiciones diferentes a las derogadas expresamente, y mucho menos derogar. Al Ejecutivo, en fin, le esta vedado modificar la estructura y realizar cambios en la ordenación de las disposiciones.

A manera de sugerencia, la Sala opina que el contenido del decreto debe obedecer a una metodología clara y coherente dirigida a la producción de un medio útil de divulgación y consulta para el ciudadano común y debe contener en lo posible todas las leyes vigentes sobre el tema. A juicio de la Sala, el método más apropiado será el del ordenamiento cronológico de las leyes, habida cuenta de la enorme importancia que en la hermenéutica jurídica tiene el conflicto de normas en el tiempo. Puede establecer concordancias y transcribir los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales con respecto a cada norma en particular.

Dado que en la consulta se pide precisar las limitantes específicas la Sala procede a continuación a esa tarea.

a) Reorganización de artículos.

La compilación sin mandato legal, no puede reorganizar o reordenar los textos del articulado originario del legislador. Tampoco estructurar un cuerpo de disposiciones que corresponden a una determinada materia como un conjunto ordenado y sistemático diferente al que surgió del Congreso.

b) Exclusión de normas derogadas.

Es obvio que el decreto compilatorio, es incapaz de derogar una ley o de dictar una nueva disposición materialmente diferente de las compiladas. Únicamente puede excluir de la compilación las normas que han sido derogadas expresamente por la autoridad competente. Aquellas que por errores en el estudio de recopilación se incluyan, estando derogadas, no recuperan por ello su vigencia.

c) Exclusión de normas repetidas.

El decreto compilador autónomo debe contener las normas jurídicas completas y no puede válidamente el gobierno decidir acerca de la inexistencia de una norma, así considere que está repetida o que es redundante y que por tal motivo, se justifica su supresión.

De todas maneras, el marginamiento de determinadas normas en la labor compiladora, no afecta la vigencia ni validez de las mismas, razón por la cual ellas siguen produciendo efectos aunque no sean compiladas.

d) Inclusión de normas Constitucionales.

Como la compilación no constituye un acto de creación legal, la Sala no encuentra oposición para la eventual incorporación de disposiciones constitucionales, pues la vigencia, la validez y operancia de una disposición constitucional no depende de su ubicación en un decreto compilatorio, sino de su posición como cúspide del ordenamiento jurídico.

En síntesis, pueden considerarse como reglas básicas del trabajo autónomo que realiza la administración con base en el artículo 189-10 para compilar leyes las siguientes: 1) Debe incorporar todas las normas que se encuentran vigentes. 2) No puede expedir nuevos textos legales. 3) No se puede variar ni el contenido ni la redacción de las normas. 4) No puede reordenar los textos del articulado originario. 5) No pueden marginarse de la compilación normas que se consideren redundantes o repetidas. 6) Solamente pueden excluirse las normas expresamente derogadas.

4. NATURALEZA Y VALOR NORMATIVO DE LOS DECRETOS COMPILATORIOS DE LEYES.

Los decretos compiladores de leyes, no tienen por sí mismos fuerza de ley, son únicamente una expresión de la actuación administrativa del Estado. Por tanto, no es de su naturaleza modificar el contenido normativo de las disposiciones que se busca compilar y tampoco agregan ni restan valor jurídico a la norma compilada, ni afectan la vigencia de disposiciones que eventualmente se marginen en la labor compilatoria.

El Consejo de Estado y la Corte Constitucional, al resolver sobre la distribución de competencias y el control jurisdiccional de los decretos compiladores de normas, han mantenido un criterio uniforme frente al carácter y valor normativo de los mismos. Es así como en sentencia del 22 de junio de 2000, la sección primera del Consejo de Estado reitera y acoge la doctrina constitucional en el sentido de que los "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," aún los dictados con fundamento en facultades extraordinarias.

Sobre este punto, en sentencia C-508 de 1996, la Corte Constitucional se pronunció así:

"...Ahora bien, en decisiones precedentes, esta Corporación 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.

(...)

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". (Resalta la Sala)

5. DECRETOS REGLAMENTARIOS ÚNICOS PARA CADA SECTOR ADMINISTRATIVO.

Con respecto a la pregunta sobre el alcance de la potestad reglamentaria en materia de compilación de normas sin jerarquía legal, es dable predicar inicialmente que la normativa de carácter general, que de ordinario surge del Congreso y excepcionalmente del Ejecutivo, puede calificarse como normatividad primaria; y las normas dictadas con base en la función reglamentaria como normatividad secundaria.

La asignación de los niveles jerárquicos entre ley y reglamento, obedece en parte, a que el poder legislativo cuenta con un amplio margen de configuración abstracta; el poder ejecutivo en cambio, efectúa labores que por su propia naturaleza son permanentes, dinámicas, regidas por la inmediatez y exigen la concreción y desarrollo de la norma general. Eso hace que la actividad gubernamental se exprese a través de actos de naturaleza y alcance diferentes a los de la ley. Es por eso que para permitir el desarrollo y concreción de la ley, la Constitución radica en cabeza del ejecutivo el llamado poder reglamentario.

Al efecto, vale la pena retomar la sentencia C-028/97, en la que la Corte indicó los límites materiales de la potestad reglamentaria y señaló:

"La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador." (Resalta la Sala).

La potestad reglamentaria como atribución constitucional tiene su origen en el artículo 189 numeral 11 de la C.P, su finalidad es la cumplida ejecución de las leyes, dentro de los límites fijados por la Constitución. Esta atribución constitucional, está supeditada al principio de reserva de ley material, esto es, a la existencia de dominios que son de exclusiva regulación del Congreso por medio de la Ley, lo que implica que ni el legislador puede abdicar de la potestad legislativa, renunciándola en favor de una autoridad administrativa, ni ninguna autoridad administrativa puede asumir facultades que constitucionalmente le han sido conferidas al legislador.

En sentencia C-509/99, la Corte Constitucional indicó:

"A ese respecto, la Corte afirma que la potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente de la República, puede ser ejercida por éste en cualquier momento, con la sola restricción que le impone la propia Carta -y que es de índole sustancial-, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley". (Resalta la Sala).

Así las cosas, teniendo en cuenta que la potestad reglamentaria es permanente y que el Gobierno Nacional puede modificar, suprimir o derogar sus propios actos, no encuentra la Sala inconveniente para que en uso de la potestad contenida en el artículo 189 numeral 11, el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, expida decretos únicos reglamentarios que retiren o deroguen de la normativa secundaria las disposiciones que considere repetidas o inútiles, pudiendo además, reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes y en fin simplificar y racionalizar las normas contenidas en decretos sin fuerza de ley, expidiendo para cada sector de la Administración Pública, y por cada tema, un cuerpo normativo único que reemplace los decretos existentes, siempre y cuando, se repite, se respete el límite material del Reglamento, esto es, la ley.

LA SALA RESPONDE

1 y 2. El Presidente de la República puede, por medio de un decreto ejecutivo, destinado a desarrollar la facultad propia de velar por el estricto cumplimiento de las leyes prevista en el artículo 189 numeral 10 de la Constitución, expedir decretos compilatorios de leyes. Las limitantes y condiciones específicas a dicho ejercicio autónomo se encuentran en el capítulo 3 de este concepto.

3. En el ejercicio de la mencionada facultad propia, el Gobierno Nacional puede compilar en un mismo decreto las leyes que a su juicio se requieran e incluir normas constitucionales.

4. El Gobierno Nacional en ejercicio de la mencionada facultad, no puede variar el articulado de las leyes que compila ni la estructura de capítulos, títulos o secciones de las mismas.

5, 6 y 7. El decreto compilatorio debe contener las leyes completas y únicamente pueden excluirse de la compilación las que han sido derogadas expresamente por la autoridad competente. No puede el Ejecutivo hacer interpretación normativa, ni excluir disposiciones redundantes (repetidas) y menos derogar leyes.

8. Los decretos ejecutivos compiladores de leyes, son actos administrativos que no constituyen un cuerpo legal autónomo, y no tienen valor normativo sino indicativo.

9. Salvo el contenido material de las leyes que se reglamentan, no existe limitación alguna para que el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria (Art.189-11 C.P.), expida decretos únicos compilatorios que deroguen disposiciones repetidas o inútiles, pudiendo además, reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes y simplificar y racionalizar las reglas contenidas en decretos sin fuerza de ley. Puede, en fin, dictar para cada sector de la Administración Pública y por cada tema, un decreto reglamentario único que reemplace los existentes.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
Presidente de la Sala
ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:23:54