

DEROGATORIA DE LEYES - Facultad exclusiva del legislador

La Constitución Política establece en su artículo 150 la cláusula general de competencia legislativa según la cual corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. Surge de bulto la expresa facultad del Congreso de la República para dejar sin efecto una ley, esto es, para derogarla... la competencia del Congreso para derogar las leyes tiene fundamento en los principios democráticos y de la soberanía popular... la derogación de la ley es un asunto de reserva de ley, es decir, constitucionalmente sólo el Legislador es titular de la competencia para disponer sobre la derogación de las leyes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 /

DEROGATORIA DE LEYES - Clases de derogación y características

Sobre la derogación de las leyes el Código Civil dispone: Artículo 71. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita... En relación con esta materia la Sala ha señalado en múltiples conceptos que, en tratándose de la derogación expresa, el Legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Por consiguiente no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente uno o varios preceptos legales se excluyen del ordenamiento desde el momento en que así lo disponga la ley... En cambio la derogación tácita se deduce de una incompatibilidad de la ley anterior en relación con lo regulado en la nueva ley. En este caso se hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer cuál rige y determinar si la derogación es total o parcial. La Ley 153 de 1887 establece en su artículo 3 otra forma de derogación, la derogación orgánica... La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da en verdad cuando la nueva ley regule íntegramente la materia que la anterior normación positiva regulaba. Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior. En síntesis, la derogación tácita se produce cuando el Legislador no ha manifestado expresamente su voluntad de retirar del ordenamiento jurídico leyes anteriores, pero se deduce por la incompatibilidad entre la norma anterior y la nueva (antinomia), de manera que la aplicación de una de ellas conlleva necesariamente el desconocimiento de la otra

FUENTE FORMAL: DECRETO 1400 DE 1970 - ARTICULO 71 / DECRETO 1400 DE 1970 - ARTICULO 72 / LEY 153 DE 1887 - ARTICULO 3

POTESTAD REGLAMENTARIA - Características y fines / POTESTAD REGLAMENTARIA - Límites Constitucionales

La potestad reglamentaria se encuentra consagrada en la Constitución Política dentro del Título VII De la Rama Ejecutiva, Capítulo 1 Del Presidente de la República... 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes... La potestad reglamentaria se ha atribuido al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, por lo que su ejercicio corresponde al cumplimiento de una función administrativa que se sujeta, por definición, a la

observancia de normas superiores como son la Constitución Política y la ley... el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de la ley para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa... La potestad reglamentaria no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar... pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie... La potestad reglamentaria... Se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene... ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla con autoridad... El marco constitucional y el objeto de la potestad reglamentaria descritos permiten señalar que su ejercicio está sujeto a precisos límites.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTICULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTICULO 189 NUMERAL 11

NOTA DE REALATORIA: Las diferencias existentes entre la función legislativa y la potestad reglamentaria fueron precisadas por la Corte Constitucional en sentencia C-228 del 17 de junio de 1993

POTESTAD REGLAMENTARIA - Subordinación a la ley / PRINCIPIO DE JERARQUIA DE LA NORMA - Imposibilidad jerárquica para derogar una ley por medio de decreto

En nuestro sistema jurídico es claro que las leyes tiene una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico... El reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta... Sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos. Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P... De acuerdo con el principio de jerarquía la norma derogatoria debe ser de rango igual o superior al de la norma derogada. Por consiguiente un decreto reglamentario, que es por definición jerárquicamente inferior a la ley, mal podría prevalecer sobre ella como tampoco derogarla.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 237 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: **AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-000193-00

El señor Ministro de Justicia y del Derecho consulta a la Sala sobre la posibilidad de hacer expresas las derogatorias tácitas contenidas en las leyes por medio de decretos reglamentarios.

I. ANTECEDENTES

La consulta cita el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República, e ilustra su alcance con jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Sostiene que para la cumplida ejecución de las leyes es fundamental que exista claridad sobre su vigencia, toda vez que solo es posible aplicar debidamente las normas del ordenamiento jurídico en la medida en que haya certeza sobre su vigencia o sobre su derogatoria, expresa o tácita, al tenor de los artículos 71 y 72 del Código Civil.

Respecto de la derogatoria tácita sostiene que resulta de la confrontación de dos normas contrapuestas, de tal manera que una norma posterior desvirtúa una anterior. En consecuencia esta última está llamada a desaparecer del ordenamiento jurídico por voluntad del mismo Legislador.

A título de conclusión manifiesta el Ministro que en nuestro sistema legal abundan normas que han sido derogadas de manera tácita, lo cual origina dudas sobre su aplicabilidad y dificultades en el adecuado funcionamiento del sistema jurídico. La falta de claridad sobre la vigencia de las normas puede comprometer, por tanto, la debida ejecución de las leyes y contribuye al aumento de la *"litigiosidad"* en el país.

A partir de las premisas expuestas la consulta formula las siguientes

PREGUNTAS:

"1. ¿Es posible que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, y en busca de la cumplida ejecución de las leyes, hacer (sic) expresas las derogatorias tácitas contenidas en las leyes?"

2. De no ser así, ¿Cuál es el instrumento para señalar de manera adecuada la derogatoria de leyes que ya no se encuentran vigentes por haber sido objeto de derogatoria tácita y garantizar de ese modo la seguridad jurídica?"

II. CONSIDERACIONES

Para resolver las preguntas formuladas la Sala analizará: *i)* la competencia constitucional para derogar las leyes; *ii)* el alcance de la derogatoria tácita, y *iii)* las limitaciones de la potestad reglamentaria.

A. La competencia constitucional del legislador para derogar las leyes

La Constitución Política (C.P) establece en su artículo 150 la cláusula general de competencia legislativa según la cual *“corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”*.

Surge de bulto la expresa facultad del Congreso de la República para dejar sin efecto una ley, esto es, para derogarla, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional¹. Además del texto constitucional citado, la competencia del Congreso para derogar las leyes tiene fundamento en los principios democrático y de la soberanía popular (C.P., artículos 1 y 3), en virtud de los cuales las mayorías del órgano legislativo, actuando en representación del pueblo y encarnando la voluntad general, pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías deberán efectuar². En materia legislativa debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas que en el pasado se expresaron para dar vida jurídica a las leyes vigentes. No es otro el fundamento constitucional del principio *“lex posterior derogat anteriori”*³.

Las razones expresadas permiten sostener que por definición, sin que se trate de un juego de palabras, la derogación de la ley es un asunto *de reserva de ley*, es decir, constitucionalmente sólo el Legislador es titular de la competencia para disponer sobre la derogación de las leyes.

B. Ejercicio de la competencia derogatoria. Clases de derogación

Sobre la derogación de las leyes el Código Civil dispone:

"Artículo 71. - La derogación de las leyes podrá ser **expresa** o **tácita**.

Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

¹Entre otros pronunciamientos de la Corte Constitucional pueden consultarse las sentencias C – 443 de 1997 y C – 159 de 2004.

² Al respecto la Corte Constitucional ha señalado: “La facultad para derogar la legislación preexistente por parte del órgano legislativo constituye entonces el ejercicio de una atribución constitucional que le fue asignada al Congreso expresamente por el constituyente, mediante la cual se le permite retirar del ordenamiento positivo disposiciones legales, ya sea en forma total o parcial, fundamentado en razones políticas, económicas, sociales o de cualquier otra índole, tales como la necesidad o la conveniencia”. Sentencia C-778 de 2001. Ver igualmente, Sentencia C-318 de 2007.

³ *Ibidem*.

Artículo 72.- La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, **todo aquello que no pugna** con las disposiciones de la nueva ley". (Resalta la Sala)

En relación con esta materia la Sala ha señalado en múltiples conceptos que, en tratándose de la derogación expresa, el Legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Por consiguiente no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente uno o varios preceptos legales se excluyen del ordenamiento desde el momento en que así lo disponga la ley.⁴

En cambio la derogación tácita se deduce de una incompatibilidad de la ley anterior en relación con lo regulado en la nueva ley. En este caso se hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer cuál rige y determinar si la derogación es total o parcial.

La Ley 153 de 1887 establece en su artículo 3° otra forma de derogación, la derogación orgánica, en los siguientes términos:

“Artículo 3°. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia expresó en sentencia de marzo 28 de 1984:

“La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da en verdad cuando la nueva ley “regule íntegramente la materia” que la anterior normación positiva regulaba. Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.”

En síntesis, la derogación tácita se produce cuando el Legislador no ha manifestado expresamente su voluntad de retirar del ordenamiento jurídico leyes anteriores, pero se deduce por la incompatibilidad entre la norma anterior y la nueva (antinomia), de manera que la aplicación de una de ellas conlleva necesariamente el desconocimiento de la otra. Por esta razón la derogatoria tácita es ante todo “un fenómeno de naturaleza eminentemente interpretativa o, si se prefiere, dependiente de la interpretación que se da a las normas hipotéticamente compatibles”. Se trata entonces de una derogatoria por comparación o contraste, que de acuerdo con la jurisprudencia se presenta en dos casos: “(i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia.”⁵

C. Potestad reglamentaria. Objeto y límites

⁴ Pueden verse, entre otros, el 1675 de 2005, 1884 y 1926 de 2008, 1958 de 2009, 1999 de 2010, entre otros.

⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil. “Estudio sobre los antecedentes y derogatorias y vigencia de la Ley 4 de 1913”, Bogotá, 2013. Imprenta Nacional de Colombia, página 35.

Es abundante la doctrina y la jurisprudencia sobre la potestad reglamentaria y, por lo mismo, la Sala solo señalará los aspectos y características más relevantes atinentes directamente a la consulta formulada.

1. Marco Constitucional

La potestad reglamentaria se encuentra consagrada en la Constitución Política dentro del Título VII "*De la Rama Ejecutiva*", Capítulo 1 "*Del Presidente de la República*", en los siguientes términos:

“Artículo 189 Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (...).”

De la simple lectura de la norma se deduce que la potestad reglamentaria se ha atribuido al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, por lo que su ejercicio corresponde al cumplimiento de una función administrativa que se sujeta, por definición, a la observancia de normas superiores como son la Constitución Política y la ley.

2. Objeto

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁶ ha sido reiterativa en el sentido de señalar que el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de la ley para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa⁷.

En consideración al objeto de la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional destacó en Sentencia C-228 de 17 de junio de 1993 las diferencias entre la función legislativa y dicha potestad así:

“La ley por naturaleza prescribe en forma genérica, y ello es precisamente definir, distinto a describir, por cuanto la definición, propiamente hablando, es una proposición de validez genérica, apta para ser referida a las circunstancias específicas, y no generales, por la función ejecutiva, que también representa la voluntad general, pero en una atribución no declarativa, sino de cumplimiento y realización del orden legal. Como se observa, la ley no agota toda la posibilidad jurídica sino que es el fundamento del proceso en el cual, obviamente, está la función ejecutiva, la que gira en torno a la ley (...).”

⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 1993 y C- 509 de 1999. Consejo de Estado: Expedientes 2529/02: 2241/00, 1714-99/99: 8971/99; 14983/98; 14634/98, entre otras.

⁷ Al respecto, el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 dispone: “Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. // Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”.

“La potestad reglamentaria... no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar –salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución– pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie...”.

Así las cosas, la potestad reglamentaria, a diferencia de la función legislativa (consistente en hacer y derogar las leyes), se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.⁸

En este contexto una disposición de carácter reglamentario no puede interpretar con autoridad la ley con el fin de considerar diferentes hipótesis susceptibles de regulación, toda vez que ello equivaldría a una flagrante violación del artículo 150, numeral 1, de la Constitución Política y del artículo 25 del Código Civil que dispone: “La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador”. Dicha imposibilidad de interpretación vía reglamento ha sido sostenida de tiempo atrás por la jurisprudencia del Consejo de Estado. La sentencia de la Sección Segunda del 25 de agosto de 1999, expediente 1714-99, por ejemplo, establece:

“La potestad reglamentaria que contempla el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política habilita al Presidente de la República para dictar los decretos, resoluciones y demás actos administrativos tendientes a la cumplida realización de la ley, en el entendido que tal facultad debe asumirse bajo los precisos lineamientos que emanan del contenido y alcance de la respectiva ley, al propio tiempo que reconociendo cómo, si bien a través de su labor subsidiaria y concurrente debe el presidente hacer de ella una regla más cercana y actuante en términos de singularidad, ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla con autoridad, máxime si se considera que con arreglo al artículo 25 del Código Civil ‘La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador’. Pues bien, ocurre que en el sub lite, ni el inciso segundo del artículo 36 de la ley 100 de 1993 es oscuro, ni el Presidente tiene facultades de glosador como para arrogarse una tal atribución que le permitiera definir el concepto de ‘régimen anterior’. Por ello mismo, debe advertirse que, siendo extraña al fuero presidencial la potestad de interpretar con autoridad la ley, la buena fe hermenéutica que pueda entrañar la norma combatida no convalida la extralimitación funcional del Ejecutivo, que a contrapelo de las facultades privativas del Congreso ha puesto en evidencia la nulidad del susodicho artículo 1 por incompetencia del emisor”.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Martha Sofía Sanz Tobón, Sentencia de 25 de octubre de 2007, Número Interno 11001-03-24-000-2004-00109-01, Actor: Gustavo Gallón Giraldo.

El marco constitucional y el objeto de la potestad reglamentaria descritos permiten señalar que su ejercicio está sujeto a precisos límites destacándose, en primer término en lo tocante a este concepto, la subordinación a la ley, según se explica a continuación.

3. La subordinación a la ley como límite de la potestad reglamentaria

En nuestro sistema jurídico es claro que las leyes tiene una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Tal situación se deriva del artículo 189 C.P. que establece los deberes y facultades que le corresponden al Presidente de la República frente a ley. En efecto, esta disposición le impone “*promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento*” (numeral 10), y “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*” (numeral 11).

En este sentido el Consejo de Estado, Sección Tercera⁹, ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos.¹⁰ Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P.

En similares términos se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 2000, cuando dijo que “los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley”.

D. Conclusiones

1. La potestad reglamentaria no le otorga al Presidente de la República la capacidad de modificar, limitar o extender la ley a situaciones no previstas en ella ni para hacerle producir efectos distintos de los establecidos en la ley. Esta regla se desprende necesariamente de la atribución constitucional exclusiva del Congreso de la República para dictar la ley, para modificarla o derogar la

⁹ Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicados 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) –acumulados–.

¹⁰ Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I Duodécima Edición, Thomson Civitas, 2004, pág. 182 y ss.

preexistente y para interpretarla con autoridad, de acuerdo con los artículos 150-1 de la Constitución política y 25 del Código Civil, según se ha explicado.¹¹

2. De acuerdo con el principio de jerarquía la norma derogatoria debe ser de rango igual o superior al de la norma derogada. Por consiguiente un decreto reglamentario, que es por definición jerárquicamente inferior a la ley, mal podría prevalecer sobre ella como tampoco derogarla. Esta es posición unánime tanto de la Sala como de la Sección Tercera de esta Corporación y de la Corte Constitucional¹².

3. Dado que únicamente el Legislador está facultado para derogar la ley, resultaría conforme con el principio de seguridad jurídica que este prefiriera siempre la derogatoria expresa a la tácita. En cuanto se refiere a la derogatoria tácita bien puede el legislador hacerla expresa por dos medios: *i)* Mediante la expedición de una ley interpretativa, que se entiende incorporada a la ley interpretada, caso en el cual interpreta por vía de autoridad de conformidad con el artículo 26 del Código Civil¹³; *ii)* Aplicando sistemáticamente, cuando la derogación de la ley sea parcial, el artículo 158 de la C.P., conforme al cual "... *La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*"

4. Esta última es una disposición constitucional raramente aplicada, siendo uno de los pocos casos conocidos el de la Ley 811 de 2003 "*por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones*", que en su artículo 4 dispuso: "**Artículo 4º.** *Publicación de un solo texto. De conformidad con el artículo 195 de la Ley 5 de 1992, deberá publicarse en un solo texto la Ley 101 de 1993 que incorpore las presentes modificaciones*".

En relación con este punto ha de llamarse la atención sobre lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley 5a de 1992, "*por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes*". Dicha norma le asignó concretamente la función que se comenta a los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras en los siguientes términos: "**Artículo 195.** *Publicación en un solo texto. Los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras tendrán a su cargo la preparación y publicación de las leyes que, al haber sido objeto de reforma parcial, deban publicarse en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas*". Sobre el particular puede consultarse la sentencia C-161 de 1999 de la Corte Constitucional.

En este sentido pueden seguirse orientaciones del derecho comparado que abogan por la aplicación de instrumentos de técnica normativa para la calidad de la legislación, bajo el propósito de preservar el valor superior de la seguridad jurídica¹⁴.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, expedientes 2560/01; 1280/01 12030/97; 7985/97; 4429/97;4211/97; 4179/97; 3628/97; 961/97; 10858/96; 7716/96; 7715/96; 3932/96; 3890/96; 3670/96; 3349/96; 6014/95; 3658/95; 3412/95; 3214/95;3070/95; 3045/95; 5983/94; 5908/94; 6010/92; 6139/92; 1567/92;1055/92;1063/92, entre otras.

¹² Concepto 1958 de 2010, v.gr.

¹³ Si el Gobierno Nacional decidiera presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley en este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil bien podría colaborar haciendo la revisión final del proyecto, de conformidad con las funciones que le asigna el artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

¹⁴ El Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil se ha interesado en varias de sus iniciativas por la calidad de la legislación y al efecto ha organizado eventos académicos tales como el "*Seminario Franco Colombiano sobre la reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso*

5. En relación con este último aspecto cabe recordar las funciones que le han sido asignadas a esta Sala en los numerales 2 y 4 de la Ley 1437 de 2011 en materia de elaboración y revisión de textos legales:

“Artículo 112. (...) La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: (...)

“2. Revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso de la República.

3. Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley.

4. Revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas elaborados por este para efectos de su divulgación.”

Se observa entonces que en el marco de una política pública de mejoramiento de la calidad y técnica normativa, el legislador extendió la función consultiva de la Sala a la elaboración y revisión de proyectos de normatividad, tanto por iniciativa propia como por solicitud del Gobierno Nacional.

En ese sentido debe recordarse, por ejemplo, la participación de la Sala en la revisión del Decreto 1345 de 2010, por el cual se establecen directrices de técnica normativa, o del proyecto de ley para la protección de la infancia y la adolescencia por violación de los deberes de los medios de comunicación, entre otros.

Por tanto, si el Gobierno Nacional tiene interés en elaborar un cuerpo normativo que permita dar claridad sobre disposiciones legales derogadas - que como se ha señalado en este concepto debe tener rango de ley -, puede también como alternativa activar las competencias de esta Sala a que se ha hecho referencia.

III. LA SALA RESPONDE:

1. *¿Es posible que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, y en busca de la cumplida ejecución de las leyes, hacer (sic) expresas las derogatorias tácitas contenidas en las leyes?*

No puede el Presidente de la República recurrir a la potestad reglamentaria para ejercer competencias propias del Legislador, como son las de derogar o interpretar las leyes ni, por tanto, para hacer expresas por medio de decreto las derogatorias tácitas deducibles de las leyes según lo expuesto en este concepto.

2. *De no ser así, ¿Cuál es el instrumento para señalar de manera adecuada la derogatoria de leyes que ya no se encuentran vigentes por haber sido objeto de derogatoria tácita y garantizar de ese modo la seguridad jurídica?*

Administrativo”, realizado en Bogotá entre el 7 y 11 de julio de 2008, y el Seminario Internacional “Función consultiva y calidad de la legislación. La experiencia de Francesa, Española y de la América Andina”, celebrado en Bogotá los días 5, 6 y 7 de mayo de 2009. Las deliberaciones y conclusiones de tales certámenes sirvieron de fundamento, en lo pertinente, a la reforma al Código Contencioso Administrativo en relación con las funciones de revisión de textos normativos asignadas a la Sala que se encuentran previstas hoy en día en el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011.

La seguridad jurídica aconseja que el Legislador, al ejercer su facultad de derogar las leyes, prefiera la derogatoria expresa a la tácita. En los casos de duda o controversia relacionados con la derogatoria tácita de determinadas leyes bien puede el legislador acudir a la interpretación por vía de autoridad, y expedir las leyes interpretativas correspondientes.

Para conjurar el fenómeno de las derogatorias tácitas parciales con alcances indeterminados, debe el legislador atender al artículo 158 de la Constitución Política, que ordena publicar en un solo texto la ley objeto de reforma parcial junto con las modificaciones aprobadas. Los proyectos de ley que presente el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República, en los cuales se propongan reformas parciales a leyes preexistentes, deberán ajustarse en su redacción a este mandato constitucional.

Remítase al señor Ministro de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala