



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: William Zambrano Cetina

---

Bogotá D.C., dos (02) de diciembre de dos mil quince (2015)

**Radicación Interna:** 11001030600020150012700

**Número Único:** 0003

**Referencia:** Depuración normativa.

El presente documento de trabajo expone las consideraciones iniciales que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tiene respecto del documento "Depuración del ordenamiento normativo" elaborado por el Ministerio de Justicia.

Dentro de este marco, en una primera parte, de contenido general y teórico, se realiza una presentación de: i) los antecedentes del proyecto adelantado por el Ministerio, ii) los conceptos de vigencia y derogatoria de la ley, iii) las diferentes clases de leyes dentro del sistema jurídico colombiano, iv) la utilidad de los programas de depuración o simplificación de los ordenamientos jurídicos, y v) la experiencia de algunos países de Latinoamérica sobre la materia.

Posteriormente, en la segunda parte del documento se analizan los distintos criterios utilizados por el Ministerio para identificar las leyes que deben excluirse del ordenamiento nacional.

En una tercera parte, el documento se refiere a los debates que, de acuerdo con el documento presentado por el Ministerio, se han presentado en el desarrollo de proyecto.

#### **A. Antecedentes**

El Ministerio de Justicia y del Derecho, como parte del Plan de Justicia para la Reconciliación, se encuentra desarrollando distintas acciones y proyectos dirigidos a transformar la justicia con la finalidad de que haya un acercamiento más concreto y eficaz de esta con la ciudadanía.

Precisamente, uno de los proyectos elaborados por dicho organismo tiene como objeto depurar el ordenamiento jurídico nacional, para lo cual se busca identificar y excluir normas<sup>1</sup>:

- i) Calificadas como anacrónicas, obsoletas o en desuso.
- ii) Reemplazadas orgánicamente por otras posteriores.
- iii) Con mandatos específicos ya ejecutados, pero que no han sido retiradas expresamente del ordenamiento.

Para el Ministerio, el proyecto encuentra justificación en virtud del fenómeno de hiperinflación normativa que existe en nuestro país, situación que afecta el principio de seguridad jurídica teniendo en cuenta que las autoridades y los ciudadanos deben enfrentarse no sólo a un número excesivo de normas, sino también a disposiciones inestables, de corta vigencia o grises que impiden en ocasiones definir cuál es la norma aplicable en un caso concreto.

Por lo anterior, considera necesario que se cuente con un inventario de normas completo, simplificado, acotado y de sencilla consulta, que permita conocer las normas aplicables en el país. Asimismo, se requiere la implementación de una política de armonización normativa que haga posible que el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria y regulatoria se adelante de forma coherente e integral<sup>2</sup>.

Dentro de este marco, el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante comunicación del día 9 de julio de 2015 solicitó la colaboración de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para el desarrollo del proyecto de depuración normativa. Para este propósito, el Ministerio le informó a la Sala que:

*"[H]a identificado cerca de 10 mil normas legales potencialmente objeto de la depuración propuesta y se está culminando un ejercicio piloto de revisión de las correspondientes al sector Justicia y del Derecho, con el propósito de replicar el ejercicio en los demás sectores de la administración pública y posteriormente expedir un proyecto de ley, tarea que está cruzada por las dificultades de*

---

<sup>1</sup> Dentro del marco del proyecto "normas" significa: "cuerpos normativos completos, leyes o decretos con fuerza de ley, que en su integridad se retirarían expresamente del sistema jurídico actual".

<sup>2</sup> Con este propósito se creó la Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa, la cual tiene como función validar e institucionalizar las estrategias y lineamientos de depuración del ordenamiento jurídico.

*interpretación que la ciencia jurídica impone para tratar de establecer los criterios y consecuencias de este tipo de derogatoria.*

*Dentro de este marco y de las funciones propias de la Corporación que usted preside, me permito convocarlos a este ejercicio con el fin de contar con sus valiosos aportes para la elaboración del proyecto de ley que concrete el propósito planteado”.*

Posteriormente, y luego de realizada una primera audiencia, el Ministerio remitió a la Sala el documento denominado “Depuración del ordenamiento normativo”, con el objetivo de:

*“[I]niciar la revisión del ejercicio adelantado con miras a retirar expresamente del ordenamiento un grupo de normas que denotan o aparentan algún grado de inaplicabilidad, incompatibilidad o incongruencia de (sic) frente al contexto histórico, social, jurídico y cultural actual”.*

Igualmente, el Ministerio pide el apoyo de la Sala respecto a:

- i) La revisión del documento “Depuración del ordenamiento normativo”.
- ii) La resolución de inquietudes respecto al proyecto, y
- ii) La profundización en aspectos que se estimen necesarios para avanzar hacia una validación jurídica del ejercicio.

## **1. Principales aspectos del proyecto de depuración del ordenamiento nacional**

De la lectura del documento “Depuración del ordenamiento normativo”, es posible identificar como aspectos más relevantes los siguientes:

### **1.1. Revisión de normas**

En desarrollo del proyecto se realizó un proceso de identificación de las normas con fuerza de ley dentro del ordenamiento jurídico nacional. De este inventario, se encontró que de 14.914 normas expedidas entre los años de 1864 y 2014, existen 12.609 que se encuentran formalmente vigentes, porque:

- i) No han sido derogadas expresamente,
- ii) Ni declaradas inexecutable por el órgano jurisdiccional competente.

De ese grupo, 10.158 podrían ser objeto de un pronunciamiento claro y expreso del legislador que haga cesar su vigencia o cuando menos de un proceso de divulgación en el que se haga conocer su inaplicabilidad.

## 1.2. Criterios de Depuración

Como criterios propuestos para adelantar la depuración del ordenamiento se han propuesto los siguientes:

a) *Obsolescencia*: Se aplica a aquellas “normas jurídicas que a la luz de la realidad social, económica, cultural, política e histórica resultan inaplicables para un sistema jurídico determinado y la sociedad por éste regulada”.

Dentro de este grupo se encuentran las normas anacrónicas, en desuso y las expedidas bajo la vigencia del régimen constitucional anterior que son incompatibles frente al marco constitucional vigente.

b) *Derogatoria orgánica*: Se presenta respecto de aquellas normas que “deben considerarse por fuera del sistema jurídico actual debido a que se expidió una nueva norma que regula la materia integralmente”.

c) *Agotamiento del objeto*: Aplica en el caso de normas que “alcanzaron la finalidad por la cual nacieron a la vida jurídica, o en palabras de la Corte “(...) normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar”, o normas respecto de las cuales no es posible exigir el cumplimiento puesto que lo dispuesto en la norma ya se cumplió”.

d) *Vigencia definida ex ante*: Aplica en el caso de normas “con vigencia temporal definida, esto es, aquellas disposiciones en cuyo propio texto se establece el plazo de su vigencia, y aquellas normas expedidas durante los estados de excepción que no fueron adoptadas como legislación permanente y que, como consecuencia, perdieron su fuerza vinculante cuando estos estados excepcionales se levantaron.”

## 1.3. Resultados del ejercicio piloto en el Sector Justicia y del Derecho

Con el propósito de diseñar una metodología para la revisión y validación de los criterios y las normas a depurar, se adelantó un ejercicio en el Sector Justicia y del Derecho que arrojó los siguientes resultados:

i) Se procesó un listado de normas con fuerza de ley que eventualmente serían objeto de depuración<sup>3</sup>. Esta lista fue elaborada por la Imprenta Nacional y la empresa Avance Jurídico como contratista del Ministerio de Justicia para este fin.

ii) La DDDOJ realizó una primera identificación y revisión de las normas clasificadas en el Sector Justicia y del Derecho. Una vez finalizada esta primera etapa, el listado se envió a la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho con el propósito de que:

- a) Liderara una revisión técnica, y
- b) Validara el análisis realizado.

Esta tarea la desarrolló en conjunto con las áreas misionales de la entidad así como también con las entidades adscritas y vinculadas del sector.

De este ejercicio se obtuvieron los siguientes resultados:

CLASE	CRITERIO DE DEPURACIÓN	No. DE NORMAS
Obsolescencia	Anacronismo o en desuso	4
Obsolescencia	Cambió régimen constitucional	10
Derogación	Derogatoria orgánica	196
Agotamiento objeto	Cesación efectos jurídicos	107
Vigencia definida ex ante	Plazo cumplido	8
Vigencia definida ex ante	Normas de excepción no adoptadas como legislación permanente	207

Hay 145 normas del sector Justicia y del Derecho que se encuentran en proceso de revalidación, toda vez que existen dudas o criterios dispares entre los revisores.

#### 1.4. Discusiones frente al proyecto

En el desarrollo del proyecto de depuración normativa, el Ministerio indicó que se han presentado debates e interrogantes respecto a los siguientes aspectos:

<sup>3</sup> De acuerdo con el documento, por normas debe entenderse aquellos "cuerpos normativos completos que no han sido derogados expresamente ni declarados inexequibles en su integridad".

- i) La utilidad del proyecto.
- ii) Las consecuencias jurídicas que podría generar la derogatoria expresa de una norma que en la práctica se pudiera considerar como no vigente.
- iii) La posible afectación de derechos obtenidos con base en las normas que se retirarían del ordenamiento.
- iv) El trámite que debe darse al eventual proyecto de ley.
- v) La forma de garantizar la unidad de materia.

## **B. Consideraciones**

### **1. La pérdida de vigencia de las leyes**

Una de las principales características de la ley es su permanencia en el tiempo<sup>4</sup>, lo que en todo caso que su existencia sea perpetua. En desarrollo de lo anterior, tanto los ordenamientos positivos, como la jurisprudencia y la doctrina han identificado distintas causas o situaciones que provocan la extinción o pérdida de vigencia<sup>5</sup> de las leyes dentro del ordenamiento jurídico, lo cual ha permitido a su vez clasificar las normas en atención a dicha vigencia.

---

<sup>4</sup> "c) Permanencia-La Ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación". Marco Gerardo Monroy Cabra, Introducción al Derecho, Editorial Temis S.A., p. 200.

<sup>5</sup> Respecto al concepto de vigencia la jurisprudencia ha señalado: "La "vigencia" se halla íntimamente ligada a la noción de "eficacia jurídica", en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos". Corte Constitucional. Sentencia C-873/03. Igualmente, en otra oportunidad señaló: "Entonces, cuando se fija la fecha de inicio de la vigencia de una ley se señala el momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, de la misma manera se alude al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos". Corte Constitucional. Sentencia C-444/11. Sin embargo, como excepción a la regla la jurisprudencia ha señalado: "La vocación de eficacia de toda disposición normativa implica que su vigencia sea, en principio, condición para que pueda producir efectos. Sin embargo, ello no siempre es así. Una disposición puede encontrarse vigente, pero no estar produciendo efectos, por ejemplo, cuando se encuentra suspendida. Así mismo, puede no encontrarse vigente, pero estar produciendo efectos, como en el caso en que una disposición vigente haga referencia a otra que está derogada. Sin embargo, los anteriores casos son excepciones al principio general según el cual, para que una disposición produzca efectos, debe encontrarse vigente. La vigencia es, en principio, condición de eficacia, y la misión de la Corte al constatar la inconstitucionalidad de una disposición es sacarla del ordenamiento y con ello impedir que continúe produciendo efectos. Corte Constitucional. Sentencia C-329/01.

Así por ejemplo, el profesor García Maynes, frente a la validez temporal<sup>6</sup>, distingue entre normas jurídicas determinadas e indeterminadas. Las primeras corresponden a aquellas en las cuales se estableció de antemano su ámbito temporal de validez, tal como ocurre cuando se está en presencia de una ley que indica desde el momento de su publicación su "duración de obligatoriedad". Por su parte, las segundas se caracterizan porque su periodo de vigencia no ha sido determinado, de tal suerte que esta desaparece o se extingue cuando la norma se deroga expresa o tácitamente<sup>7</sup>. En esta dirección se ha señalado:

*"Así como una norma no es válida si más para todo espacio y para toda materia, tampoco es válida para todo tiempo. "La validez de una norma puede principiar en un momento y terminar en otro...El comienzo de la vigencia temporal de una norma es fácil de comprobar; generalmente se encuentra consignado en los artículos transitorios que se suelen colocar al final de la constitución, código o ley. Es más difícil precisar el término de la vigencia temporal, pues sólo en contadas ocasiones ese término está establecido de antemano en el ordenamiento jurídico. Cuando una ley indica, desde el momento de su publicación, la duración de su vigencia temporal, entonces se dice que tiene una vigencia temporal "determinada"...En cambio la vigencia temporal será indeterminada cuando no se ha fijado el término de su duración. La vigencia temporal indeterminada de una norma termina cuando esta es abrogada o derogada por otra ley posterior"*<sup>8</sup>.

Asimismo, otra parte de la doctrina diferencia entre normas de vigencia: i) expresa y definida, ii) tácita y determinable, e iii) indeterminada; calificación que toma en consideración distintos criterios, tales como la existencia de plazos señalados en la ley o las situaciones particulares reguladas por estas<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> "Recordemos que la validez en el tiempo presente recibe el nombre de vigencia". Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., 1994, p. 295.

<sup>7</sup> Eduardo García Maynes, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 2000, p. 81.

<sup>8</sup> Villoro Toranzo, ob. cit., p. 294.

<sup>9</sup> - Vigencia expresa y definida: esta norma será vigente hasta tal fecha.

- Vigencia tácita determinable: la norma no señala la fecha, pero la situación que regula la norma determina el momento en que ha de finalizar su vigencia. Estas normas dejan de ser vigentes cuando quedan completamente ejecutadas. Ejemplo, la norma que aprueba un auxilio, o la que ordena la construcción de una obra.

- Vigencia indeterminada: la norma no señala fecha de terminación, y de la relación de su contenido con la situación que regula no es posible desentrañar claramente ninguna. La última opción es la más usual y, en consecuencia, la pérdida de vigencia de la norma se producirá por factores externos, ya que la misma norma no los prevé". Diego Martínez Marulanda, Fundamentos para una introducción al derecho, Editorial Universidad de Antioquia, 2000, p. 168.

Bajo este marco, en términos generales la doctrina extranjera ha indicado que la vigencia de una ley puede cesar en atención a causas internas o externas. Así ha indicado:

*“Esta última puede tener lugar por causas internas o intrínsecas (caducidad de la ley) o por causas externas o extrínsecas (derogación). Las internas se producen por dos casos: a) Cuando habiendo sido dada para un determinado plazo o para una cierta situación (leyes temporales o transitorias) se cumple el término o desaparece la situación. Ejemplo típico son las leyes de guerra. b) Cuando cesa el estado de cosas o el género de relaciones jurídicas que constituía el necesario presupuesto de la ley. Las causas externas equivalen a la derogación, es decir, a la modificación o abolición de una norma jurídica a virtud de otra nueva...”<sup>10</sup>*

De esta suerte, para definir la vigencia de una ley debe tomarse en consideración: i) la existencia o no de un plazo determinado, ii) las situaciones o relaciones jurídicas que regula, y iii) la promulgación de una nueva ley que regula total o parcialmente los mismos asuntos.

A la luz del ordenamiento jurídico colombiano, por regla general una norma jurídica pierde su vigencia cuando:

- i) Es derogada,
- ii) Es declarada inexecutable<sup>11</sup>, o

---

<sup>10</sup> Luis Escobar de la Serna, Lecciones de Introducción a las Ciencias Jurídicas. 2ª. Edición. Dykinson, 1992, p. 72.

<sup>11</sup> Respecto a la diferencia entre la derogatoria de una ley y la declaración de inexecutable la Corte Constitucional ha señalado: “Aun cuando en principio los efectos de la derogatoria y la declaratoria de inexecutable de una ley guardan cierta armonía e identidad, derivada de los particulares efectos erga omnes y pro futuro que inicialmente pueden producir las decisiones adoptadas en uno y otro evento, esta Corporación ha establecido que se trata de institutos jurídicos diversos, toda vez que “la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutable es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma.”

La derogatoria es entonces un acto de voluntad política, por medio del cual el legislador entra a determinar en que casos resulta necesario retirar del ordenamiento jurídico una norma o un conjunto de ellas. En este sentido, conforme lo sostuvo esta Corte, “la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento”.

Por su parte, la declaratoria de inexecutable se origina en un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que debe resolverse desde una perspectiva eminentemente jurídica por el

iii) Se cumple el objeto o el término<sup>12</sup> para el cual fue expedida<sup>13</sup>.

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado:

*“Cuando la norma jurídica carece de vigor, pierde su fuerza obligatoria. La ley, en nuestro ordenamiento jurídico, solo deja de tener vigencia mediante su derogación y/o declaratoria de inexecutable y cumplimiento del objeto o del término para el cual fue expedida. Además, es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad, con apoyo en el artículo 4º de la Carta”<sup>14</sup>.*

---

organismo a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política (C.P. art. 241). Desde ese punto de vista, la decisión que adopta el juez constitucional debe producirse al margen de lo que comporta su voluntad política, siendo el resultado de una confrontación objetiva en la que se busca constatar la posible incompatibilidad entre la ley y el texto Superior, ordenando el retiro del ordenamiento jurídico de la norma de menor jerarquía que resulta contraria a la Carta Política”. Corte Constitucional. Sentencia T-824A de 2002.

“Una ley deja de tener vigencia cuando es derogada expresa o tácitamente o se declara inexecutable por la Corte Suprema de Justicia (C. C, arts. 71 y 72)”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 27 de noviembre de 1987. Radicación número: 1278. “La norma jurídica de manera general, puede desaparecer del mundo jurídico fundamentalmente, por ser derogada en la acepción más amplia de la expresión y por ser declarada inexecutable o nula”. Gilberto A. Blanco Zuñiga, Sistema de Fuentes en el ordenamiento jurídico colombiano, 2ª. Edición, Grupo Editorial Ibañez, p. 164.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

2. “La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición.” *Ibidem*.

<sup>13</sup> En el caso colombiano, un ejemplo de la situación descrita lo constituyen las normas anuales de presupuesto, las cuales tienen como característica arquetípica su temporalidad: “A la anterior consideración, debe además agregarse, que la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992. Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 1994. “En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”. Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2012. “De otro lado, y teniendo en consideración (i) que aún no ha iniciado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y (ii) el carácter temporal y con vigencia de un año del Presupuesto General de la Nación, se le dará al Congreso un término hasta el 31 de diciembre de 2015, para que en el Congreso de la República se le dé el trámite correspondiente. Término, además, en el cual dicha Ley Anual de Presupuesto de 2015, pierde su vigencia”. Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de junio de 2004. Radicación número: 1568. “La vigencia, concepto con el que se relaciona el verbo regir, que es el

## 2. La derogatoria de las normas

La derogatoria de la ley tiene ocurrencia cuando se produce su pérdida de vigencia como consecuencia de la expedición de una nueva norma<sup>15</sup>, de tal suerte que se produce la exclusión de la disposición derogada del ordenamiento jurídico<sup>16</sup>. Esta figura, encuentra su justificación en la necesidad de que las

---

empleado en el texto de la expresión demandada, es un atributo de naturaleza formal, y hace relación con el tiempo durante el cual la norma tiene carácter imperativo. La vigencia comienza, como se ha dicho, en la fecha o momento en que lo determine el legislador, la cual debe, en todo caso, ser posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerido para la expedición de la ley y a su necesaria publicación para conocimiento de sus destinatarios; en el otro extremo, la vigencia termina con la derogación de la norma, o en su caso, con la declaratoria de inexecutable, que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico". Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. Por su parte, el profesor Juan Enrique Medina señala: "En un sistema jurídico como el nuestro, con un organismo legislativo de carácter permanente y con una clara preponderancia de la ley escrita, se considera que la ley debe desaparecer únicamente por las siguientes razones: a) Por estar sometida a un modo extintivo, como cuando se ha expedido por un término o mientras se cumpla una condición. b) Cuando una ley posterior así lo declara directamente – derogatoria expresa – o por la contradicción que se presente entre un nuevo mandato legal con cualquier anterior – derogatoria tácita...c) Cuando los jueces competentes declaran que atenta contra la juridicidad, por no estar conforme con las disposiciones de la Constitución y le suprimen la eficacia – inconstitucionalidad o inexecutable". Juan Enrique Medina Pabón, Derecho Civil. Aproximación al Derecho de Personas, Editorial Universidad del Rosario, 4ª edición, 2014, pp. 203-204.

<sup>15</sup> "La Corte ha señalado que la derogación es "es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior" y, que por ende, su función consiste en expulsar del ordenamiento jurídico una determinada disposición por una norma de igual o superior jerarquía de la disposición derogada. En este sentido, la derogación no se relaciona con la pérdida de validez de una norma, por efecto de su declaración de inconstitucionalidad, por ejemplo, sino de la libertad política del legislador que por cuestiones de oportunidad y conveniencia, decide derogarla". Corte Constitucional. Sentencia C-1019 de 2012. Véase igualmente: "Al respecto conviene señalar que la derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, la cual puede ser expresa o tácita". Corte Constitucional. Sentencia C-823 de 2006. "Según la doctrina reiterada y pacífica de este tribunal, "la derogación es la revocación total o parcial de un precepto por disposición del legislador". La derogación implica el cese de la vigencia de una norma jurídica como efecto de una norma posterior que se dicta en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, y que no responde a un criterio de validez. El legislador puede decidir derogar una norma, que es un acto propio de su voluntad política, en ejercicio del principio democrático, conforme a criterios de conveniencia político-social". Corte Constitucional. Sentencia C-811 de 2014. Desde el punto de vista de la doctrina se ha indicado: "Derogación es la cesación de la existencia de la ley toda o de una parte de ella por mandato expreso o tácito de otra posterior". Antonio Vodanovic, Manual de Derecho Civil, Editorial Jurídica ConoSur Ltda, 2001, p. 124. "Derogar es privar de eficacia a una norma válida por medio de otra norma posterior". Federico Arnau Moya, Lecciones de Derecho Civil I. Publicaciones de la Universitat Jaume I, 2008/2009, p. 40.

<sup>16</sup> "Por medio de la derogación se cancela la vigencia de normas legales, produciéndose de esta forma la cesación de sus efectos y, por ende, su exclusión del ordenamiento positivo. Se trata

normas vigentes puedan ser posteriormente modificadas o eliminadas con el propósito de ajustar el ordenamiento a nuevas realidades.

En el ámbito nacional, el numeral 1<sup>o</sup><sup>17</sup> del artículo 150 de la Constitución Política otorgó al legislador la potestad de derogar las leyes<sup>18</sup>. Igualmente, el Presidente de la República puede también derogar normativas vigentes cuando ejerce facultades extraordinarias<sup>19</sup>.

---

entonces de la cristalización negativa de la facultad legislativa, ya que de la misma manera que el Congreso expide normas, puede suprimirlas, disponiendo su eliminación del sistema, sustituirlas o modificarlas, siguiendo el principio según el cual las cosas se deshacen como se hacen". Corte Constitucional. Sentencia C-952 de 2007. "Se entiende entonces que se trata de una situación en la cual un enunciado legal es retirado del ordenamiento jurídico por voluntad de quien tiene la potestad para expedir tales mandatos y, opera bajo el supuesto según el cual, entre varias manifestaciones de voluntad vertida sobre el mismo asunto, ha de acogerse la última. Corte Constitucional. Sentencia C-229 de 2015.

<sup>17</sup> "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes". "Sea lo primero decir que dentro del margen de configuración normativa del Congreso de la República se encuentra no sólo la posibilidad de expedir nuevas leyes, sino, también la de interpretar, reformar o derogar las existentes (art.150-1). Como ha dicho la Corte, "mediante la expedición de una ley ordinaria, no se puede garantizar que en el futuro el Congreso de la República se abstenga de ejercer sus competencias constitucionales para interpretar, reformar o modificar textos normativos de idéntica jerarquía, y mucho menos, cualesquiera superior a ella". Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 14 de agosto de 2008. Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00046-00(1908).

<sup>18</sup> "La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra fundamento constitucional en los artículos 150.1 (cláusula general de competencia legislativa), al igual que en los artículos 1<sup>o</sup> (principio democrático) y 3<sup>o</sup> (soberanía popular), disposiciones que tienen su fundamento en que "el legislador actual no puede atar al legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. La derogación de las leyes encuentra, entonces, sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías 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 efectúen. 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 encarnadas en las leyes previas. Tal es el fundamento constitucional del principio 'lex posterior derogat anteriori". Corte Constitucional. Sentencia C-901 de 2011. "En la generalidad la derogatoria es entendida como la revocación de una ley anterior por una nueva o posterior. Desde el punto de vista teleológico la derogatoria presupone una finalidad de mejorar la regulación existente, para adaptarla a las nuevas condiciones humanas o a situaciones de conveniencia dentro del esquema del Estado Social de Derecho." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 21 de mayo de 2009, Radicación número: 25000-23-31-000-2008-00007-01.

<sup>19</sup> "Cumplidos los condicionamientos señalados, el Presidente de la República es competente para ejercer, por vía de la delegación, la referida función legislativa a través de la expedición de decretos con fuerza de ley, es decir, disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario. Por consiguiente, al Presidente en ejercicio de tales

Tradicionalmente se han reconocido dos formas de derogatoria: la expresa y la tácita. Ocurre la primera, cuando a través de una nueva norma se suprime explícita y formalmente una norma anterior. Por su parte, la derogatoria tácita se presenta cuando una norma posterior, sin señalar expresamente que se deroga una determinada regla, es incompatible o contraria a una anterior, lo cual implica un ejercicio de interpretación para determinar cuál es la ley que rige la materia<sup>20</sup>, y si se ha presentado una derogatoria total o parcial<sup>21</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, acudiendo a lo señalado por la doctrina, ha identificado los siguientes criterios para establecer cuando tiene lugar una situación de derogatoria tácita:

*"Interesante resulta tomar en cuenta los siguientes tres parámetros que la doctrina suministra para determinar la incompatibilidad entre la ley nueva y la anterior, los cuales, por lo demás, deben ser concurrentes: a) igualdad de materia en ambas leyes, b) identidad de los destinatarios de sus mandatos y c) contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos"*<sup>22</sup>.

Adicionalmente, una tercera forma de derogatoria aceptada por la jurisprudencia y la doctrina, algunas veces como una forma de derogatoria tácita y en otras, como

---

funciones le está permitido derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso, siempre y cuando, claro está, se respeten las directrices y límites temporales y materiales trazados en la ley habilitante así como los demás requisitos constitucionales." Corte Constitucional. Sentencia C-979 de 2002.

<sup>20</sup> "En la derogación expresa, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador. Contrario a lo anterior, la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial". Corte Constitucional. Sentencia C-159 de 2004. Véase igualmente: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de noviembre de 2008. Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00080-00(1928).

<sup>21</sup> "La derogatoria es total, cuando la nueva ley suprime por completo la anterior y parcial, en el caso de que la segunda ley suprima uno o más preceptos de la antigua, quedando subsistente el resto de ella". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 14 de junio de 2007. Radicación numero: 25000-23-31-000-2008-00007-01. "De acuerdo con su extensión, la derogación puede ser total o parcial (C. Civil, art. 52 inciso final): la primera hace cesar la vigencia de la ley antigua en todas sus partes; la derogación parcial, sólo en algunas de sus partes, como ser un artículo, o varios, un inciso, una frase, una palabra. Las normas derogadas pueden o no ser reemplazadas por otras". Vodanovic, ob cit.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 21 de mayo de 2009, Radicación numero: 25000-23-31-000-2008-00007-01.

una categoría independiente, es la denominada derogatoria orgánica, la cual se produce cuando una nueva ley regula integralmente una materia reglada por otra norma, aunque no haya incompatibilidad entre ellas<sup>23</sup>.

Desde el punto de vista de las normas positivas, la Ley 153 de 1887 y el Código Civil se refirieron al fenómeno de la derogatoria y sus distintas clasificaciones. Así, el artículo 3º de la primera establece:

*“Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.*

Por su parte, el artículo 71 del Código Civil determinó que:

*“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.”*

En lo que concierne al artículo 72, este se refirió al alcance de la derogatoria tácita señalando:

*“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”.*

---

<sup>23</sup> “En este orden de ideas, en cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia, el ordenamiento positivo distingue entre la derogatoria expresa y la derogatoria tácita. La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que, la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, en algunas ocasiones identificada como una expresión de derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos”. Corte Constitucional. Sentencia C-668 de 2014. “La derogación expresa ocurre cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua, de tal suerte que no es necesaria ninguna interpretación, “pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador. (...) La derogación tácita ocurre cuando la nueva ley regula un determinado hecho o fenómeno de manera diferente a la ley anterior, sin señalar expresamente qué disposiciones quedan sin efectos, lo que implica que sólo pierden vigencia aquellas que sean incompatibles con la nueva regulación. En este evento es “necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial” (...). La derogación orgánica ocurre cuando la nueva ley “regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería”. Corte Constitucional. Sentencia C-811 de 2014.

Igualmente, frente a la figura de la derogatoria es importante tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, norma que indica:

*“Una ley derogada no revivirá por sí sola las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva”.*

En virtud de esta disposición, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado en varias oportunidades que la referencia que se haga de una ley derogada en otras disposiciones o leyes, no genera o produce como consecuencia que dicha norma vuelva a nacer a la vida jurídica<sup>24</sup>. En este sentido se ha advertido:

*“En cambio, una ley derogada no se puede revivir, ni por las referencias que de ella se haga en otras disposiciones, ni por el hecho de haber sido abolida la ley que la derogó, por lo que recobra su fuerza normativa cuando aparezca reproducida en una ley nueva, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.*

*La disposición legal mencionada, regula en concreto las consecuencias jurídicas de la derogatoria, bajo el entendido de que las simples referencias a una ley derogada, no tienen el poder de reproducir su vigencia. Igualmente, si el legislador deroga totalmente (abolir) la ley que a su vez derogaba una anterior, tampoco recobra su vida jurídica. Y finalmente, si una disposición se derogó por voluntad política del legislativo, vuelve a hacer parte del ordenamiento legal, cuando sea reproducida en una nueva ley”<sup>25</sup>.*

---

<sup>24</sup> “La ley 153 de 1887 establece en el artículo 14, que una ley derogada no revive porque se haga referencia a ella o sea abolida la ley que la derogó, y añade que una norma derogada sólo recobra su fuerza si aparece reproducida en una ley nueva”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 13 de junio de 2002. Radicación número: 1416. Véase también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 20 de agosto de 1993. Radicación número: 4576. Asimismo, ya en el año de 1930 el Consejo de Estado había señalado: “La argumentación del Consejo en el fallo arriba mencionado, de que una ley derogada no revive por las citas que de ella se hagan en otra ley, al tenor de lo estatuido en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, es evidente y no admite lugar a duda alguna”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de noviembre de 1930.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 14 de junio de 2007. Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00081-01(15118). Por su parte, la Corte Constitucional ha también indicado: “Ahora bien, la Corte también ha establecido que la derogación de una norma que, a su vez, ha derogado otra norma, no implica que la norma inicialmente derogada reviva o se reintegre al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia de la Corte destaca lo establecido por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, que reza...

#### 4. Las clases de leyes

De acuerdo con el Artículo 154 de la Constitución, *“las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.”*

Sin embargo, *“sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

Lo anterior, sin perjuicio de que las Cámaras puedan introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

La misma norma señala que los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

---

Precisamente, el fundamento constitucional de esta norma se encuentra en el principio de la democracia deliberativa. A la luz de la Constitución es preciso que las normas que integran el ordenamiento jurídico hayan sido objeto de una actividad deliberativa por parte del Legislador. Es esta una garantía de racionalidad deliberativa mínima encaminada a preservar un espacio de discusión para que los congresistas conozcan las normas que habrán de ingresar al ordenamiento jurídico y expresen su voluntad respecto del contenido de las mismas.

De allí la exigencia de que los proyectos de ley cumplan con el principio de consecutividad, de acuerdo con el cual la aprobación de las leyes requiere de la realización de los cuatro debates en el seno del Congreso de la República (C.P., arts. 157 y 160). Por eso la Corte ha declarado inconstitucionales artículos específicos cuando ha constatado elusión del debate o de la votación sobre su contenido normativo.

De esta manera, cuando el artículo 14 de la ley 153 de 1887 dispone que una norma derogada no revive aunque el precepto que la abrogó haya sido derogado, a no ser que la primera norma derogada haya sido reproducida en una nueva ley, lo que hace es brindar garantía de que todas las normas que integran el ordenamiento jurídico han cumplido con los requisitos para ingresar al ordenamiento jurídico propios de una democracia deliberativa”. Corte Constitucional. Sentencia C-801 de 2008. Asimismo, en otra oportunidad señaló: “Conforme a lo expuesto, y siguiendo lo preceptuado en las normas que regulan la materia, en particular la Ley 153 de 1887, se tiene que la derogatoria de una ley presenta como características: (i) que produce efectos hacia el futuro o ex nunc, salvo que se trate de normas de contenido procedimental pues en estos casos su efecto es general e inmediato (arts 17 a. 49), y (ii) que la ley derogada no se puede revivir, ni por las referencias que de ella se haga en otras disposiciones, ni por el hecho de haber sido abolida la ley que la derogó, recobrando su fuerza normativa sólo en la medida en que aparezca reproducida en una nueva ley (art. 14)”. Corte Constitucional. Sentencia T-824A de 2002.

En el ordenamiento jurídico colombiano es posible identificar las siguientes categorías de ley.

#### 4.1. Leyes Estatutarias

Son leyes que establecen regulaciones que se dan como desarrollo de la misma Constitución y que, por lo tanto, deben protegerse de cambios súbitos o irreflexivos.

Las materias objeto de leyes estatutarias corresponden, según al artículo 152 de la Constitución, a las siguientes:

***“ARTICULO 152.*** *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

*a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*

*b. Administración de justicia;*

*c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*

*d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;*

*e. Estados de excepción.*

*f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.<sup>26</sup>*

*g. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.<sup>27</sup>*

***Parágrafo transitorio.*** *El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.*

---

<sup>26</sup> Adicionado por el artículo 4, Acto Legislativo 2 de 2004.

<sup>27</sup> Adicionado por el artículo 2, Acto Legislativo 2 de 2012.

*El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.”*

El proyecto de ley estatutaria debe tener una revisión previa de la Corte Constitucional y debe ser aprobado en una sola legislatura, por mayoría absoluta.

*“Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.*

*Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”*

#### **4.2. Leyes Orgánicas**

Son leyes que establecen las normas a las cuales debe sujetarse, en ciertos casos, el ejercicio de la actividad legislativa. El proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Las materias de las cuales deben ocuparse las leyes estatutarias son:

*“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

#### **4.3. Leyes Marco**

Tienen como característica especial que definen los límites de competencias entre el propio Congreso de la República y el Gobierno, de tal forma que el Congreso expide las normas generales a las cuales el Gobierno debe sujetarse para proceder a desarrollarlas mediante decretos. Las materias sobre las que deben ser dictadas son:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  
(...)*

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.”

Esta norma es concordante con el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución, según el cual:

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

(...)

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley. (...)<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Constitución Política de Colombia: “Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”

#### 4.4. Leyes Ordinarias

Son leyes que no tienen un trámite especial para su elaboración. Su aprobación se da mediante mayoría simple. Tratan temas que no tienen reserva particular establecida en la Constitución o la ley.

#### 4.5. Otras clasificaciones de las leyes

Existen otras clasificaciones que atienden no a su trámite, sino a su objeto. Así, se tienen las siguientes:

##### 4.5.1. Ley del Plan Nacional de Desarrollo

Esta es una categoría sui generis o muy especial, pues se puede entender que está sobre las “demás leyes”, al tenor de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 341 de la Carta.

*“Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura<sup>29</sup> y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.*

*Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.*

*El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*

---

<sup>29</sup> Sustituida la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" con "Consejo de Gobierno Judicial", por el art. 26, Acto Legislativo 02 de 2015.

*El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.”*

#### **4.5.2. Leyes de facultades extraordinarias**

Son las que habilitan al Presidente de la República para expedir los decretos extraordinarios o decretos leyes. En este caso el Congreso, a solicitud del Presidente de la República, se despoja de alguna de sus competencias y se las traslada temporalmente, para que éste en un tiempo determinado, máximo de seis meses, cumpla esas funciones.

Para su aprobación se requiere de la mayoría absoluta de los votos favorables de una y otra cámara.

El artículo 150 de la Constitución le señala esta función al Congreso, en los siguientes términos:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

*10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

*El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”*

#### **4.5.3. Leyes de Autorizaciones**

El numeral 9º del artículo 150 de la Constitución, señala que el Congreso de la República puede conceder u otorgar autorizaciones -no facultades- al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes del estado.

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

*9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.”*

Se entienden como un elemento para la validez de un futuro acto jurídico complejo.

#### **4.5.4. Leyes Aprobatorias**

Mediante las leyes aprobatorias el Congreso de la República aprueba los contratos o convenios que haya celebrado el Gobierno sin la correspondiente ley de autorización, en casos de urgente necesidad nacional y aprueba los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

*14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.*

(...)

*16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.”*

#### **4.5.5. Leyes Código**

Las leyes código son regulaciones sistemáticas sobre alguna de las ramas del derecho.

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

*2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.”*

#### 4.5.6. Leyes Estatuto

Son regulaciones sistemáticas sobre un área de las diferentes ramas del derecho. Podría afirmarse que a diferencia de los Códigos, es posible expedir estatutos con una ley de facultades extra ordinarias.

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

*Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.”*

A su vez, el artículo 53, reitera la expedición del estatuto del trabajo, así:

*“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*

Por su parte el artículo 105 dispone:

*“ARTICULO 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.”*

A su turno el inciso 2º del artículo 321 de la Constitución dispone que por ley se dictará el estatuto para las regiones:

***“Artículo 321.*** *Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.*

*La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.*

*Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.*

*Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.*

*El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.”*

#### **4.5.7. Leyes sobre amnistías e indultos**

En caso de delitos políticos, son leyes cuyo objetivo es lograr la reinserción a la vida civil de los miembros de grupos armados al margen de la ley, ejemplo de ellas es la expedida para la desmovilización del M-19.

La diferencia entre la amnistía y el indulto radica en la primera se cierran las investigaciones que se hayan abierto sin que hasta ese momento se tenga una condena, y el segundo, cuando ya hay condena, la decisión es perdonarles la pena impuesta.

***“Artículo 150.*** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

*Numeral 17º. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.*

#### 4.5.8. Las normas o leyes especiales

Corresponden a aquellas a las que la Constitución define expresamente como "especiales", bajo la idea de ser temas exclusivos, específicos e importantes para el Estado colombiano. Entre ellas están:

- a) Las normas especiales para el Departamento de San Andrés y Providencia, la cuales les dan un tratamiento especial.

*"Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.*

*Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.*

*Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas."*

- b) Las normas especiales para el Distrito Capital

*"ARTICULO 322. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.*

*Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio."*

c) Normas especiales para las zonas de frontera

*“Artículo 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.”*

#### **4.5.9. Leyes interpretativas**

Son aquellas que están destinadas a aclarar leyes que poseen un contenido oscuro, o que han sido objeto de distintas interpretaciones generando inseguridad jurídica.

Estas leyes son expedidas por el Congreso en ejercicio de su función de interpretar las leyes”. Las leyes interpretativas hacen parte de las leyes interpretadas.

#### **4.5.10. Leyes de honores**

Según el numeral 15 del artículo 150, le corresponde al Congreso por medio de la elaboración de las leyes decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

### **5. La utilidad de los proyectos de simplificación o depuración normativa**

El profesor García de Enterría señala que en el mundo moderno la ley padece de importantes crisis, siendo una de ellas, y tal vez la más grave, la incontenible producción de leyes<sup>30</sup>. Esta situación, llamada por la doctrina como inflación o hiperinflación normativa<sup>31</sup>, afecta la estabilidad, claridad, coherencia y

---

<sup>30</sup> “La segunda gran crisis de la Ley, y seguramente la más grave, es la producida por la desvalorización que ha seguido una inflación desmedida de las leyes como consecuencia de su multiplicación incontenible, que, además, ha sido acompañada de un desarrollo desbocado de normas reglamentarias, que complementan o ejecutan las Leyes. La vieja idea de una sociedad libre moviéndose en el cuadro de unos cuantos Códigos y Leyes, claros, concisos y tendencialmente estables, que dejaban a la libertad ciudadana todo el amplio espacio de la vida social así encuadrada con precisión y rigor, esa idea ha dejado paso a la situación actual en que la sociedad se nos parece inundada por una marea incontenible de Leyes y Reglamentos, no sólo no estables, sino en estado de perpetua ebullición y de cambio frenético”. Eduardo García de Enterría, Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Thomson Civitas, 1999, p. 47.

<sup>31</sup> En esta dirección véase: Juli Ponce, Ana Sánchez, La evaluación de la Calidad Normativa, en La Agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas (Juan Antonio Garde Roca (coord.)), Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 144.

sistematización de todo el ordenamiento jurídico<sup>32</sup>, y por ende, el principio de seguridad jurídica<sup>33</sup>, la actividad de las autoridades y la protección de los ciudadanos.

De allí, que las actividades dirigidas a la optimización del ordenamiento jurídico sean apreciadas por los beneficios que traen consigo, entre los cuales se destacan:

i) Contribuyen a realizar el principio de seguridad jurídica<sup>34</sup> habida cuenta que cuando los ciudadanos tienen una percepción clara de las leyes que los rigen, gozan de mayor seguridad en las relaciones jurídicas que mantienen entre ellos o con el Estado. En efecto, el principio de seguridad jurídica goza de una estrecha relación con el concepto de certeza<sup>35</sup>, toda vez que impone que “tanto los poderes

---

<sup>32</sup> “Los peligros de ese diseño elegido y perseverado inatacablemente por los sucesivos legisladores son más que rotundos. Encierran en sí altos riesgos de colapso del ordenamiento jurídico, que quedaría transformado en un agregado ininteligible de normas que pocas relaciones de conjunto podrían trabar con el resto de elementos normativos con los que, en condiciones normales, habrían de interaccionar en aras del entretejimiento de un veraz conjunto normativo”. Eduardo Sánchez Álvarez. Efectos causados por un legislador compulsivo en el principio constitucional de seguridad jurídica. El ejemplo de las amplificadas tasas judiciales. Estudios de Deusto, Vol. 61, No.2, Bilbao, Julio-Diciembre 2013, p. 298.

<sup>33</sup> “Pero, sobre todo, la hiperinflación normativa es, desde el punto de vista de los destinatarios de las normas, un factor determinante de inseguridad jurídica: la inmensa mayoría de los ciudadanos desconocen tanto el contenido como la misma existencia de las normas que supuestamente deben observar; normas que, naturalmente, incumplen, con el consiguiente riesgo de verse afectados por cualquiera de los sistemas represivos que el propio ordenamiento establece y, también, con el consiguiente descrédito general de toda la producción normativa”. Juan Alfonso Santamaría Pastor, La administración como poder regulador, Estudios para la reforma de la administración pública (Fernando Sáinz Moreno (dir.)), Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 389.

<sup>34</sup> Perez Luño señala que el concepto de seguridad jurídica tiene un elemento objetivo y subjetivo. Así ha señalado: “A los solos efectos de contribuir a despejar, en lo posible, la frondosidad conceptual de la seguridad jurídica entiendo que pudiera ser provechoso distinguir dos acepciones básicas del término. En la primera, que responde a la seguridad jurídica stricto sensu, se manifiesta como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones. En la segunda, que representa su faceta subjetiva, se presenta como certeza del Derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva. Para ello, se requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios. Gracias a esa información, realizada por los adecuados medios de publicidad, el sujeto de un ordenamiento jurídico debe poder saber con claridad y de antemano aquello que está mandado, permitido o prohibido. En función de ese conocimiento los destinatarios del Derecho pueden organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad”. Antonio-Enrique Pérez Luño, La Seguridad jurídica, 2 edición, Ariel Derecho, 1994, pp. 29-30.

<sup>35</sup> Además de su certeza, la seguridad jurídica implica que toda norma: i) sea clara, ii) tenga capacidad reguladora autosuficiente, y iii) resulte de un depurado proceso de elaboración. José

públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse, lo cual conlleva por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen<sup>36</sup>. En la misma dirección, la Corte Constitucional colombiana, al referirse al principio de la seguridad jurídica ha señalado que esta consiste en “aquella cualidad que tiene el ordenamiento jurídico relativo a la certeza del Derecho cuando el mismo se aplica”<sup>37</sup>.

ii) Un proceso de depuración o simplificación del ordenamiento jurídico mejora la función que deben adelantar los órganos del Estado, toda vez que la inflación o hiperinflación normativa afecta la actividad de la administración pública y los jueces, pues estos encuentran en muchas ocasiones dificultades para determinar con claridad la norma aplicable para adelantar su actuación o resolver una controversia determinada<sup>38</sup>. Dentro de este marco, los proyectos de depuración u optimización del ordenamiento jurídico constituyen herramientas para materializar u ofrecer a los operadores y receptores de las normas la seguridad jurídica requerida para el adecuado desenvolvimiento de sus actividades.

Precisamente en el Perú los esfuerzos para simplificar el ordenamiento jurídico fueron impulsados por el ánimo de mantener un ordenamiento sencillo y claro que permitiera a las entidades de la Administración adelantar su trabajo de forma más eficiente, expedita y económica<sup>39</sup>.

---

Luis Palma Fernández, *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 44-54.

<sup>36</sup> Montserrat Vives Cruells, *El principio de seguridad jurídica y la estabilidad normativa como valor*, en *Bases jurídicas para la gestión universitaria*. Universidad Miguel Hernández de Elche. Tomo I, Editorial Club Universitario, 2008, p. 40.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 2103. Anteriormente, la Corte ya había indicado: “La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta. La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza”. Corte Constitucional. Sentencia T-502 de 2002.

<sup>38</sup> “La multiplicación de normas constituye, también, un factor de extrema dificultad para las propias Administraciones Públicas, cuyos servidores se ven afectados por idénticas dificultades de conocimiento que las que sufren los ciudadanos. No es insólito que los propios empleados públicos desconozcan la existencia misma de normas que han de aplicar; no digamos ya de su contenido, de forma que la posibilidad de interpretaciones parciales, incoherentes y arbitrarias se multiplica de manera considerable”. Santamaría Pastor, *ob. cit.*

<sup>39</sup> “En primer lugar, un ordenamiento jurídico sencillo y claro coadyuvará a que las distintas entidades de la Administración Pública realicen su función de una manera más eficiente en beneficio de los administrados, toda vez que ello incide a su vez en la simplificación administrativa al permitir contar con procedimientos más expeditivos y comprometiendo la menor cantidad de recursos públicos para ello.

iii) Adicionalmente, un proceso de depuración normativa permite contar con un ordenamiento jurídico más simple, lo cual impacta positivamente en los ciudadanos, como quiera que estos pueden, no sólo ejercitar de mejor manera sus derechos, sino también exigir a las autoridades públicas el cumplimiento de sus funciones.

iv) Asimismo, simplificar el ordenamiento jurídico contribuye a reducir los conflictos entre los ciudadanos, y entre estos y la administración<sup>40</sup>.

v) Finalmente, optimizar los ordenamientos nacionales contribuye a mejorar el clima de inversión o de negocios en los países. Así, por ejemplo, se ha señalado que la existencia de un número excesivo de normas incrementa los costos de transacción para hacer negocios, lo cual desmotiva la realización de inversiones y lesiona en consecuencia las perspectivas de crecimiento económico<sup>41</sup>. Asimismo, el emprendimiento<sup>42</sup> y la innovación<sup>43</sup> se ven afectados cuando el ordenamiento

---

El conocimiento preciso de las normas vigentes permite a los funcionarios de las entidades de la Administración Pública ejercer la toma de decisiones de una manera más celer y oportuna, en la medida que no existe duda alguna sobre la vigencia de la norma que deben aplicar. Cuando esta duda se encuentra presente, la responsabilidad administrativa que puede derivarse de la aplicación de una norma derogada, podría traducirse en la paralización o lentitud de la actuación de la Administración". Exposición de motivos. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/11/Depuracion-de-normas.pdf>.

<sup>40</sup> "De otro lado, la simplificación normativa tiene un impacto positivo sobre los administrados, quienes conocerán con precisión aquellas normas que establecen sus derechos, sus deberes y los requisitos de los procedimientos administrativos que pueden iniciar ante la Administración. Ello constituye un factor de inclusión social, toda vez que facilita al ciudadano la facultad de exigir a las entidades públicas que cumplan sus funciones en el ámbito de sus competencias, generando la percepción de una mayor presencia del Estado a favor de la sociedad.

La simplificación normativa contribuye, además, a generar civilidad y ciudadanía entre la población, dado que el conocimiento preciso de las normas vigentes, coadyuva a reducir los conflictos que pueden surgir producto de la poca claridad sobre los derechos y deberes que le corresponde a cada quien. El ciudadano que no tiene claro cuál es el marco jurídico vigente, optará por resolver sus conflictos por la vía informal.

Esta situación, sin duda, produce inseguridad jurídica entre los ciudadanos, quienes ven incrementados sus costos para el adecuado ejercicio de sus derechos, toda vez que no cuentan con información certera sobre la legislación vigente". Exposición de motivos. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/11/Depuracion-de-normas.pdf>.

<sup>41</sup> "But too much regulation increases the cost of doing business, dissuading firms from entering markets at all and thus hurting economic development prospects." [Pero mucha regulación incrementa el costo de hacer negocios, disuadiendo a las firmas de entrar a los mercados y por tanto lesionando las perspectivas de desarrollo económico]. The World Bank, Doing business 2015. Going Beyond Efficiency, World Bank Group, 2014, p. 104.

<sup>42</sup> "[C]umbersome, poorly functioning business regulation undermines entrepreneurship and economic performance". [Una regulación de negocios engorrosa y que funcione pobremente

jurídico es engorroso o no funciona de manera adecuada. De allí entonces la importancia de los esfuerzos dirigidos a la simplificación normativa, pues a través de ellos se busca contar con un sistema jurídico más simple, claro y cierto que sea atractivo para los inversionistas<sup>44</sup>.

De otra parte, es bueno anotar que si bien, de acuerdo con la doctrina consultada, el desarrollo de procesos de racionalización o depuración normativa<sup>45</sup> involucra en muchas ocasiones, sino siempre, la determinación de un inventario de las normas existentes<sup>46</sup>, dicha tarea puede igualmente adelantarse a través de distintas herramientas o técnicas, tales como la eliminación de la legislación existente o la compilación de leyes en un solo cuerpo normativo<sup>47</sup>. Igualmente, estas medidas

---

debilita el emprendimiento y el desempeño económico]. *Ibidem*, p. 12. Véase igualmente: World Development Report 2005, World Bank, Oxford University Press, 2004, pp. 101-102.

<sup>43</sup> "Las revisiones regulatorias son un complemento de los controles regulatorios ex ante, ya que aquellas corrigen los problemas y estos los previenen. De ahí que la revisión del acervo regulatorio sea particularmente importante en Colombia, ya que en la actualidad no hay una evaluación regulatoria ex ante que se aplique de manera general al flujo de regulaciones. Ante la falta de controles ex ante, una reacción común entre los servidores públicos al afrontar problemas de política pública es regular, lo cual genera un acervo de regulaciones grande y demasiado gravoso que obstaculiza el emprendimiento y la innovación". Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación normativa. OECD publishing, 2014, p. 112.

<sup>44</sup> "All investors like simplicity; legal and administrative clarity and certainty would facilitate cross-border investments". [A todos los inversionistas les gusta la sencillez; claridad y certeza legal y administrativa facilitarían las inversiones transfronterizas". Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Removing obstacles to cross-border investments by venture capital funds - Glossary and expert group report (COM(2007) 853 final) /<sup>\*</sup> SEC/2007/1719 final. 21.12.2007.

<sup>45</sup> "Para conseguir que un ordenamiento jurídico goce del atributo de certeza jurídica, se requiere iniciar un proceso de racionalización normativa mediante el cual se establezca el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país.

(...)

Con esta depuración lo que resulta es que el juez, el abogado, y el ciudadano están en condiciones de conocer las normas que están vigentes y las que no, por lo que tendrán la capacidad de ejercer efectivamente todos sus derechos y obligaciones correlativas". Allen Guerra-Bustamante, Coexistencia de normas vigentes y derogadas: Un problema a resolver, Ponencia presentada en IFLA WLIC 2015 - Cape Town, South Africa in Session 209 - Law Libraries. p. 6. Disponible en <http://library.ifla.org/1075/>.

<sup>46</sup> "Las soluciones posibles comienzan siempre con un inventario de las normas existentes para saber cuáles están en vigor y cuáles no (...)". Antonio A. Martino. Algunas observaciones sobre el Digesto Jurídico Argentino, Revista Derecho Público, Año 3, No. 8, 2014, p. 142.

<sup>47</sup> "Los países de la OCDE han confiado en diferentes técnicas para implementar la simplificación regulatoria como (OCDE, 2006): • Eliminación de la legislación/regulación existente. • Cambio de la legislación/regulación para facilitar el cumplimiento: – Compilar diversas leyes en una única para

pueden complementarse con el desarrollo de mecanismos de revisión continua y sistemática del ordenamiento jurídico.

Dentro de este marco, recientemente la OCDE recomendó a Colombia una serie de medidas encaminadas a mejorar el ordenamiento nacional. En esta dirección sugirió: i) establecer un registro centralizado de leyes y regulaciones<sup>48</sup>, ii) revisar de forma general y exhaustiva el acervo normativo, actividad que debe estar acompañada por los ministerios y el sector empresarial y adelantarse de forma organizada<sup>49</sup> y iii) fijar mecanismos que permitan garantizar la renovación y el análisis periódico de las regulaciones que se encuentren vigentes<sup>50</sup>.

---

simplificar la comunicación (...)" España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España. Instituto Nacional de Administración Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2014, p. 162.

<sup>48</sup> "Si bien se ha avanzado bastante en la publicación de leyes y regulaciones en Colombia, no hay un portal único que recabe toda la información acerca de las diferentes etapas para prepararlas, ni de las modificaciones que pueden introducirse, el cual a la vez proporcione un registro completo de las regulaciones en vigor. Por consiguiente, las instituciones gubernamentales comunican sus marcos regulatorios de manera irregular, ya que no hay una disposición única sobre lo que debe divulgarse y cuándo hacerlo. De ahí que uno de los primeros pasos del GOC para mejorar su gestión del acervo regulatorio podría ser desarrollar un registro único de leyes y regulaciones (...)" Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación normativa. OECD publishing, 2014, p. 113.

<sup>49</sup> "Una vez que se haya desarrollado el registro centralizado y el GOC haya hecho un balance del acervo normativo, este estará mejor posicionado para promover una revisión exhaustiva. Algunas alternativas para emprender una revisión generalizada incluyen las técnicas "desechar y construir" y "guillotina regulatoria", según el alcance y la profundidad de la iniciativa. Sea cual sea la metodología, es importante considerar que estos ejercicios deben acompañarse de un fuerte apoyo político al más alto nivel, la participación activa de los ministerios, el compromiso del sector empresarial, una organización cuidadosa y una gestión adecuada (véase el anexo 6.A1 sobre buenas prácticas internacionales). Además, como se establece en el capítulo 5, es necesario desarrollar un sistema de evaluación ex ante para asegurar que la simplificación que pueda lograrse después de las revisiones del acervo no se revierta a causa de que haya un flujo continuo de regulaciones. Por ende, deben controlarse simultáneamente tanto el acervo como el flujo de regulaciones". Ibidem, p. 127.

<sup>50</sup> "Además de una revisión generalizada, es recomendable que el GOC implemente mecanismos para garantizar la renovación y el análisis periódicos de las regulaciones en vigor. Una revisión generalizada podría identificar oportunidades para optimizar el acervo y reducir las cargas administrativas. A partir de ahí, sería importante que el GOC pusiera en marcha mecanismos para garantizar el análisis y la simplificación periódicos del acervo regulatorio, en particular regulaciones de alto impacto. Aplicar cláusulas de extinción o medir las cargas administrativas serían buenas opciones. Sin embargo, como se plantea en el recuadro 6.1, la extinción normativa no se implementa retroactivamente y no atiende las cargas generales del acervo regulatorio, ya que se aplica a regulaciones individuales. De igual forma, la identificación de regulaciones de alto impacto para medir las cargas administrativas se facilitaría una vez que el acervo se redujera significativamente. Por consiguiente, el uso de estas herramientas es complementario y, en

El proyecto de depuración del ordenamiento jurídico colombiano representa entonces una herramienta útil para fortalecer el principio de seguridad jurídica, hacer más efectiva y eficiente la actividad de las autoridades, proteger de mejor manera los derechos de los ciudadanos y promover la inversión nacional y extranjera.

Sin embargo, la consecución de estos objetivos requiere actuar con gran cuidado y plena seguridad durante cada una de las etapas del proyecto, para de esta forma evitar desajustar el ordenamiento o generar situaciones de incertidumbre jurídica.

Asimismo, el proyecto de depuración normativa debe complementarse con otras medidas tales como: i) una estricta aplicación del artículo 158 de la Carta Política que ordena que “la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”, ii) la determinación expresa y completa, en cada nueva norma que se expida, de la disposiciones legales que se consideran derogadas por esta, y iii) el desarrollo de políticas y mecanismos eficientes dirigidos a la revisión continua y sistemática del ordenamiento jurídico, tal como lo ha recomendado la OCDE”.

## **6. La experiencia internacional en materia de proyectos de depuración normativa**

El interés de desarrollar políticas y proyectos dirigidos a la depuración de los ordenamientos jurídicos nacionales no es un asunto exclusivo de Colombia. Así, en el ámbito internacional es posible identificar la experiencia de países latinoamericanos frente a la materia, entre estas se encuentran los casos de Argentina, Nicaragua, Ecuador y Perú.

### **6.1. Argentina**

El 29 de mayo de 2014 el Congreso Argentino promulgó la Ley 26.939, a través de la cual se aprobó el Digesto Jurídico Argentino. Allí se estableció el inventario de normas nacionales vigentes y no vigentes, así como también el relativo a las aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración, de los cuales Argentina es parte<sup>51</sup>.

---

cualquier caso, debería ser posterior a una revisión generalizada, pero no sustituirla”. Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación normativa. *Ibidem*.

<sup>51</sup> “ARTICULO 1° — Apruébase el Digesto Jurídico Argentino, consolidado al 31 de marzo de 2013. ARTICULO 2° — Declárense vigentes las normas incorporadas al anexo I, “Leyes nacionales de carácter general vigentes”, que integra la presente ley.

Para la depuración de las normas a incluirse en cada uno de los inventarios señalados por la ley, se identificaron varios criterios de selección. De esta suerte, se revisaron las leyes teniendo en cuenta si: i) habían sido derogadas expresamente, ii) fueron derogadas implícitamente, iii) caducaron, pues terminó el objeto que dio lugar a su expedición (por ejemplo, la ley de faroles a gas o postas) o cumplieron su objeto<sup>52</sup>, iv) no correspondían en estricto sentido a leyes generales y abstractas, o v) se fusionaron con otras leyes<sup>53</sup>.

Una de las críticas que parte de la doctrina ha realizado frente al Digesto Argentino se refiere al criterio de objeto cumplido utilizado para identificar las normas y frente al cual se ha señalado<sup>54</sup>:

---

ARTICULO 3º — Declárense no vigentes las normas identificadas en el anexo II, "Leyes nacionales de carácter general no vigentes", que integra la presente ley.

ARTICULO 4º — Apruébase la referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación es parte, que se adjunta como anexo III".

<sup>52</sup> "Que hubo leyes secretas (parece un oxímoron) que vuelven a ser cuestionadas en estos días por problemas políticos. Lo importante es que el producido de este trabajo consistió en establecer un universo de unas 45 mil enunciados normativos entre leyes y decretos. A partir de allí comenzó la fatigosa labor para poder quitarle a) todos los textos que habían sido abrogados expresamente, b) todos los enunciados normativos que son objeto de caducidad por haberse terminado el objeto que dio lugar a la ley (como el de faroles a gas o postas) c) todos los enunciados normativos cuyo objeto estaba cumplido y d) finalmente la lista de aquellos enunciados normativos que deben ser eliminados por ser contradictorios a alguna parte del sistema jurídico que ha quedado en vigor. Obviamente esta última parte estuvo a cargo de una comisión de juristas destacados de cada una de las categorías jurídicas como está previsto en la ley 24967". Antonio A. Martino, *El Digesto Jurídico Argentino: una obra jurídica monumental*, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Vol. 28 (2005) p. 326.

<sup>53</sup> "Realizada la actualización y los dictámenes por cada una de las 26 ramas del derecho, se llegó a la conclusión de que 11.868 disposiciones no podían ser consideradas leyes en el sentido de expresiones normativas generales y abstractas, ya que por lo general se trataba de disposiciones atinentes a una persona o a un acontecimiento o hecho. Otras 1566 expresiones legislativas habían sido derogadas expresamente; 1381 implícitamente; 7317 habían caducado en su vigor por objeto cumplido; 827 habían perecido por vencimiento del plazo; y 99 habían caducado por fusión con otras normas, es decir un total de 11.900 expresiones normativas que pasaron a formar parte del acervo histórico jurídico. En resumidas cuentas, para esta Comisión, quedaron sólo 3134 leyes vigentes". Martino, 2014, ob. cit., p. 148.

<sup>54</sup> "La mayoría de estas leyes "no vigentes por objeto cumplido" se refieren a tratados, acuerdos, convenciones y protocolos internacionales. También se consideran leyes no vigentes por objeto cumplido las dictadas para ratificar decretos leyes de los gobiernos de facto. Se desprende de esta redacción que para los autores del Digesto Jurídico Argentino las leyes que aprueban o ratifican otras normas o tratados pierden vigencia al ser promulgadas por el Poder Ejecutivo, pues se habría cumplido su objeto. Las leyes que aprueban tratados internacionales o que ratifican decretos leyes no pierden su vigencia por haber cumplido el objeto, ya que la aprobación o ratificación es lo que le da validez a los tratados y a los decretos leyes, por lo cual integran el orden jurídico. Con ese

*“Lo cierto es que aparecen una variedad de normas que se tienen por “no vigentes”, en base a ese criterio erróneo. Por ejemplo, una ley que dispone elevar un monumento, o la traza de una ruta, no puede tenerse por “objeto cumplido”, una vez que se hizo la ruta o el monumento, pues la misma sigue siendo para siempre, la razón de ser de este. Así aparece el caso de la ley 5.105 – emplazamiento del monumento a Colón – que no está ni entre las vigentes ni entre las no vigentes, o sea es una de las normas desaparecidas, y sin embargo, es objeto ahora de debate en sede judicial su vigencia y aplicación y los alcances de su contenido.”<sup>55</sup>*

---

criterio la ley 340 que aprobó el Código Civil habría perdido vigencia, pero no así el Código, cuya vigencia se funda, precisamente, en la ley que lo aprobó. Leyes de objeto cumplido son las que se dictan para regir durante un período determinado o para un objeto determinado a cumplir”. Dictamen de la academia nacional de derecho y ciencias sociales de Buenos Aires sobre el digesto jurídico argentino, <http://www.academiadederecho.org.ar/pdfs/89.pdf>, última vista: 1 de octubre de 2015.

<sup>55</sup> Roberto Antonio Punte, Notas sobre el Digesto Jurídico Argentino, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, AADC, <http://aadconst.org.ar/wordpress/notas-sobre-el-digesto-juridico-argentino-roberto-antonio-punte/> última vista: 1 de octubre de 2015. Otras críticas señaladas allí son: “a. Por un lado una duda sobre los objetivos a que se buscan sobre todo en la premura e imperiosidad de las actuales condiciones de sanción. Es que no existía un gran reclamo sobre este blanqueo de leyes, que podría haberse logrado con una recopilación sólo de las normas reputadas vigentes, con un texto ordenado interior de cada una de ellas pero sin reenumeración -que parece innecesaria y engorrosa -ni acudir a una clasificación que no responde a una regla nemotécnica discernible, ni de antecedentes en las compilaciones en uso en la República. Y si hay algo que sí parece muy necesario es la sistematización de la enorme masa de decretos reglamentarios y delegados, así como las resoluciones delegadas con que se rige en la práctica la administración de los asuntos del país, lo que, en cambio, como veremos, no se ha hecho.

b. Una segunda objeción de carácter “conceptual” lleva a criticar esta iniciativa por su excesivo racionalismo voluntarista, entendiendo por esto la búsqueda de modificar la realidad a través de la creación de una nueva “razón”. Esta tendencia es la contraria de la línea “historicista” que recoge lo que se ha ido haciendo. El racionalismo en este caso aparece como una ruptura, respecto de una línea de ciento cincuenta y cuatro años, por la cual se rempazan 292 leyes del período 1853/1862, y unas 26845 leyes posteriores a 1853 hasta el 31 de marzo de 2013, más aproximadamente 5100 decretos leyes.

Es que, en su versión actual, el Digesto excede la mera recopilación ordenatoria para avanzar por tres vías: la derogación escondida detrás de la declaración de “no vigencia”, la reenumeración tanto externa como interna de las normas que se declaran lo “único vigente” y la reclasificación según criterios novedosos desvinculados de la tradición legislativa. Ostenta así una forzada voluntad creacionista que se apoya en la destrucción masiva de lo preexistente. Tras la declamada “buena intención” de recoger el derecho de un modo más sintético, opera como una completa sustitución de la estructura jurídica argentina, que ha funcionado como un intenso laboratorio de generación de doctrinas, jurisprudencia e interpretaciones, que resultan en gran parte demolidas para dar espacio a esta nueva obra, el Digesto Jurídico Argentino. Una prematura y provocativa obsolescencia caerá pues como un telón sobre los estudios de Lafaille, Salvat, Spota, Molinario, Llambías, Arauz Castex, Segovia, Fernández, Castillo, Malagarriga, Halperin, Zavala Rodríguez y tantos otros, pues esa gigantesca obra cultural quedara sin puntos de referencia discernible con la nueva legislación así trastocada.

Igualmente, respecto al ejercicio de identificar las normas que han perdido su vigencia como consecuencia de una derogatoria, la doctrina señaló la importancia de que en dicha determinación no se confunda la derogatoria tácita con la expedición de normas especiales. Igualmente, debe analizarse con cuidado en cada norma quien tiene la competencia para derogarla. En esta dirección indicó:

*"En torno a las segundas, en cambio, es decir las derogaciones implícitas es donde surge la mayor dificultad porque la labor de las Comisiones requiere el apoyo constante de los especialistas y de la Dirección de Información Parlamentaria. Se trata, de modo evidente, de una tarea epistemológica sumamente compleja y opinable porque se trata de llenar o completar las propias lagunas jurídicas que el legislador ha dejado "a la buena de Dios", incluyendo sólo la frase: Derógase toda otra norma que se oponga a la presente ley.*

*En tal sentido, la magna tarea consiste en identificar aquellas normas de toda la legislación general vigente que han dejado de tener vigencia, por incompatibilidad absoluta o relativa. En el primer supuesto, no debe quedar resquicio a la duda. En cuanto a la segunda, debe utilizarse con mucho cuidado, porque debe "apreciarse*

---

Cabe además una objeción "ecológica", en cuanto esta mirada trata de cuidar la armonía entre las personas y su entorno. Esto requiere ponderar el beneficio que se busca, en relación al daño o destrucción necesario para lograrlo.

Llama la atención en el debate en curso la falta de reflexión sobre la inconveniencia de una mutación integral de las leyes. Juan Bautista Alberdi dedicó profundos párrafos en las Bases a la inconveniencia del cambio de legislación, sosteniendo que, en cambio, era preferible una ley conocida y acatada, aunque tuviera defectos, que la constante irrupción de nuevas normativas. Dijo "el mejor medio de afianzar el respeto de la Constitución es evitar en todo lo posible su reforma. Estas pueden ser necesarias, a veces, pero constituyen siempre una crisis pública, más o menos grave... la verdadera sanción de las leyes reside en su duración. Remedemos sus defectos, no por abrogación, sino por la interpretación." (Cap.XXXIV). Cambiar todo, es como asistir impávidos a la demolición de un viejo edificio, con su parte bella y sus defectos, para ser remplazado por un rascacielos vidriado. Este, reluciente, pronto se verá, sin embargo, sujeto a los avatares del uso y la vida, las dificultades del clima, los defectos estructurales y de diseño, y todas las dificultades que cualquier obra humana tiene.-

Esta es una crítica, en consecuencia, de fondo, a lo que considero un terrible impacto ecológico sobre nuestra estructura normativa. De ahí que la prudencia en los pasos lleva a procurar el consejo de un amplio consenso sobre cualquier cambio, que debiera estar acompañado además por que la nueva compilación de normas contuviera los enlaces necesarios para que la destrucción del sistema anterior fuera lo menos impactante posible en las reglas de la convivencia general (...)**TERCERO:** La compilación de leyes resulta sumamente incompleta al no incluirse un vasto mar difuso de decretos autónomos, ejecutivos y delegados, así como las resoluciones, comunicaciones y circulares subsiguientes, que es precisamente lo que en mayor medida necesita ser ordenado y sistematizado.

De esto omitido surge un enorme abanico de Reglamentaciones sin las cuales es imposible hablar seriamente de una recopilación del derecho vigente.

No sólo por esto estamos ante un cuadro incompleto del sistema normativo argentino, en la medida que tampoco se han incluido los Reglamentos y Acordadas de la Corte Suprema, así como en algunos casos declaraciones de inconstitucionalidad que impactan sobre la algunos aspectos de la recopilación".

*que la regla de la derogación tácita va a diferir cuando una ley nueva establezca una regla especial y la ley antigua una regla general”.*

*Por ejemplo, a poco de sancionada la ley N° 24.240 se dijo que el efecto vinculante de la oferta al público contenida en el art. 7 derogaba tácitamente<sup>102</sup> el art. 1148 del Cód. Civil, cuando en rigor se trataba de una ley especial por su ámbito de aplicación.*

*Bien se ha dicho que, hasta ahora “la profusión de normas y sus sucesivas modificaciones hacía casi imposible, ubicar las superposiciones, contradicciones y lagunas”. Otro ejemplo. Siempre se ha dicho que la ley de locaciones urbanas modificaba el Código Civil en materia de locaciones de cosas. Sin embargo, a nuestro juicio, se trata de una norma general y una norma especial. Empero, el DJA ha utilizado la técnica de la refundición de un texto en otro. Nosotros preferimos denominarla, con una técnica societaria, como fusión por absorción.*

*Esta situación resulta sumamente conflictiva en virtud que debe ser el propio órgano legisferante que dictó la norma, aconsejado por la Comisión Bicameral Permanente, decida dejarla expresamente sin efecto jurídico alguno. En otros términos, aquel que la sancionó puede dejarla sin efecto, en virtud del principio del paralelismo de las competencias. Nos preguntamos, entonces ¿la derogación implícita debe hacerla en consecuencia una simple Comisión o las Cámaras en pleno?<sup>56</sup>*

## 6.2. Nicaragua

Este país centroamericano también adoptó la fórmula del Digesto a través de la Ley 826, Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense, la cual fue promulgada por la Asamblea Nacional en el año de 2012. Esta iniciativa tuvo como motivación la necesidad de enfrentar los fenómenos de inflación y contaminación legislativa, los cuales afectan el conocimiento de las normas jurídicas por parte de los ciudadanos y por tanto la efectiva protección de sus derechos<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Esteban Javier Arias Cáu, La Novedad del Digesto Jurídico Argentino y algunas dudas, <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/la-novedad-del-digesto-juridico-argentino-y-algunas-dudas>, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, última vista: 1 de octubre de 2015, p. 21.

<sup>57</sup> “Todos los países del mundo, incluyendo Nicaragua, tienen sus sistemas jurídicos contaminados por una inflación o sobreabundancia de leyes y por la contaminación legislativa. Este fenómeno ha sido identificado por los especialistas como “inflación legislativa” que se extiende a la “contaminación legislativa” y que se puede definir así:

La Inflación Legislativa consiste en la sobreproducción innecesaria y desordenada de leyes y la imposibilidad técnica de eliminar la basura legislativa, o sea, las leyes derogadas en el ordenamiento jurídico de un país. Esa sobreabundancia o promulgación excesiva de leyes, puede plantear contradicciones entre dos o más normas, dejándolas sin efecto legal alguno y distorsionando el sistema jurídico.

Como solución a esta problemática, con el propósito de contar con un sistema jurídico ordenado, seguro y confiable y ofrecer a los ciudadanos seguridad jurídica, certeza sobre las normas vigentes, modificadas y derogadas expresa o implícitamente y garantizarles el ejercicio de sus derechos, se adoptó el señalado Digesto, el cual conlleva la recopilación, compilación, ordenación, análisis, consolidación y sistematización del ordenamiento jurídico del país<sup>58</sup>.

En esta dirección, el Digesto contiene registros relativos a las normas vigentes, las normas sin vigencia o Derecho histórico, los instrumentos Internacionales y las normas consolidadas<sup>59</sup>.

De otra parte, para adelantar la depuración normativa del ordenamiento jurídico nacional, el artículo 15 estableció los siguientes criterios:

***“Criterios Jurídicos sobre la Vigencia de las Normas.***

*De acuerdo a las disposiciones comprendidas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, el Título Preliminar del Código Civil y los Principios Generales del Derecho, se considera sin vigencia la norma:*

---

La Contaminación Legislativa, consiste en la ineficacia de la norma jurídica originada por: normas que están derogadas, normas que cumplieron su plazo de vigencia, normas que alcanzaron sus objetivos o normas obsoletas, que complican el sistema jurídico”.

Estos fenómenos causan problemas para la aplicación correcta de las normas jurídicas de un mismo ordenamiento, por lo que es necesario eliminar la basura legislativa. Sin esta “limpieza normativa” lo que es que ningún ciudadano está en condiciones de conocer cuales están vigentes y cuáles derogadas, por lo que no estará en la capacidad de ejercer efectivamente todos sus derechos y conocer todas sus obligaciones”. Exposición de motivos. Iniciativa de Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense, 2012.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> “Contenido. El Digesto Jurídico Nicaragüense contiene las normas jurídicas vigentes e incluye las siguientes categorías normativas: Constitución Política y Otras Normas Fundamentales, Leyes Constitucionales, Leyes, Decretos Legislativos, Decretos-Ley, Decretos con Fuerza de ley, Reglamentos de Leyes, Decretos dictados por el Ejecutivo relativos a la organización y dirección del Gobierno, e instrumentos internacionales aprobados y ratificados por el Estado de Nicaragua.

El Digesto Jurídico Nicaragüense debe contener lo siguiente:

- 1) Registro de Normas Vigentes: comprende las normas jurídicas que se encuentran en vigencia en el ordenamiento jurídico del país;
- 2) Registro de los Instrumentos Internacionales: comprende los Instrumentos Internacionales, debidamente aprobados y ratificados por el Estado de Nicaragua;
- 3) Registro de Normas Sin Vigencia o Derecho Histórico: comprende las normas jurídicas o derecho positivo sin vigencia, conforme se establece en el artículo 15 de esta ley así como sus normas accesorias; y
- 4) Registro de normas consolidadas: comprende los textos de normas vigentes que incorporan en el articulado de la Norma Principal, todas las modificaciones de forma ordenada, sistemática y coherente”. Artículo 2°.

- a. *Que haya sido derogada de forma expresa o explícita por otra norma posterior;*
- b. *Que sea inaplicable por haber sido declarada inconstitucional por resolución de la máxima instancia del Poder Judicial;*
- c. *Qué tenga plazo vencido;*
- d. *Que haya cumplido su objeto; y*
- e. *Que haya sido derogada de forma tácita o implícita por otra norma posterior.*

*En base a estos criterios, se categoriza cada norma en el Registro de Normas Vigentes o en el de Normas Sin Vigencia o Derecho Histórico, según sea el caso”.*

### **6.3. Ecuador**

La Asamblea Nacional de Ecuador, con el propósito de garantizar el principio de la seguridad jurídica, promulgó un conjunto de leyes derogatorias “para la depuración normativa”<sup>60</sup>.

De la lectura de su parte considerativa, se pueden identificar los criterios que motivaron la derogatoria expresa de las normas señaladas en dichas leyes. Así, por ejemplo, en las Leyes Derogatorias No. 1 y 2 se estableció:

*“Que, en el curso del tiempo han sido suprimidas del régimen administrativo nacional varias entidades del sector público, que en su época fueron creadas y reguladas por la normativa correspondiente, misma que formalmente aún subsiste en la legislación ecuatoriana;*  
*Que, en la legislación nacional aún está vigente formalmente cierta normativa que ha sido sustituida por cuerpos legales posteriores;*

*Que, a partir del año 1957 el Estado ecuatoriano inició el proceso de desmonopolización de la producción, industrialización y distribución de alcoholes, fósforos, tabacos y sal, hasta entonces a cargo exclusivo del Estado, y que, no*

---

<sup>60</sup> “En el ordenamiento jurídico ecuatoriano subsisten hasta la actualidad diferentes leyes que han perdido vigencia o que se encuentran (sic) obsoletas.

Dichas normas hasta el momento no han sido apartadas del ordenamiento jurídico, con lo cual se encontrarían aparentemente vigentes.

Ante tal situación, se ha visto comprometida en ocasiones la seguridad jurídica por la aplicación indebida de diferentes normas legales.

Por consiguiente, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, resulta necesario apartar diferentes normas del ordenamiento jurídico, a través de una Ley que se oriente a depurarlo”.  
Exposición de motivos. Ley Derogatoria No. 1 para la depuración de la normativa legal.

*obstante que tal proceso terminó, aún subsisten formalmente en la legislación nacional varios cuerpos legales relativos a dichos monopolios;*

*Que, varias normas primarias que aún constan formalmente en la legislación nacional han perdido vigencia por la obsolescencia de sus preceptos, al haberse cumplido sus objetivos, por haberse perfeccionado las adquisiciones dispuestas en tales normas, por haber sido amortizados y extinguidos los créditos que fueron materia de las mismas, por ejecutarse los proyectos respectivos, por su manifiesta caducidad, por haberse perfeccionado las cesiones correspondientes y las transferencias de dominio previstas en dichas normas, por haberse contratado o concluido las obras correspondientes, por cumplirse la disposición respectiva, por la ejecución de los convenios correspondientes, por el perfeccionamiento de las donaciones respectivas, por la ejecución de lo dispuesto en tales normas, por haberse efectuado las reorganizaciones edilicias ordenadas en ellas, por la inscripción de las escrituras públicas respectivas, por haberse realizado las expropiaciones correspondientes; en fin, por haberse cumplido el objeto de la normativa respectiva;*

*Que, la normativa referida en los considerandos que anteceden, no obstante su obsolescencia, aún se conservan formalmente en el universo jurídico ecuatoriano, con un estatus indefinido que podría ser malinterpretado en detrimento de la seguridad jurídica nacional<sup>61</sup>.*

Por su parte, en la Ley Derogatoria No. 3 se indicó:

*“Que, desde el origen del Estado ecuatoriano se promulgaron Leyes, Decretos Leyes, Decretos Legislativos y/o Decretos Supremos que si bien en el curso del tiempo han perdido eficacia normativa como consecuencia de la sanción posterior de nueva legislación, con la que aquella resulta incompatible, pese a lo cual, formalmente la normativa inicial referida subsiste en la estructura jurídica vigente”;*

*Que, en la legislación ecuatoriana, la pérdida de eficacia normativa o desuso de las normas, no afectan al derecho positivo ni producen su derogación, puesto que la facultad de derogar una norma le corresponde al mismo órgano que la dictó, para cuyo efecto debe promulgar otra norma de igual o superior jerarquía;<sup>62</sup>*

De esta suerte, con las leyes derogatorias se buscó la eliminación de normativas que:

---

<sup>61</sup> “Se derogan las siguientes leyes, decretos legislativos, decretos supremos y decretos leyes de emergencia y más cuerpos legales que se determinan a continuación, que, no obstante su aparente vigencia formal, actualmente son inaplicables por su contenido.” Leyes derogatorias No. 1 y 2 para la depuración de la normativa legal, artículo 1.

<sup>62</sup> Ley derogatoria No. 3 para la depuración de la normativa legal, artículo 1.

- i) Suprimieron entidades estatales que actualmente no existen, pero cuyas normas de creación y regulación subsisten hoy en día.
- ii) Formalmente se encuentran vigentes, pero que han sido sustituidas por normas posteriores.
- iii) Regulan lo referente a monopolios sobre la producción, industrialización y distribución de alcoholes, fósforos, tabacos y sal, las cuales siguen vigentes, a pesar de haber desaparecido dichos monopolios.
- iv) Son incompatibles con normas posteriores, pero formalmente siguen existiendo dentro del ordenamiento.
- v) Establecen preceptos obsoletos.
- vi) Han cumplido su objeto o ejecutado lo señalado en la norma. En este sentido, se trata de normas en las que ya se: a) perfeccionaron las adquisiciones, donaciones, cesiones y trasferencias de dominio establecidas en ellas, b) amortizaron y extinguieron los créditos materia de la ley, c) contrataron o concluyeron las obras correspondientes, d) cumplieron con las disposiciones respectivas, e) ejecutaron los convenios correspondientes, y f) realizaron las expropiaciones respectivas, y
- vii) Han caducado.

#### **6.4. Perú**

En Perú, el Congreso de la República, reconociendo que la proliferación de normas afecta la seguridad jurídica, la administración de justicia y la inversión nacional y extranjera<sup>63</sup>, promulgó distintas leyes dirigidas a la “consolidación del

---

<sup>63</sup> “En el transcurso de la vida republicana del Perú no se ha abordado hasta ahora un proceso de ordenamiento de la normatividad nacional que facilite la identificación de las disposiciones vigentes y no vigentes, existiendo una profusión legal que da pie al abuso y la arbitrariedad y dificulta la seguridad jurídica que el país requiere.

Dicha profusión de disposiciones legales constituye un serio obstáculo para la administración de justicia, la seguridad jurídica y la inversión nacional y extranjera”. Exposición de motivos, Ley 29477.

espectro normativo peruano”, entre las que se encuentran las Leyes 29477<sup>64</sup>, 29563<sup>65</sup> y 29629<sup>66</sup>.

En el caso de la Ley 29477, a partir de la lectura de sus artículos es posible observar los criterios adoptados para identificar y excluir determinados cuerpos normativos del ordenamiento jurídico. De esta suerte, señaló la ley:

**Artículo 1º.- Normas explícitamente excluidas del derecho vigente**

*No forman parte del ordenamiento jurídico vigente las siguientes normas que, en su integridad, fueron explícitamente derogadas, declaradas nulas, canceladas, caducas o insubsistentes o declaradas sin efecto o valor legal; o declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional:*<sup>67</sup>

(...)

**Artículo 2º.- Normas que se encuentran derogadas tácitamente**

*No forman parte del ordenamiento jurídico vigente las siguientes normas que se encuentran derogadas tácitamente*<sup>68</sup>:

---

<sup>64</sup> Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo peruano.

<sup>65</sup> Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de carácter general de normas que otorgaron beneficios personales, dispusieron ascensos y definieron o prorrogaron plazos ya cumplidos.

<sup>66</sup> Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de normas con rango de ley que dispusieron medidas exclusivamente de carácter presupuestal y que aprobaron la cuenta general de la República.

<sup>67</sup> Frente a esta norma, en la exposición de motivos de la Ley se señaló: “En el sentido antes indicado, el Artículo 1º del Proyecto contiene un listado de las normas con rango o categoría de ley que se encuentran explícitamente declaradas no vigentes en su integridad por normas posterior y no se encuentran rehabilitadas por otra ulterior. Y se comprende en esta relación todas las normas que se ha determinado que no se encuentran vigentes por algún motivo explicitado: sea que hayan sido declaradas sin efecto legal alguno, insubsistentes, inconstitucionales u otra figura jurídica de similar naturaleza que se haya aplicado mediante una voluntad claramente definida del legislador en un texto de rango legal.

En algunos casos, el sustento de la no vigencia puede encontrarse ya sea en una norma que aprueba otra, o bien la aprobada, como se da el caso, por ejemplo, de un Código, en que la disposición derogatoria puede estar en la norma (vbgr., un Decreto Legislativo) que aprueba o promulga el Código y no en el cuerpo propio de éste; o viceversa. Tales casos están debidamente distinguidos”.

<sup>68</sup> “Asimismo, el panorama normativo actual se encuentra contaminado por multitud de disposiciones legales que se quedaron implícitamente derogadas al expedirse una norma posterior que estatuyó íntegramente sobre la materia en ella contenida – como lo puede ser la expedición de

(...)

**Artículo 3º.- Normas que no forman parte del ordenamiento jurídico vigente consistentes en autorizaciones de viaje al Presidente de la República y encargaturas de la Presidencia de la República**

*No forman parte del ordenamiento jurídico vigente las autorizaciones de viajes al exterior otorgadas al Presidente de la República, en ejercicio al tiempo de su expedición, y encargaturas de la Presidencia de la República, contenidas en las siguientes normas:*

(...)

**Artículo 4º.- Normas que no forman parte del ordenamiento jurídico vigente consistentes en autorizaciones de ingreso de personal militar y/o armamento extranjero**

*No forman parte del ordenamiento jurídico vigente las autorizaciones para el ingreso de personal militar y/o armamento extranjero al territorio nacional, contenidas en las siguientes normas:*

(...)

**Artículo 5º.- Normas que no forman parte del ordenamiento jurídico vigente consistentes en delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre diversas materias**

*No forman parte del ordenamiento jurídico vigente las delegaciones de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre diversas materias contenidas en las siguientes normas:*<sup>69</sup>

---

una nueva ley orgánica referente al mismo ente público-, o porque se derogó el tributo o la figura jurídica tratada por la norma, o situaciones similares; y sin embargo, en la norma derogatoria no se la menciona de modo explícito sino en sentido genérico, o simplemente no existe ninguna precisión, pero se evidencia el objetivo del legislador de superar la norma anterior mediante una normatividad nueva. La derogación implícita puede estar dada por una sola norma o por la conjunción de varias (...) En muchos casos relevante para estos efectos determinar el instante en que la norma quedó derogada implícitamente, máxime cuando en oportunidades es más de una norma posterior lo que produce tal efecto". *Ibidem*.

<sup>69</sup> "Adicionalmente, es el caso que, al presente, las autorizaciones conferidas por multitud de normas se encuentran superadas por el simple paso del tiempo. Entre ellas, las que autorizaron al Sr. Presidente de la República en funciones en su momento, a viajar al extranjero, así como las que autorizaron el ingreso de personal militar o equipamiento militar extranjeros al territorio nacional, y aquéllas que delegaron facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre diversas materias. Tales normas se encuentran enlistadas, respetivamente, en los Artículos 3º, 4º y 5º del proyecto, por tratarse de normas en materia muy específica, distinguibles, y que objetiva y evidentemente se encuentran superadas". Exposición de motivos proyecto de ley.

Por su parte, la Ley 29563 removi6 del ordenamiento jur6dico un conjunto de normas que ya hab6an cumplido su objeto. En esta direcci6n excluy6 normas que: i) "confieren, otorgan, reconocen o declaran beneficios personales a ciudadanos civiles, miembros de las Fuerzas Armadas y Polic6a Nacional"<sup>70</sup>, y ii) definen y prorrogan "plazos que actualmente se encuentran cumplidos"<sup>71</sup>.

Finalmente, la Ley 29629 se6al6 que no forman parte del ordenamiento jur6dico vigente normas que dispusieron: i) "la aprobaci6n de transferencias de partidas o saldos, o habilitaciones de partidas"<sup>72</sup>, ii) "la aprobaci6n de cr6ditos suplementarios o extraordinarios, incorporaciones y ampliaciones al presupuesto p6blico"<sup>73</sup>, iii) "el otorgamiento de subsidios y subvenciones"<sup>74</sup>, iv) "la aplicaci6n de recursos econ6micos para fines espec6ficos"<sup>75</sup>, v) "la reducci6n del presupuesto, supresi6n o eliminaci6n de partidas"<sup>76</sup>, vi) "pr6rrogas al presupuesto anterior o autorizaron la vigencia de un dozavo del proyecto de presupuesto presentado para el ejercicio siguiente"<sup>77</sup> y vii) "la determinaci6n de partidas permanentes"<sup>78</sup>. Asimismo, la ley indic6 la no pertenencia al ordenamiento jur6dico nacional de un conjunto de normas que: i) aprobaron "la cuenta general de la Rep6blica"<sup>79</sup>, ii) "autorizaron o aprobaron al mismo tiempo cr6ditos suplementarios y transferencia de partidas, produciendo m6s de un efecto en el presupuesto"<sup>80</sup> y iii) modificaron la estructura presupuestal<sup>81</sup>.

---

<sup>70</sup> Art6culo 1°.

<sup>71</sup> Art6culo 2°.

<sup>72</sup> Art6culo 1°.

<sup>73</sup> Art6culo 2°.

<sup>74</sup> Art6culo 7°.

<sup>75</sup> Art6culo 3°.

<sup>76</sup> Art6culo 4°.

<sup>77</sup> Art6culo 6°.

<sup>78</sup> Art6culo 8°.

<sup>79</sup> Art6culo 5°.

<sup>80</sup> Art6culo 10°.

<sup>81</sup> Art6culo 9°.

Respecto a las leyes anteriores, es importante destacar que en las Leyes 29477 y 29629 no se recurrió a manifestaciones expresas de derogatoria, tal como si se presentó en el caso de la Ley 29563 y las leyes de depuración normativa promulgadas por la Asamblea Nacional de Ecuador. En este sentido, mientras las primeras señalan que las normas enlistadas allí “no forman parte del ordenamiento jurídico vigente”, las segundas recurren a expresiones tales como: “excluyéanse del ordenamiento jurídico vigente...las siguientes normas<sup>82</sup> o “se derogan las siguientes leyes”<sup>83</sup>.

De otra parte, vale la pena resaltar también que las disposiciones peruanas se refirieron a los efectos que las normas sobre consolidación del espectro normativo tienen sobre derechos adquiridos y situaciones ya consolidadas. Así por ejemplo, el artículo 7º de la 29477 señaló expresamente que las obligaciones y derechos que hubiesen surgido en virtud de las normas enlistadas, se sujetan a los artículos 62 y 103 de la Constitución Política, los cuales se refieren a la no modificación de los términos de los contratos en virtud de la ley<sup>84</sup>, y la irretroactividad de las normas, respectivamente<sup>85</sup>. Adicionalmente, la citada norma determinó:

---

<sup>82</sup> “Excluyéanse del ordenamiento jurídico vigente, por haber cumplido su objeto, las siguientes normas que confieren otorgan, reconocen, declaran beneficios personales p autorizan al Poder Ejecutivo a conferirlos” artículo 1. “Excluyéanse del ordenamiento jurídico vigente las siguientes normas que, en su oportunidad, definieron o prorrogaron plazos que actualmente se encuentran cumplidos”. Artículo 2º.

<sup>83</sup> La Ley No. 3 utilizó la siguiente expresión: “Art. 1.- Se derogan las siguientes leyes, decretos legislativos, decretos supremos y decretos leyes de emergencia y más cuerpos legales que se determinan a continuación, que, no obstante su aparente vigencia formal, actualmente son inaplicables por su contenido.” Ley derogatoria No. 1 para la depuración de la normativa legal. Véanse igualmente, las leyes derogatorias No. 2 y 3. “Se derogan los decretos supremos, legislativos y una resolución legislativa que son inaplicables y por lo mismo se han convertido en la actualidad en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente y que se determinan a continuación.”. Ley derogatoria No. 4 para la depuración de la normativa legal, artículo 1º. Véanse en el mismo sentido las Leyes derogatorias para la depuración normativa legal No. 5, 6 y 7.

<sup>84</sup> “La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”. Constitución Política del Perú, artículo 62.

<sup>85</sup> “Efectos de los enunciados precedentes Las obligaciones y derechos que pudieran haber generado las normas listadas en los artículos precedentes, mientras hubieren estado vigentes, se sujetan a lo establecido en los artículos 62º y 103º de la Constitución Política del Perú”. *Ibidem*, artículo 7º.

*“Lo enunciado en los artículos precedentes no acarrea necesariamente la nulidad, insubsistencia o derogación implícita de normas posteriores expedidas a consecuencia o por mandato de las normas listadas en ellos; ni implica rehabilitación de disposiciones derogadas expresamente”<sup>86</sup>.*

En el mismo sentido, el artículo 4º de la Ley 29563<sup>87</sup> dispuso:

*“Las normas contenidas en el artículo 1º confirieron, otorgaron, reconocieron o declararon beneficios de carácter particular que la presente Ley no menoscaba ni desconoce, como tampoco retoman vigencia en caso de que hayan caducado o se hayan perdido. Tampoco se puede invocar esta ley para afectar derechos, obligaciones y consecuencias jurídicas derivadas de las normas contenidas en el artículo 2º.*

*En consecuencia, la presente ley no afecta los derechos adquiridos en virtud de las normas contenidas en los artículos 1º y 2º, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.”<sup>88</sup>*

---

<sup>86</sup> Respecto al artículo 7º en la exposición de motivos de la ley se indicó: “El artículo 7º del Proyecto tiene por objeto sancionar la imprescindible concordancia constitucional que se requiere desde que se enlista un conjunto importante de normas, a efectos de que las aclaraciones del Estado de no vigencia de disposiciones no genere perturbación alguna que pudiere afectar la paz social, ni producir desconocimiento de situaciones legítimamente producidas, que pudiere contravenir la justicia; ello, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103º de la Constitución Política de Perú, conforme a la modificación dispuesta por el artículo 2º de la Ley No. 28389 que dispone que las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones jurídicas existentes, por lo que no es factible actualmente soslayar la aplicación de las normas vigentes en relación con el ejercicio de derechos adquiridos bajo el imperio de las normas que devinieron en no vigentes.

Igualmente, y por la misma razón de conservación de la seguridad jurídica, se señala que no se afecta lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución Política, que estatuye sobre los contratos-ley que el Estado pudiere haber suscrito. Así mismo, siendo posible que normas derivadas de disposiciones legales derogadas o no vigentes, tuviesen validez a causa de normas posteriores o particularidades especiales, resulta necesario no afectarlas necesariamente, toda vez que, de alcanzarles la aclaración de no vigencia, pudieran violentarse derechos adquiridos legítimamente o perturbarse el funcionamiento de entes públicos. Asimismo, a fin de evitar que al señalarse la no vigencia de normas se pudiera ello prestar a interpretaciones equívocas y considerarse que se estuviera rehabilitando normas derogadas por las contenidas en los listados, se establece expresamente que los mismos no implican rehabilitación de las normas”. Exposición de motivos.

<sup>87</sup> “Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: Se declara la o pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de carácter general de normas que otorgaron beneficios personales, dispusieron ascensos y definieron y prorrogaron plazos ya cumplidos”.

<sup>88</sup> En la misma dirección, el artículo 12 señaló: “Las normas contenidas en los artículos del 1º al 10º de la presente Ley dispusieron medidas de carácter presupuestal de ejecución anual que al presente ya han sido cumplidas o han quedado sin efecto; no obstante, la presente Ley no menoscaba ni desconoce ningún derecho, obligación o consecuencia jurídica adquirida en virtud de las mismas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103º de la Constitución Política del Perú”.

## **7. Los criterios utilizados por el Ministerio de Justicia para identificar las leyes que deben excluirse del ordenamiento nacional**

### **7.1. La obsolescencia de las leyes y los decretos con fuerza de ley**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) define el término “*obsoleto*”, como “*poco usado*” y también “*anticuado, inadecuado a las circunstancias actuales*”.

Las leyes se pueden calificar de obsoletas cuando devienen inaplicables a la realidad social, económica, política, cultural y tecnológica de un país, casi siempre por el transcurso del tiempo, aunque no necesariamente por esta causa<sup>89</sup>, o porque su finalidad no se adapta a la época presente o resultan inútiles por razón de un cambio profundo de las condiciones o circunstancias económicas, sociales o políticas de un país.

En el Documento “*Depuración del ordenamiento normativo*” del 5 de septiembre de 2015 del Ministerio de Justicia y del Derecho, se menciona que dentro del grupo de normas legales obsoletas “*se incluyen las normas anacrónicas o en desuso y aquellas expedidas en vigencia del régimen constitucional anterior que resultan incompatibles frente al marco constitucional vigente*” (página 4).

Resulta oportuno hacer un comentario sobre el criterio del desuso de una norma legal, ya que es importante indicar que el desuso<sup>90</sup> de una ley no implica formal ni

---

<sup>89</sup> Muchas normas del Código Civil, por ejemplo, permanecen plenamente vigentes. “*Las leyes se fortalecen con el tiempo*”, decía Georges Ripert.

<sup>90</sup> “El desuso es la no aplicación de una ley, el simple no uso de ella.

(...)

¿Por qué caen las leyes en desuso? Por diversas causas:

a) Desaparecimiento de las condiciones sociales, políticas y económicas que provocaron la dictación de la ley.

b) El hecho de ser inadecuada una ley a la necesidad que pretende servir (...).

c) Falta de correspondencia entre la ley y el sentido o mentalidad de una sociedad. Ejemplo típico en este punto son las leyes que castigan el duelo y que en casi todos los países no se cumplen.

En una palabra, las leyes caen en desuso cuando la conciencia colectiva las considera malas o inaplicables.

En el Derecho positivo de la mayoría de los países, por no decir todos, el desuso no tiene valor alguno, carece de fuerza para destruir la ley, porque esta nace y muere por obra del legislador.” Arturo Alessandri, Manuel Somarriva, Antonio Vodanovic, Tratado de Derecho Civil, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 1998, p. 209. Frente a las situaciones que dan lugar al desuso la doctrina ha señalado: “Ello puede ocurrir cuando la norma no corresponde a la situación social para la que fue dictada, bien sea porque han desaparecido las condiciones sociales, políticas o económicas que le dieron razón a su nacimiento y vigencia, porque hayan variado este tipo de circunstancias o porque no existe correspondencia entre la nueva situación social y los dictados o

jurídicamente su derogatoria, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 8° del Código Civil, el cual establece:

*“Artículo 8°. La costumbre en ningún caso tiene fuerza contra la ley. No podrá alegarse el desuso para su inobservancia, ni práctica alguna, por inveterada y general que sea”.*

En otras palabras, aunque las condiciones fácticas que permiten la aplicación de la ley hayan desaparecido, lo cual no permite su implementación en el campo práctico, no por esa circunstancia puede entenderse que la norma ya no existe dentro del ordenamiento jurídico<sup>91</sup>. Así, la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado:

*“[E]n estricto derecho, las normas deben aplicarse mientras no hayan sido derogadas, suspendidas o anuladas, ya que las ampara una presunción de legalidad, y ni su inobservancia ni el desuso afectan su vigencia.”<sup>92</sup>*

Esta posición ha sido también asumida por la Corte Constitucional, la cual en Sentencia C-318 de 2007, indicó:

*“Esto, en tanto en un caso (art 1677 C.C), la consecuencia jurídica es la permisón del embargo hasta el valor de doscientos pesos (\$200), monto del cual se podría decir entre otras cosas que sugiere la imposibilidad fáctica absoluta de aplicarla ya*

---

previsiones de la ley”. Cesáreo Rocha Ochoa, Manual de Introducción al Derecho, Editorial Universidad del Rosario, 2008, p. 183.

<sup>91</sup> La doctrina también ha señalado que el desuso no produce la derogatoria de una ley. Así por ejemplo, se ha indicado: “Desde el punto de vista jurídico-positivo, en nuestro derecho, el desuso no afecta para nada a la ley y no produce, por lo tanto, su derogación. En consecuencia, esa ley-derecho positivo, no vigente-puede alcanzar vigencia en cualquier otro momento, sea porque los jueces la apliquen, o por otro motivo.” Abelardo Torr , Introducción al Derecho, Editorial Perrot, p. 301. “La mayoría de los autores se opone a concederle fuerza derogatoria al desuso. Se mencionan dos inconvenientes principales: “por un lado, habr a incertidumbre acerca del momento preciso en que el desuso se torna lo suficientemente grande para poder equiparlo a la derogación; y por otro, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo tendr an un medio indirecto para derogar las leyes y así usurpar atribuciones del Legislativo, bastar a con que aplicaran las leyes que no les convienen y hacerlas caer en el olvido. Además, se dice, podr a prestarse a arbitrariedades: nada costar a a un tribunal rechazar la aplicación de determinada ley aduciendo que est  en desuso.”. Alessandri, Somarriva, Vodanovic, p. 210.

<sup>92</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de noviembre de 1970. Radicación número: 480.

*que no existe un bien de este tipo en el mercado que corresponda a dicho valor, lo que no significa sin embargo que su desuso implique su derogatoria*<sup>93</sup>

### **7.1.1 Recomendaciones**

#### **7.1.2. Un criterio único de obsolescencia de las normas legales**

Frente a los diferentes criterios de qué se considera una norma legal obsoleta, se plantea la necesidad de fijar un criterio único que sirva de guía para realizar el inventario de las normas legales obsoletas, con la finalidad de que el Legislador decrete su derogación expresa.

Dicho criterio es el de calificar una norma legal como obsoleta cuando existe imposibilidad total de aplicar su supuesto de hecho ante la realidad social, económica, política, cultural o tecnológica del país.

Además, no se debe establecer como criterios de la obsolescencia de la norma legal, la antigüedad de la misma, pues el hecho de que se haya expedido hace muchos años no significa *per se* que haya perdido aplicabilidad, ni el poco uso que la norma tenga en la actualidad, precisamente por lo expuesto en precedencia.

Es claro que es el Congreso Nacional el que decretaría la derogatoria expresa de las normas legales que resultaran obsoletas luego de la aplicación del criterio mencionado.

#### **7.1.3. El criterio de derogación por “cambio de régimen constitucional” debería separarse del de obsolescencia**

En el Documento del Ministerio de Justicia y del Derecho se incluye dentro del criterio de obsolescencia de las normas legales, el de incompatibilidad frente al marco constitucional vigente. Sin embargo, se observa que este criterio es diferente del de la obsolescencia por lo dicho anteriormente, de manera que debiera manejarse como un criterio distinto de depuración normativa.

El artículo 9º de la Ley 153 de 1887 establece lo siguiente:

---

<sup>93</sup> Igualmente, en el año 2011 el mismo Tribunal indicó: “La vocación de eficacia de toda disposición normativa implica que su vigencia sea, en principio, condición para que pueda producir efectos. Sin embargo, ello no siempre es así. Una disposición puede encontrarse vigente, pero no estar produciendo efectos, por ejemplo, cuando se encuentra en desuso o suspendida. Asimismo, puede no encontrarse vigente, pero estar produciendo efectos, como en el caso en que una disposición vigente haga referencia a otra que está derogada. Sin embargo, los anteriores casos son excepciones al principio general según el cual, para que una disposición produzca efectos, debe encontrarse vigente”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 DE 2011.

*“Artículo 9º. La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente”.*

En consecuencia, si se advierte la existencia de normas legales anteriores a la Constitución actualmente vigente, que están en abierta contradicción con lo dispuesto por esta, como por ejemplo, la citada Ley 2ª de 1943 referente a la administración, división administrativa y régimen electoral de las intendencias y comisarías, las cuales se transformaron en departamentos por disposición del artículo 309 de la Carta del 91, se pueden derogar expresamente por parte del Legislador en el marco del programa de depuración del ordenamiento normativo.

En el evento en que la norma legal no sea claramente contraria a la letra o al espíritu de la Constitución Política vigente, le corresponderá a la Corte Constitucional determinar su exequibilidad o inexecutable, si tal norma es demandada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 de la Carta. Con todo, es claro que el Legislador tiene la potestad de derogar dicha norma legal, si lo considera pertinente, pues está perfectamente dentro su atribución expresa de “*derogar las leyes*”, conferida por el numeral 1º del artículo 150 de la Carta, lo cual puede realizar en el marco del mencionado programa.

Finalmente, conviene citar la Sentencia C-155 del 10 de marzo de 1999 de la Corte Constitucional (M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual sostuvo lo siguiente sobre el tema objeto de análisis:

*“(…) En cuanto a los efectos frente a la normatividad jurídica existente en el momento en el que se promulga la nueva Constitución, el principio de aplicación inmediata significa que, como regla general, tal normatividad conserva su vigencia, salvo que resulte contradictoria con el nuevo régimen.(…)”*

*Así pues, en principio, las normas jurídicas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, salvo que resulten notoriamente contrarias a sus principios, circunstancia que implica que ellas desaparezcan del universo jurídico. Cabe preguntarse si este tipo de derogación es de los que la doctrina califica de “tácita o sobreentendida”, a lo cual habrá de responderse que en efecto lo es. Por lo cual la norma manifiestamente contraria a la Constitución debe entenderse derogada, sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre su retiro del ordenamiento, ni sobre su inconstitucionalidad.*

*La derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, es, además, un principio de interpretación legal avalado por la centenaria norma contenida en el artículo 9º de la Ley 153 de 1887 (...)*  
(...)

*No obstante, la Corte resalta que la contradicción determinante de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, debe ser una manifiesta incompatibilidad entre el contenido material o el espíritu de la nueva norma superior y la antigua norma de menor rango.*

*Esta circunstancia de manifiesta incompatibilidad, eximiría a la Corte de la obligación de pronunciarse sobre la disposición así derogada, teniendo en cuenta que constantemente esta Corporación ha rehusado conocer demandas que versan sobre leyes o decretos que al momento de la decisión no tienen efectividad por haber sido derogados, salvo que aún continúen produciendo efectos jurídicos.*

*Así las cosas, surge el interrogante acerca de si la norma que ocupa la atención de la Corte impone necesariamente un fallo inhibitorio. Al respecto, estima esta Corporación que la incompatibilidad entre la referida disposición y las normas superiores, no es tan manifiesta como para que su derogatoria se deduzca de la simple lectura de su texto frente al de la Constitución. (...). De esta manera, es evidente que la simple lectura de la disposición acusada, no conduce a todo el mundo a deducir una presunta incompatibilidad con la Carta, por lo cual razones de seguridad jurídica imponen un pronunciamiento sobre su inconformidad con la Constitución, que la Corte profiere con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, y que descartan la interpretación llevada a cabo por el señor procurador. Así se hará en la parte resolutive”.*

En síntesis, se debe examinar:

- 1) Si la norma legal preconstitucional está produciendo efectos en la actualidad.
- 2) Si no está produciendo efectos, habría que analizar:
  - a) Si es claramente contraria al ordenamiento constitucional vigente, caso en el cual se considera insubsistente, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 153 de 1887.
  - b) Si no es claramente contraria a la Constitución vigente, subsiste aún.

Tanto en la hipótesis a) como en la b), el Legislador puede derogar la norma legal y hacerlo dentro del programa de depuración normativa.

## **7.2. La derogatoria orgánica<sup>94</sup>**

### **7.2.1. Fundamento, alcance y noción de derogación de la ley**

---

<sup>94</sup> Documento elaborado con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular las sentencias C – 443 de 1997, 159 de 2004, 901 de 2011 y 229 de 2015 que señalan una línea jurisprudencial al respecto.

Según el derecho romano, la derogación viene del latín *derogare* que significa la revocación parcial de la ley, que se distingue de la abrogación que alude a la supresión completa de una ley<sup>95</sup>.

La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra fundamento constitucional en los artículos 150.1<sup>96</sup> (cláusula general de competencia legislativa), al igual que en los artículos 1º (principio democrático) y 3º (soberanía popular), disposiciones que tienen su fundamento en que “el legislador actual no puede atar al legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. La derogación de las leyes encuentra, entonces, sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías 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 efectúen. 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 encarnadas en las leyes previas. Tal es el fundamento constitucional del principio ‘lex posterior derogat anteriori’<sup>97</sup>.

La derogación tiene como función “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una **norma posterior**”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, la que sí se da, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso.

Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. “La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones **surgidas bajo su vigencia** continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta”.

---

<sup>95</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-159 de 2004.

<sup>96</sup> “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

<sup>97</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 1997.

La Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía como juez de constitucionalidad de la leyes, al referirse al asunto concluía "(...) *Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece (...)*"<sup>98</sup>. Se entiende entonces que se trata de una situación en la cual un enunciado legal es retirado del ordenamiento jurídico por voluntad de quien tiene la potestad para expedir tales mandatos y, opera bajo el supuesto según el cual, entre varias manifestaciones de voluntad vertida sobre el mismo asunto, ha de acogerse la última. Un aspecto adicional que se expone en la mencionada cita, hace relación a las bondades que, se supone, inspiran la Ley más reciente, pues se entiende que fue expedida para conjurar las dificultades suscitadas por las disposiciones precedentes o, que estas últimas en su momento no pudieron resolver.

### **7.2.2. Las reglas para la solución de conflictos entre leyes nuevas y antiguas. Clases de derogación.**

Como se advierte claramente respecto de la noción de derogación, siempre se estará en presencia de una norma anterior y una norma posterior. En este sentido, lo primero que debe mencionarse para el entendimiento de las clases de derogación de la ley, es lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 153 de 1887, "**Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887**", a saber:

#### **"PARTE PRIMERA REGLAS GENERALES SOBRE VALIDEZ Y APLICACIÓN DE LAS LEYES**

**ARTÍCULO 1.** *Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.*

**ARTÍCULO 2.** *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.*

**"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 regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."*

---

<sup>98</sup> Sala de Casación Civil, marzo 28 de 1994, M.P. Humberto Murcia Ballén, Gaceta Judicial 2415, p. 116.

Como se puede evidenciar de las normas transcritas, existe un criterio de cronología que señala como regla general que la ley posterior prevalece sobre la anterior, lo cual tiene pleno respaldo constitucional según se ha dicho.

Por su parte el artículo 3 ibídem dispone que la derogación de los enunciados legales reviste diversas formas, tales son, la expresa, la tácita y la orgánica (correspondiente al aparte resaltado en precedencia). Respecto de las mismas la citada jurisprudencia de la Corte Suprema dijo:

*(...)la derogación de una ley puede ser expresa, tácita y orgánica. Es de la primera especie cuando la nueva ley suprime formalmente la anterior; es de la segunda, cuando la norma posterior contiene disposiciones incompatibles con las de la antigua; y es de la tercera, cuando una ley nueva regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (...)*

### **7.2.3. Análisis de la derogación orgánica como criterio propuesto para la depuración normativa**

Está referida a cuando la nueva ley regula íntegramente la materia. En la sentencia C – 229 de 2015, se retomó la noción explicada de tiempo atrás por la Corte Suprema de Justicia sobre la derogación orgánica en los siguientes términos:

*“La derogación tácita encuentra su fundamento o razón de ser en que, existiendo dos leyes contradictorias de diversas épocas, tiene que entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera; y el de la orgánica, en que si el legislador ha redisciplinado toda la materia regulada por una norma **precedente**, forzoso es suponer que ha partido de otros principios directrices, los cuales, en sus variadas y posibles aplicaciones, podrían llevar a consecuencias diversas y aun opuestas a las que se pretenden si se introdujera un precepto de la **ley antigua**, aunque no fuere incompatible con las normas de la ley nueva.*

*La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da cuando la nueva ley “regule íntegramente la materia” que la anterior normación positiva disciplinaba. Empero, el determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende, no tanto del mayor o menor número de disposiciones que contenga en relación con la antigua, **sino 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 (...)***

*Sea de ello lo que fuere, lo evidente es que hay que suponer que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que por tanto responde mejor al ideal de justicia, ideal y*

*necesidad éstos que toman urgente la aplicación de la nueva ley; aplicación que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva. Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece”.*

De lo expuesto puede extractarse que la derogatoria orgánica:

- a. Es una expresión del criterio cronológico según el cual la ley posterior prevalece sobre la anterior;
- b. Que no se define lo que significa regular “íntegramente la materia”, lo cual debe ser deducido por el intérprete con base en la “intención del legislador”;
- c. En esta clase de derogatoria siempre se requerirá de una labor interpretativa no exenta de discusiones frente a sí realmente se dio o no tal derogación, por lo que se sugiere que, para los efectos prácticos del trabajo de depuración propuesto, las determinación de las posibles leyes que han sido derogadas orgánicamente tenga como sustento las providencias de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado en las cuales, al resolver los asuntos de su competencia, se haya afirmado que se dio tal derogación, y
- d. Luego de adelantar tal identificación, razones de seguridad jurídica aconsejan que para efectos de la depuración normativa propuesta se acuda a la expedición de una ley interpretativa (artículo 25 del Código Civil), que expresamente refiera las leyes o decretos con fuerza de ley que han sido derogadas por haberse expedido una ley posterior que reguló “íntegramente la materia”.

#### **7.2.4. Recomendación final**

En atención a que la experiencia internacional analizada enseña que en los ejercicios de depuración normativa transcurre un considerable periodo de tiempo entre la propuesta y la materialización de la misma, la Sala insiste en que por razones de seguridad jurídica lo procedente es que cada ley nueva expedida por el legislador incluya las derogatorias expresas de la legislación anterior y que se de estricto cumplimiento al artículo 158 de la Constitución Política: “...La Ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

En este sentido, uno de los principios que rigen la calidad de la legislación es el de *racionalidad sistémica* que al decir del Consejo de Estado Español<sup>99</sup>, parte del supuesto que las normas se insertan en un sistema normativo más amplio por lo que puede decirse que una norma es racional, desde el punto de vista sistémico, si su inserción en el sistema no plantea problemas gratuitamente, esto es, problemas que podrían evitarse.

Cuando, por el contrario, la entrada en vigor de la norma en el sistema genera disfunciones, o serias dudas interpretativas, o plantea problemas de relevancia cabe decir que la norma es poco o nada racional. Así sucede, por ejemplo, cuando la norma presenta discordancias o desajustes conceptuales con otras normas del ordenamiento sobre la misma materia; o cuando reproduce, mezclándolos en su texto, preceptos de otras normas de jerarquía y competencia diferentes; o cuando no consigna con precisión las disposiciones que siguen vigentes y las que quedan total o parcialmente derogadas; o cuando establece regulaciones no exhaustivas que generan lagunas; o cuando incorpora la regulación de materias muy diferentes a la que constituye su objeto principal.

Por tanto, lo verdaderamente razonable y conforme al principio de la seguridad jurídica es insistir hasta el cansancio en que las nuevas leyes que se expidan contengan la derogatoria expresa de las leyes anteriores.

La conocida cláusula genérica según la cual "LA PRESENTE LEY DEROGA TODAS LAS DISPOSICIONES QUE LE SEAN CONTRARIAS", no sólo desconoce la seguridad jurídica y al principio de racionalidad sistémica sino que desatiende las exigencias de certeza, predictibilidad y confianza legítima que todas las personas debemos exigir de un Estado Social de Derecho como el nuestro.

En el Estado Constitucional moderno la potestad legislativa, si bien es amplia en el sentido de que sólo está sometida a la Constitución, y a las leyes vigentes en la medida en que las modifica o las deroga a su voluntad, en todo caso está delimitada por el principio de seguridad jurídica por lo que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa; debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas<sup>100</sup> como la que sin duda se genera con la inveterada cláusula genérica señalada en precedencia, toda vez que promueve una problemática difícilmente salvable respecto a la previsibilidad de cuál es el Derecho aplicable en un momento dado y, por lo mismo, desconoce el mandato constitucional que exige un "*marco jurídico*

---

<sup>99</sup> Revista Española de la Función Consultiva. Número 6, julio – diciembre de 2006. Página 45.

<sup>100</sup> Ibidem

*que garantice un orden político, económico y social justo” (Preámbulo y artículo 2 de la Constitución Política).*

### **7.3. Agotamiento del objeto y vigencia definida ex ante**

Respecto a estos criterios es posible realizar las siguientes observaciones. Así, bajo el supuesto de que la depuración apunta a todas las leyes y decretos leyes expedidos a lo largo del tiempo, ambos criterios son aplicables, pero requieren:

(i) Una revisión detallada de las normas sobre las que se aplicarían, en el entendido de que exista total seguridad o certeza de que estas cumplen con la descripción señalada en los criterios, como por ejemplo, que se trate de leyes que “contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar”, o normas respecto de las cuales no es posible exigir el cumplimiento puesto que lo dispuesto en la norma ya se cumplió”.

(ii) La adopción de una terminología muy precisa en la disposición en la cual se relacionen las leyes y los decretos leyes que se estimen no vigentes por razón de la aplicación de estos criterios.

De otra parte, en el caso del criterio de “agotamiento del objeto”, la definición adoptada es restrictiva. En este sentido, obsérvense los términos de la definición de la Corte y su explicación, asumidos por el Ministerio para configurar el criterio en comentario:

- “normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados...”

- “un acto... una actividad...”

Se trataría entonces de leyes y decretos leyes de contenido particular y concreto, esto es, de mandatos del legislador ordinario y del legislador extraordinario, para, por ejemplo, construir un hospital, un puente, un monumento, en honor de ..., para conmemorar ..., para otorgar una condecoración.

Con referencia a esos mandatos específicos, no admite discusión que si se ejecutaron, el objeto de la ley respectiva se agotó. Lo cual supone que la norma perdió su vigencia.

Igualmente, debe determinarse con precisión si dentro del criterio de agotamiento del objeto se encuentra el caso de un mandato concreto o específico, de una determinada ley, que no se ejecutó:

(i) Dentro del plazo previsto por el mismo legislador;

(ii) Por imposibilidad física (se trataba de dar un aporte del presupuesto nacional al Festival del Porro que se celebraba en el año 2000); o jurídica (concedía un indulto a una persona concreta, después de la Constitución de 1991).

En este caso el objeto no se agotó, pero tampoco se puede cumplir.

De otra parte, si se adopta el criterio de agotamiento del objeto en un sentido más amplio, esto es, respecto de todas las leyes y decretos leyes, de contenido general, especial y específico, en principio deben quedar excluidas las leyes y los decretos leyes de creación de órganos, organismos y entidades, por cuanto si bien el mandato de creación se cumple con la promulgación de la norma, sin perjuicio de las adecuaciones estructurales, organizacionales y presupuestales requeridas, es lo cierto que mientras el respectivo órgano, organismo o entidad exista, aún con transformaciones, no podría afirmarse sin temor a duda que el acto de creación perdió efectividad.

Por supuesto, si el órgano, organismo o entidad ya fue suprimido y liquidado, no habría temor alguno.

En lo que se refiere al criterio de "vigencia definida ex ante", este criterio es aplicable, pero con la recomendación de que en su aplicación se verifique efectivamente de que se trata de normas que quedaron excluidas de la legislación permanente al concluir el respectivo estado de excepción bajo el cual fueron expedidas.

Finalmente, respecto de ambos criterios es importante señalar que el acto jurídico que concrete la depuración normativa propuesta sea expreso y claro en listar las respectivas normas bajo el respectivo criterio, por cuanto ambos criterios son autónomos y típicos.

Es decir, las normas que dejaron de regir por agotamiento de su objeto o por vencimiento de plazo son normas que no se encuentran vigentes. En consecuencia resulta improcedente su derogatoria.

## **8. Algunas discusiones frente al proyecto**

Respecto al proyecto de depuración normativa, de acuerdo con lo señalado en el documento entregado por el Ministerio, se han presentado debates e interrogantes sobre los aspectos que se presentan a continuación.

## **8.1. Las consecuencias jurídicas que podría tener la derogatoria expresa de una norma que ya no se encuentre vigente**

### **8.1.1. Efecto general de la derogatoria de la ley**

En primer lugar debe señalarse, como principio general, que las normas derogadas, ya sea expresa o tácitamente, o bien de manera "orgánica" o "sistemática", no reviven como consecuencia de la expedición de una disposición posterior que indique o declare "derogarlas" en forma expresa, ignorando el hecho de que aquellas normas en realidad no se encontraban vigentes.

A este respecto, ningún argumento permite considerar que una disposición que pretenda "derogar" normas que fueron derogadas previamente implique que los preceptos derogados recobren su vigencia retroactivamente o, lo que es igual, que solo se entiendan derogados a partir de la expedición de la nueva ley que reitere su "derogatoria". En este asunto, es necesario recordar lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, que proscribía la reviviscencia de las leyes derogadas, por la simple mención o referencia que a ellas se haga en normas posteriores:

*"Una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva."*

El efecto propio de la derogación es la pérdida de la vigencia de la norma, que ocurre en un solo momento y de manera instantánea. De modo que el momento en el que expira la vigencia de las leyes derogadas coincide con el instante en que empieza a regir la ley derogatoria, a menos que esta última señale otra cosa (por ejemplo, cuando fija una condición o una fecha o plazo futuro para que la norma anterior se entienda derogada). Por lo tanto, resulta obvio que la mención que se haga en una ley futura a la ley derogada, en nada afecta los efectos derogatorios de la ley anterior, agotados en el instante mismo en que entró a regir, o en otro momento posterior señalado por dicha ley.

Sin embargo, como lo que busca el proyecto del Ministerio es, al margen de que exista o no una derogación o pérdida de vigencia anterior de las normas, procurar la simplificación, la claridad y la ordenación necesarias de la normatividad interna, para facilitar su conocimiento y ofrecer certeza sobre el derecho positivo aplicable en cada aspecto o sector, resulta forzoso diferenciar entre los efectos jurídicos y prácticos que puede producir una nueva ley que ordene "derogar" preceptos que ya estaban derogados, o que no se encontraran vigentes por cualquier otro motivo.

### **8.1.2. Posibles efectos de una nueva ley que derogue preceptos que no están vigentes en virtud de su derogatoria expresa anterior**

La derogación expresa hace cesar, sin lugar a dudas, la vigencia de las disposiciones jurídicas que explícitamente se sacan del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la eventual “derogatoria expresa” que se hiciera de una norma que hubiera sido previamente derogada en la misma forma, ignorando el legislador dicha circunstancia, aun cuando no tendría la capacidad de afectar la vigencia de la norma, como se indicó, sí podría generar confusiones en la interpretación de tal disposición, particularmente en lo que atañe a su vigencia, en el sentido de que las personas (abogados y no abogados) podrían pensar que el legislador las incluyó en la nueva ley para derogarlas expresamente, porque las consideraba vigentes.

Por lo tanto, es necesario abstenerse de “derogar” nuevamente leyes respecto de las cuales se tenga conocimiento de que fueron derogadas expresamente en cualquier momento anterior y que, por tal motivo, no se encontraban vigentes.

### **8.1.3. Posibles efectos de la “derogación expresa” de normas que se consideren “derogadas tácitamente”**

En el estudio de las normas sobre las que ha ocurrido la derogatoria tácita, es posible encontrar casos en los que razonablemente se pueda concluir que la norma fue derogada tácitamente, por ejemplo, porque la ley o la jurisprudencia así lo han reconocido. En estos eventos, deben tomarse en cuenta las recomendaciones precedentes frente a las disposiciones que hayan sido objeto de derogatoria expresa, en la medida en que si resulta claro que tales normas no tienen vigencia, sería inocuo reiterar su derogación<sup>101</sup> y, por el contrario, tal

---

<sup>101</sup> La Corte Constitucional ha concluido que, cuando una disposición ha sido derogada, carece de objeto, en principio, hacer un pronunciamiento de fondo sobre su exequibilidad, pues “no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados.” Cfr. sentencia C-467 de 1993. En este mismo sentido, refiriéndose al fenómeno de la derogatoria tácita, la sentencia C-329 de 2001 sostuvo: “Si una disposición ha dejado de producir efectos, la Corte carece de objeto material sobre el cual ejercer competencia y el pronunciamiento sobre la exequibilidad no tiene sentido. Por otra parte, pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de una norma derogada que no está produciendo efectos implicaría un ejercicio desbordado de la competencia de la Corte, pues estaría ordenando excluir o permitiendo los efectos de una disposición y, en tal medida, desconociendo que la razón por la cual la norma no está produciendo efectos es que, previamente, y dentro de su competencia política de derogación, el legislador ha decidido sacarla del ordenamiento jurídico. Cuando la Corte se abstiene de pronunciarse de fondo sobre una disposición, por considerar que se encuentra derogada, no está impartiendo una orden y por lo tanto, su apreciación sobre la derogatoria no vincula de manera alguna a los operadores jurídicos”. De igual forma, en la sentencia C-155 de 1999 sobre la derogación tácita de normas preconstitucionales por inconstitucionalidad sobreviniente señaló: “Las normas jurídicas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, salvo que resulten

decisión podría generar confusiones para los intérpretes y para la sociedad en general.

Ahora bien, sobre las normas respecto de las cuales exista incertidumbre o controversia acerca de su "derogatoria tácita"<sup>102</sup> o "sistemática", una declaración expresa que haga el legislador sobre el sentido de su vigencia<sup>103</sup> podría constituir un instrumento útil y valioso para la seguridad jurídica, en la medida en que aclararía definitivamente si tales disposiciones no estaban vigentes desde una fecha anterior, o si, por el contrario, se encontraban todavía vigentes y, por tal motivo, son derogadas en forma expresa por la nueva ley.

---

*notoriamente contrarias a sus principios, circunstancia que implica que ellas desaparezcan del universo jurídico. Cabe preguntarse si este tipo de derogación es de los que la doctrina califica de "tácita o sobreentendida", a lo cual habrá de responderse que en efecto lo es. Por lo cual la norma manifiestamente contraria a la Constitución debe entenderse derogada, sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre su retiro del ordenamiento, ni sobre su inconstitucionalidad. La derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, es, además, un principio de interpretación legal avalado por la centenaria norma contenida en el artículo 9° de la Ley 153 de 1887. No obstante, la Corte resalta que la contradicción determinante de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, debe ser una manifiesta incompatibilidad entre el contenido material o el espíritu de la nueva norma superior y la antigua norma de menor rango".*

<sup>102</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 26 de enero de 2000 señaló que "Cuando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte debe pronunciarse sobre la conformidad o inconformidad con la Constitución, pues ella podría estar produciendo efectos".

<sup>103</sup>Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)". Sobre las leyes interpretativas la Corte Constitucional en la sentencia C-877 de 2000 sostuvo: "La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia según el canon constitucional mencionado y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características: //(...)// En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior. (...)".

En relación con este aspecto, es importante considerar que determinar si una norma ha sido derogada en forma "tácita" u "orgánica" y, en general, establecer si en tales condiciones una disposición se encuentra vigente o no, constituye también un ejercicio de hermenéutica o interpretación jurídica, pues sobre ese mismo problema pueden existir simultáneamente diferentes posiciones, inspiradas en diversos criterios, principios y métodos. En esa medida, la ley que considere en vigor la norma sobre cuya vigencia exista incertidumbre o debate, así como aquella que la estime derogada con anterioridad, en forma "tácita" o en forma "orgánica", serían, en el fondo, leyes interpretativas<sup>104</sup>, aunque no lo señalen así de forma explícita.

En efecto, la declaración expresa del legislador respecto de la norma cuya vigencia es dudosa implicaría una *toma de posición* por parte del legislador, en el sentido de que adoptaría una de las varias interpretaciones que sería posible hacer sobre la vigencia de dicha disposición y, en esa medida, desecharía o abandonaría las demás interpretaciones. Esto conlleva el riesgo de que las personas y entidades (públicas y privadas) interesadas en considerar, por algún motivo, que la referida disposición continuaba vigente o, por el contrario, que había sido derogada tácita o sistemáticamente desde antes, seguirían insistiendo probablemente en su posición en los diferentes asuntos particulares (judiciales, administrativos o privados) en los que tengan interés, e incluso, podrían demandar la constitucionalidad de la nueva ley que se expida.

A este respecto, vale la pena recordar que según el artículo 14 del Código Civil, las leyes interpretativas "*no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio*", y conforme al artículo 58 de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), lo determinado en dichas providencias "*no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir*".

Por lo tanto, el estudio que se realice sobre la derogatoria tácita debe ser muy cuidadoso en la labor de detección de las normas conflictivas y en la interpretación que se haga sobre la presunta incompatibilidad u oposición entre tales preceptos y las disposiciones posteriores, de manera que solamente se excluyan en forma

---

<sup>104</sup> Sobre la aplicación de las leyes interpretativas la Corte Constitucional en la sentencia C- 806 de 2001 señaló: "*Al establecer el sentido y alcance de una ley el legislador no hace una nueva declaración de voluntad, porque simplemente se limita a corroborar la expresada en la ley interpretada. Además, como se supone que la ley interpretativa forma un solo cuerpo con la ley interpretada (se incorpora a ésta, según lo prescribe el artículo 14 del código civil), ella debe ser aplicada desde la vigencia de ésta última, sin perjuicio de los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el interregno*".

expresa aquellas normas respecto de las cuales se considere razonablemente que habían sido derogadas anteriormente en forma tácita.

En conclusión, si el precepto fue derogado tácitamente lo que la nueva norma debería hacer es interpretar y declarar con autoridad que está derogado o que no se encuentra vigente<sup>105</sup>. Frente a las normas que se encuentran vigentes pero que se consideren obsoletas, anacrónicas, inaplicables o en desuso, lo procedente sería derogarla en forma expresa, si efectivamente el legislador considera que la norma no debe existir.

#### **8.1.4. Derogatoria expresa de normas que no estén vigentes por otros motivos diferentes a su derogatoria**

Lo explicado sobre una norma que pretenda “derogar” una disposición que haya sido derogada previamente en forma tácita, sería aplicable también para una disposición que no se encuentra vigente, aunque tampoco haya sido derogada expresa ni tácitamente, como sucede con aquellas que perdieron su vigencia por el cumplimiento total y efectivo de su objeto, o por la expiración del plazo o el cumplimiento de la condición resolutoria a los que estuviera sometida su vigencia.

#### **8.2. La posible afectación de derechos obtenidos con base en las normas que se retirarían del ordenamiento**

Uno de los principios estructurales sobre los cuales se edifica el ordenamiento jurídico consiste en que una vez promulgadas las normas<sup>106</sup> su efecto vinculante y obligatorio se produce hacia el futuro y por el término de vigencia correspondiente, razón por la cual, con excepción de las diferentes modalidades de extraactividad de la ley, es decir, retroactividad, retrospectividad y ultraactividad, ninguna norma

---

<sup>105</sup> Por ejemplo, en Perú, el Congreso de la República, promulgó distintas leyes dirigidas a la “consolidación del espectro normativo peruano”, entre las que se encuentran las Leyes 29477, Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, 29563, Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, en esta **se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de carácter general** de normas que otorgaron beneficios personales, dispusieron ascensos y definieron o prorrogaron plazos ya cumplidos; y 29629, Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, en esta norma **se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente** de normas con rango de ley que dispusieron medidas exclusivamente de carácter presupuestal y que aprobaron la cuenta general de la República.

<sup>106</sup> Código de Régimen Político y Municipal: “Artículo 52.- La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada”. “Artículo 53.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes: 1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir el día señalado...”

puede tener aplicación sobre situaciones que tuvieron ocurrencia en períodos anteriores al de su promulgación, ni sobre situaciones que se presenten con posterioridad a la pérdida de su vigencia.

Es suficientemente claro que las normas durante el período de su vigencia producen efectos jurídicos sobre el conglomerado social que pueden dar lugar a que se adquieran derechos por parte de personas naturales y de personas jurídicas públicas o privadas; es evidente también que la creación de estos derechos compromete al Estado a respetarlos y protegerlos.

En ese orden de ideas, la Constitución Política, en su artículo 58, dispone que “los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”, lo cual constituye un desarrollo del principio aludido en el ámbito de la protección de los derechos de los sujetos.

Así, en relación con el advenimiento de nuevas normas jurídicas que surjan como resultado de cambios políticos, sociales o económicos, se debe tener en cuenta que las situaciones consolidadas bajo el amparo de la normatividad anterior, así como las expectativas legítimas que se han generado, deben permanecer sin modificación alguna en la medida en que su conservación resulte posible en el marco del nuevo orden normativo, porque no entrañan una contradicción con él.

Por el contrario, cuando quiera que el mantenimiento de los derechos adquiridos o de las expectativas legítimas pugne con las modificaciones normativas y, por tal razón, resulte indispensable alterar el *status quo*, deberá procurarse, cuando fuere posible, establecer dentro de los textos legales correspondientes regímenes de transición que protejan debidamente a los titulares de los derechos afectados, en el sentido de hacer menos gravosa la adaptación al nuevo régimen legal.

No obstante, en el supuesto caso en el cual no fuere posible definir un escalonamiento en los efectos de las nuevas normas sobre las situaciones que previamente estaban reguladas por otras, procederán las indemnizaciones que resarzan los perjuicios ocasionados a los titulares de los derechos.

En el caso particular que se analiza, en atención al cual un número plural de normas podría perder vigencia como consecuencia de la decisión del legislador de derogarlas expresamente, o como resultado de la interpretación auténtica que el propio legislador emitiese por medio de una ley, donde afirmare que algunas normas no hacen parte del ordenamiento jurídico porque ha operado con anterioridad la derogatoria tácita o la derogatoria orgánica, eventualmente podrían afectarse derechos adquiridos o expectativas legítimas.

Aun cuando es cierto que la iniciativa gubernamental de depurar el ordenamiento jurídico nacional, en virtud de la naturaleza de las normas que pretende derogar no debería afectar derechos adquiridos ni expectativas legítimas, no es prudente descartar que pueda presentarse alguna consecuencia adversa.

Sin duda alguna, las materias respecto de las cuales tratan las normas derogadas, determinan en buena medida si los derechos adquiridos o las expectativas legítimas se afectan por el cambio de legislación. Así, en el campo de la seguridad social en pensiones, el régimen de transición correspondiente ha dado lugar al surgimiento de una profusa actividad de creación jurídica de índole constitucional, legal, reglamentaria y jurisprudencial para proteger a las personas. En materia penal existe el principio de la retroactividad del efecto de las normas que puedan favorecer al reo. En el campo civil procederá la pérdida de la propiedad por la vía de la expropiación con indemnización, cuando el derecho real adquirido con sujeción a normas anteriores se vea enfrentado con las necesidades actuales que propenden por la satisfacción del interés general, en atención a la función social como elemento definitorio de la propiedad.

En tal sentido, resulta imposible definir de antemano si la derogatoria de las normas que se pretende dejar por fuera del ordenamiento jurídico afectará derechos adquiridos o expectativas legítimas, y menos aún si la forma de proteger o amparar a sus titulares será por medio de un régimen de transición, una indemnización o algún otro mecanismo.

Por lo anterior, frente al escenario que se advierte, prevalidos del conocimiento de los riesgos que entraña y de las soluciones que brinda el ordenamiento jurídico en casos similares, debe analizarse cada norma que se busca afectar con la medida para definir quiénes serían los titulares de derechos y expectativas afectados, y cuál resultaría el mecanismo más adecuado para su protección.

### **8.3. La unidad de materia**

El principio de unidad de materia de las leyes se deriva de dos normas constitucionales. El artículo 158 de la Carta dispone que *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"* y el artículo 169 ibídem establece que *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*.

Según la Corte Constitucional, en virtud de este principio "las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar **con un eje temático**, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título"<sup>107</sup>. La exigencia de

---

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-261 de 2015.

vinculación con el eje temático se aplica tanto i) a los artículos presentes en el proyecto de ley, como ii) a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación.

Con base en lo anterior, la jurisprudencia ha indicado que la ley debe referirse a un solo tema o a varios temas interrelacionados entre sí:

*“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”<sup>108</sup>*

De acuerdo con lo anterior, la unidad de materia se garantizaría si desde el inicio del proceso legislativo tanto su título como su materia se circunscribe **al proceso de depuración normativa**, en el sentido de no tener contenidos normativos distintos a los de excluir del ordenamiento jurídico normas en desuetas, derogadas tácitamente, etc. Lo importante es, como se ha señalado, que haya una materia dominante<sup>109</sup> (en este caso dominante y única) que permita darle unidad y conexión a todo el proyecto.

Entonces no sería necesaria una ley por cada tema o materia objeto de depuración, sino que bastaría una norma legal general de depuración normativa, sin perjuicio de que se considere conveniente agrupar por áreas o por tipo de normas o su categoría.

No se violaría entonces el propósito del principio de unidad de materia, que como se ha dicho, no es otro que el de evitar *“(l)a proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas*

---

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2008.

<sup>109</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-407 de 1994, reiterada en sentencia C-044 de 2015.

*subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.”<sup>110</sup>*

Hay que recordar que en relación con el principio de unidad de materia, la Corte Constitucional ha indicado que no puede extremarse su aplicación al punto de “limitar ilegítimamente la tarea encomendada al Congreso de la República, privándole de la necesaria amplitud y flexibilidad que se requiere para el ejercicio de su competencia legislativa”<sup>111</sup>. En esta medida, no puede usarse “para obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa, sino para garantizar el cumplimiento de exigencias básicas de transparencia y coherencia”.<sup>112</sup>

Finalmente cabe advertir que la Corte también ha aclarado que la falta de unidad de materia constituye un vicio material y no simplemente formal, por lo que las demandas de constitucionalidad fundadas en la violación de ese principio no están sujetas a un plazo de caducidad (el vicio no debe ser alegado dentro del año siguiente a la promulgación de la ley), ni dicho vicio tiene carácter subsanable.

#### **8.4. La implementación del proyecto**

Para efectos de la depuración normativa existen dos posibilidades de procedimiento: i) ley de derogatoria expresa y ii) ley de interpretación.

Aquellas normas que se consideren obsoletas o cuyo objeto está agotado, pueden ser retiradas del ordenamiento mediante una ley que expresamente las derogue.

En este punto se anota que no sería posible expedir una ley que por vía de interpretación las considere derogadas, por cuanto la jurisprudencia constitucional considera que la derogatoria excede el objeto de la interpretación auténtica.

En efecto, en la Sentencia C-076 de 2007. La Corte Constitucional señaló:

*“7. En conclusión, los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, en el desarrollo de esta función, se prohíba*

---

<sup>110</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2001.

<sup>111</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2015.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

*establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores. Así lo ha reconocido esta Corporación, en diversas oportunidades, al manifestar que:*

*“La expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a las reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada”<sup>113</sup>.*

**8.** *Para cumplir con la citada limitación, este Tribunal ha reconocido que una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales ésta se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Estos requisitos fueron categorizados en la sentencia C-245 de 2002<sup>114</sup>, en los siguientes términos: “Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material”. En criterio de esta Corporación, cuando se cumplen los citados requisitos la norma interpretativa se constituye en un sólo cuerpo normativo con la disposición interpretada; en caso contrario, “aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada”<sup>115</sup>.*

Respecto a la derogatoria tácita, las sentencias C-525 de 2013 y C-353 de 2015 de la Corte Constitucional aclaran:

*“En la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone ‘que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva. Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace*

<sup>113</sup> Sentencia C-270 de 1993.

<sup>114</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.”

Así pues, lo aconsejable para dar certeza sobre la derogatoria tácita, sería expedir una ley de interpretación toda vez que como lo anota la Corte, el establecimiento de una incompatibilidad entre leyes posteriores y anteriores, requiere de un esfuerzo interpretativo.

En este punto se estima conveniente que se interprete cada una de las leyes posteriores en el sentido de considerar que derogaron cada una de las anteriores, pues, debido al efecto de la restrospectividad de las leyes interpretativas que implica que la ley interpretada junto con la ley interpretativa integran a partir de la vigencia de la primera un mismo cuerpo jurídico como se desprende de los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal:

**“Código Civil. Art. 14. Leyes de interpretación.** Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

**“Código de Régimen Político y Municipal. Art. 58.** Cuando una ley se limita a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos, pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir”.

#### 8.4.1. ¿Qué clase de ley debería expedirse?

Buena parte de la normativa que se pretende depurar es anterior a la Constitución de 1991, lo que implica un problema consistente en que puede referirse a materias propias de los derechos fundamentales.

En efecto, la legislación anterior al 91 reposa básicamente en leyes ordinarias o en decretos con fuerza de ley que obviamente no se dictaron como leyes estatutarias, pero que hoy en día serían modificables o derogables por este tipo de leyes por lo menos en lo que afecte la esencia de derechos fundamentales.

Es menester advertir que determinar hoy en día qué debe ser regulado por ley ordinaria y qué por ley estatutaria es tema muy difícil de dilucidar.

A manera de ilustración, se puede hacer la siguiente síntesis jurisprudencial:

La Corte Constitucional en la sentencia C-226 de 1994 dice que la necesidad de una ley estatutaria para la regulación de derechos fundamentales recae únicamente sobre los elementos estructurales esenciales, pues la reserva a dicho trámite excepcional no tiene como objeto que a través de ella se deba regular en detalle cada variante de manifestación o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

La sentencia C-1338 de 2000 afirma que no toda disposición referente a temas con reserva de ley estatutaria debe ser regulada por este tipo especial de ley, pues con el objeto de dar aplicación al principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento o petrificación de la legislación se ha admitido que la exigencia de ley estatutaria tiene carácter restrictivo.

Por consiguiente solo aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que un derecho fundamental pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante ese trámite especial.

En la providencia C- 756 de 2008, la Corte explica:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:*

*i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.*

*ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. Al respecto, esta Corporación ha aclarado que el “criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla “Código de Derechos Fundamentales”. Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario... De la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales”. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.*

*iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.*

*iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y,*

*v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario."*

En la sentencia C-748 de 2011 se indica que la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de "todo evento ligado a los derechos fundamentales" sino que abarca "solamente los elementos estructurales esenciales", de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

La sentencia C-818 de 2011 advierte que en materia de derechos fundamentales el asunto es complejo si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto directa o indirectamente toda regulación se refiere o afecta un derecho fundamental.

Dice la Corte que en tal virtud la jurisprudencia constitucional ha buscado el establecimiento de ciertas reglas que permitan la armonización del artículo 152 con el 150 Superior, de manera tal que se mantenga un amplio margen de regulación por parte del legislador, pero se impida la restricción de mínimos de protección de los derechos fundamentales sin el consenso y el debate político propio de las sociedades democráticas.

En la sentencia C-540 de 2012, la Corte anota que la reserva estatutaria opera en aspectos principales e importantes encaminados a enriquecer el contenido de los derechos fundamentales, que incluyen consideraciones destinadas a definirlos, actualizarlos y ponderar su vigencia, mientras que los aspectos no esenciales o menos relevantes pueden ser regulados mediante leyes ordinarias, como la reglamentación práctica de su aplicación o garantía en casos concretos.

Finalmente, en la sentencia C-511 de 2013, la Corte Constitucional se ocupa de definir el núcleo esencial de los derechos fundamentales como "aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Dada la dificultad para determinar inequívocamente cuándo se trata de reserva de ley estatutaria, se sugiere que la depuración normativa en esos casos se haga

mediante esta última categoría legislativa para evitar posteriores cuestionamientos sobre la pertinencia del marco normativo adoptado.

Nótese que las leyes estatutarias tienen el mecanismo más complejo de expedición y en tal virtud pueden contener materias propias de leyes ordinarias pero no viceversa.

#### **8.4.2. ¿Qué trámite de aprobación debe efectuarse?**

En principio hay que atender la especialidad de cada una de las normas que se pretenden retirar del ordenamiento a efectos de establecer: i) si la iniciativa es del Gobierno Nacional (Ley 5 de 1992, artículo 142) y ii) la Cámara de origen del proyecto.

Empero, si se decide presentar una ley estatutaria derogando la normativa anterior bajo los criterios enunciados por el Ministerio, surge la facilidad de que el trámite dará inicio por las comisiones primeras. (Ley 754 de 2007, artículo 1).

09 JUN 2016

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 9 DE JUNIO DE 2016.