

Sentencia C-041/15

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Inhibida para decidir por falta de competencia, al no haberse demandado también la ley que con él se pretendía corregir

DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY-Jurisprudencia constitucional sobre competencia/**REVISION DE DECRETOS EXPEDIDOS PARA CORRECCION DE YERROS**-Jurisprudencia constitucional

UNIDAD NORMATIVA-Causales de procedencia de integración oficiosa

Referencia: Expediente No. D-10280

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012

Demandante: Alberto Botero Castro

Magistrada ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia, con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Alberto Botero Castro demandó el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012 *“por el que se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, ‘por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones’”*. Por reparto, la ponencia se le asignó inicialmente a la Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991,

la Sala Plena de la Corte Constitucional improbo el sentido del proyecto de ponencia, razón por la cual tuvo lugar un cambio de ponente.¹

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada

“DECRETO 1736 DE 2012

(Agosto 17)

Por el que se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, "por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 10 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, y
(...)

DECRETA:

ARTÍCULO 6º. Corriójase el inciso primero del artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 338. Cuantía del interés para recurrir. Cuando las pretensiones sean esencialmente económicas, el recurso procede cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1000 smlmv). Se excluye la cuantía del interés para recurrir cuando se trate de sentencias dictadas dentro de las acciones de grupo y las que versen sobre el estado civil.”

III. LA DEMANDA

A juicio del ciudadano, la disposición demandada vulnera los artículos 150 numerales 1 y 2, 165, 166, 189 numeral 10, y 200 numeral 1º de la Constitución Política. Sostiene que la Corte Constitucional tiene competencia para conocer de la acción pública contra un decreto de corrección de yerros, por cuanto así lo admitió en la sentencia C-400 de 2013 cuando sostuvo que entre las atribuciones de esta Corporación está resolver sobre la exequibilidad de los “*decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley*”.

Según el demandante, “*el citado decreto incurrió en errónea fundamentación porque rompió los hilos normativos y lógicos al aducir la facultad de*

¹ Los segmentos siguientes, referidos a la norma acusada, la demanda, las intervenciones y el Concepto del Ministerio Público, pertenecen en gran parte a la ponencia de la Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez.

promulgar las leyes para justificar la corrección de unos yerros no encontrados en alguna (sic). Por lo que se infiere que en la expedición del citado decreto, el Presidente de la República actuó por fuera de sus competencias constitucionales, por lo que se concluye que el art. 6° del Decreto 1736 de 2012 incurrió en violación del numeral 10) del art. 189 de la Constitución Política, razón más que suficiente para fundar esta solicitud de declaratoria de inexecutable de la norma impugnada” -folio 4-.

En concreto, plantea el ciudadano Botero Castro, que la Corte debe dilucidar si en la norma acusada, es decir, el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, simplemente se corrigieron unos yerros tipográficos o se modificó la ley dictada por el Congreso y sancionada por el Presidente. En su criterio, claramente, el Presidente de la República, so pretexto de corregir un supuesto yerro tipográfico contenido en el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, o mejor, una omisión del legislador, procedió a modificar la disposición legal en un punto esencial como lo es, que las acciones populares sean susceptibles del recurso de casación, sin que deban acreditar el interés para recurrir (folio 5).

Además, señala que no existe yerro tipográfico alguno, ya que desde la presentación del proyecto de ley hasta la expedición del texto definitivo, siempre sin excepciones, se incluyeron a las acciones populares en el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, como procesos excluidos del requisito del interés para recurrir en casación, por lo que, de ninguna manera, la incorporación de las acciones populares en el art. 338 del Decreto 1736 de 2012 se puede catalogar como un error tipográfico. Para el actor, el art. 6° del Decreto 1736 de 2012 literalmente borró el citado artículo 338, con lo cual el Presidente de la República introdujo una reforma a la norma y no, en forma alguna, una simple corrección (folio 5).

Indica que la norma demandada quebrantó directamente las competencias fijadas por el Constituyente para el Congreso de la República (numerales 1° y 2° del artículo 150 C.P.) y para el Presidente de la República (artículo 189 C.P.), toda vez que la Carta Política no contempla competencia del Presidente de la República para modificar o reformar sustancialmente alguna disposición o expresión legal establecida por el Congreso de la República, menos si el cuerpo normativo constituye un código.

Señala que de forma errada, el Gobierno Nacional expuso su propia interpretación sobre el artículo 334 y 338 de la Ley 1564 de 2012, al considerar que las acciones populares no eran susceptibles del recurso extraordinario de casación, con lo cual invadió las competencias propias del Congreso de la República relativas a interpretar, reformar y derogar las leyes o a reformar códigos de la legislación nacional.

Finalmente, el actor llama la atención sobre el hecho de que el Presidente de la República, antes de sancionar la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, no hubiese formulado la objeción puntualizada contra el artículo 338

del proyecto de ley para que la autoridad competente, es decir, el Congreso de la República reformara la norma suprimiendo del artículo la expresión “acciones populares”.

IV. INTERVENCIONES

1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e) de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, intervino en el proceso constitucional para solicitar la declaratoria de **exequibilidad** de la norma acusada.²

Con respecto al cargo por presunta vulneración del artículo 189, numeral 10° de la Constitución, indica que en la ponencia para primer debate en el Senado de la República al proyecto de ley 159/2011 Senado y 196/2011 Cámara (tercer debate), se introdujeron una serie de importantes modificaciones en el artículo 333 -actualmente artículo 334 de la Ley 1564 de 2012-, entre las cuales se encuentra la que es objeto de los cargos de la demanda, esto es, la eliminación de las sentencias proferidas en procesos de acciones populares como providencias susceptibles del recurso extraordinario de casación.

Según la intervención, dicha modificación introducida por el Legislador en tercer debate, tuvo lugar en virtud la Ley 472 de 1998 *“por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*, la cual establece que el recurso extraordinario de casación únicamente procede respecto de las sentencias proferidas en acciones de grupo y no en las acciones populares.

Como sustento de lo anterior, trae a colación el pliego de modificaciones contenido en la ponencia para tercer debate que expone, *“En el numeral 2° del artículo se eliminan las acciones populares como susceptibles de recurso de casación, en los términos previstos en la Ley 472 de 1998. En efecto, el artículo 67 de esta ley establece que serán susceptibles de casación las sentencias dictadas en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo, mas no así en las acciones populares”*.

En consecuencia, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la decisión del Presidente de la República obedeció al respeto de la decisión del legislador que a su turno tuvo como justificación la intención de respetar los mandatos de la Ley 472 de 1998, que al regular las acciones populares y de grupo dispuso que el recurso extraordinario de casación únicamente procede respecto de las sentencias proferidas en acciones de grupo.

Así las cosas, con la expedición del Decreto 1736 de 2012, el Presidente de la República corrigió un yerro existente en el artículo 338 de la Ley 1564 de

² Ciudadana Isabel Abello Albino.

2012, para de esta forma *“darle coherencia a esta disposición con la contenida en el artículo 334 de la misma ley, que claramente por expresa voluntad del legislador excluyó a las sentencias proferidas en el marco de procesos de acciones populares de ser susceptibles del recurso extraordinario de casación”* (...) *“... si el recurso extraordinario de casación por mandato del artículo 334 de la Ley 1564 de 2012 no es procedente entratándose (sic) de sentencias proferidas en el marco de procesos de acciones populares, efectivamente la exclusión de la cuantía del interés para recurrir contenida en el artículo 338 hecha a las sentencias dictadas dentro de esta clase de acciones resultaría de imposible aplicación”* (folio 47 reverso).

Respecto a la presunta vulneración del artículo 150, numerales 1º y 2º de la Constitución Política, por supuesta invasión de las competencias del Legislativo por parte del Presidente de la República, señala que la facultad de corrección de yerros legislativos se encuentra comprendida en la función de promulgación de las leyes asignada al Presidente de la República en el artículo 189, numeral 10º de la Carta Política.

También arguye que el artículo 6º acusado del Decreto 1736 de 2012 no modificó el contenido esencial de las disposiciones de la Ley 1564 de 2012 en materia del recurso de casación y las sentencias respecto de las que resulta procedente, pues *“a lo largo de los diversos debates legislativos quedó evidenciado que la voluntad del Congreso de la República fue la de excluir de ese recurso a las sentencias proferidas en el marco de procesos de acciones populares; sentido en el que precisamente se encuentra el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012 en su relación actual”* (folio 48).

Finalmente, frente a la falta de aplicación de los artículos 165, 166 y 200 sobre objeciones gubernamentales indicó que estas pueden ser por inconveniencia o inconstitucionalidad, pero no están previstas para la corrección de yerros como presuntamente se presenta en este debate constitucional, por ello no existe razón para que el Presidente de la República hubiere optado por este procedimiento en lugar de expedir el Decreto 1736 de 2012.

2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, por intermedio de uno de sus integrantes, intervino oportunamente para solicitar la **inconstitucionalidad** de la norma demandada.³

Acerca de la competencia para conocer el acto demandado concuerda con el demandante acerca de que la misma corresponde a la Corte Constitucional, primando el fondo sobre la forma ya que el Decreto 1736 de 2012 *“determina y precisa el alcance de la ley, en este caso del Código General del Proceso”* (folio 58).

³ Ciudadano Edgardo Villamil Portilla.

Con respecto a la modificación introducida por el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, consideró que el Código General del Proceso es el primer intento del legislador de poner a tono la ley procesal civil con la Constitución de 1991, toda vez que los fines de la casación son ahora distintos al extenderse a la unidad e integridad del ordenamiento jurídico. *“...El Código General del Proceso, expedido a la luz de la nueva Constitución, expresa y deliberadamente puso bajo la competencia de la Corte Suprema de Justicia, la defensa de la integridad y unidad del ordenamiento jurídico. Esta cláusula puesta para llegar a todos los intersticios del ordenamiento jurídico, con una vía expansiva que lleva al límite esa competencia constitucional, como que las demás competencias atribuidas por la Carta Política son estrictas y no residuales. La función de defensa de la “unidad e integridad del ordenamiento jurídico” es una amplitud residual totalizadora”* (folios 59 y 60).

En ese sentido, de conformidad con el artículo 89 constitucional que prevé “recursos” para “propugnar por la integridad del ordenamiento jurídico”, el recurso extraordinario de casación viene a cumplir una aspiración constitucional como fue concebido en el Código General del Proceso, o lo que se podría llamar una *“constitucionalización del recurso de casación”* siguiendo el artículo 333 del Código General del Proceso.

“Se ha hecho este énfasis en el carácter constitucional del recurso, para resaltar que pareciera lógico en el nuevo esquema del recurso extraordinario de casación, que las acciones constitucionales pudiesen llegar a Corte Suprema de Justicia. Nos referimos concretamente a que las acciones populares y las acciones de grupo pudiesen arribar al estrado de la Corte Suprema de Justicia en virtud del recurso extraordinario de casación”.

Señala que no existe duda acerca de que el recurso extraordinario de casación procede respecto de las sentencias dictadas en las acciones de grupo que sean de competencia de la jurisdicción ordinaria; el problema se plantea en torno a las acciones populares, pues ellas no fueron incluidas expresamente en el artículo 334 del Código General del Proceso. *“A pesar de ello, el artículo 338 mencionaba las sentencias dictadas en acciones populares como excluidas del requisito de cuantía, lo cual las coloca como pasibles del recurso de casación”* (folio 61).

Para el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la constitucionalización del recurso de casación no solo atañe a la protección de la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, la defensa de los derechos fundamentales, sino también, a la casación oficiosa para la preservación del orden o del patrimonio público. Por consiguiente, la defensa del ordenamiento jurídico y del patrimonio público, como fines del recurso de casación, concierne a la protección de los derechos supraindividuales de la misma estirpe de los previstos en el artículo 88 de la Constitución.

En otras palabras, explica el representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal que *“los fines del recurso extraordinario de casación definidos en los artículos 333 y 336 del C.G.P., guardan estrecha armonía con el objetivo de las acciones populares, en lo que concierne a la defensa del orden y el patrimonio público, los derechos fundamentales y demás valores supraindividuales”* (folio 62).

Entonces, el Ejecutivo no podía modificar la ley mediante un simple Decreto expedido a la luz del artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, pues *“subsiste la duda sobre la verdadera voluntad del legislador. No se trata de un simple lapsus cálami, sino de la concepción legislativa acerca de los fines y propósitos que inspiran el recurso extraordinario de casación”* (folio 62).

Concluye que el Código General del Proceso, entendido como una unidad orgánica, no podía ser modificado por el Ejecutivo mediante un decreto para excluir del recurso de casación las sentencias dictadas en acciones populares, por cuanto la interpretación normativa de la ley, es decir la que se hace con carácter general y abstracto, solo compete hacerla al legislador conforme al numeral 1º del artículo 150 de la Carta Política. De esta manera, con la expedición del artículo 6º del Decreto 1736 de 2012, *“se lastima el principio mayoritario porque el Ejecutivo asumió la tarea de interpretar la ley con alcance general, esto es, el referido artículo demandado hizo un ejercicio de interpretación auténtica que constitucionalmente está reservada a la ley”* (folio 53).

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Dirección de Desarrollo del derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino el 17 de julio de 2014 con el fin de solicitar a la Corporación una sentencia **inhibitoria** por cuanto la norma demandada obedece al desarrollo de la facultad ordinaria del ejecutivo al promulgar leyes y, por ende, su estudio no corresponde a la Corte.⁴

Tras un recuento de los antecedentes legislativos del artículo 334 y 338 de la Ley 1564 de 2012, esta entidad indica que la voluntad del legislador fue la de no hacer procedente el recurso de casación para las acciones populares en la jurisdicción ordinaria, *“al excluirlas de manera consciente y expresa del listado de sentencias respecto de las cuales procede dicha acción”* (folio 70).

Finalmente, concluye aduciendo que el Presidente de la República no alteró el contenido esencial de la norma demandada, conformada unificadamente por los artículos 334 y 338 de la Ley 1564 de 2012, pues no hizo otra cosa que hacer manifiesta la voluntad del legislador, contenida en el artículo 334, sobre la improcedencia del recurso de casación para las acciones populares, lo cual lleva implícito que tampoco proceden los requisitos de cuantía para que proceda dicho recurso en tales acciones.

⁴ Lo hizo por medio de escrito presentado por la ciudadana Gloria Inés Córdoba Rocha.

4. Universidad Libre –sede Bogotá D.C.-

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá D.C., intervino para solicitar la declaratoria de **inexequibilidad** de la norma acusada, de acuerdo con los principios de integración normativa.⁵

No obstante, por tratarse de un decreto que no tiene fuerza de ley solicitan *“inaplicar el Decreto 1736 de 2012, mediante el cual se corrige el inciso 1º del artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, de conformidad con el artículo 4º de la Constitución, mientras se define la constitucionalidad del mismo por parte del Consejo de Estado, para lo cual se deberá remitir por competencia”* (folio 88).

Para los intervinientes, no se trata solo de la constitucionalidad del artículo demandado, sino de la totalidad del decreto, que so pretexto de modificar los yerros del legislador, introdujo modificaciones en temas relacionados con las cuantías, propiedad horizontal, acciones populares, lanzamientos por ocupación de hecho, notificaciones y anexos, saneamiento de nulidades, registro de apertura de procesos de sucesión, régimen de procesos ejecutivos, desistimientos tácito, vigencia y derogatoria de normas, entre otros aspectos. Lo que a juicio de los intervinientes, *“no son simples yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias, que incurrió el legislador, si no que en muchos aspectos, constituyen verdaderas modificaciones para las cuales no tiene facultad constitucional ni legal el ejecutivo”* (folios 86 y 87).

Señalan que la norma demandada debe ser declarada inconstitucional, por cuanto la expedición y reforma de códigos mediante decreto está prohibida expresamente por la Constitución Política (art. 150, numerales 1, 2 y 10 C.P.) y, con mayor razón, cuando so pretexto de la corrección de un yerro, se acude a un decreto que no tiene rango de ley, tal como ocurre con el decreto demandado.

Por otra parte, respecto de la competencia de la Corte para realizar un pronunciamiento manifiestan que el decreto demandado no tiene fuerza de ley ni es un decreto legislativo, lo que implicaría que la competencia del mismo sería del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 y 241-5 y 7 de la Carta. Sin embargo, reconocen que como quiera que la norma modifica una norma de rango legal se debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 4º de la Constitución.

5. Universidad Externado de Colombia

⁵ La intervención la suscriben los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano y Luis Gilberto Ortegón Ortegón.

El Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado,⁶ intervino en relación con la demanda de inconstitucionalidad respecto del artículo 6º del Decreto 1736 de 2012, para solicitarle a la Corporación se **abstenga de conocer de la demanda** impetrada por el ciudadano Alberto Botero Castro y **remita la demanda al juez competente**, es decir, al Consejo de Estado con el fin de continuar su trámite.

Explica que la naturaleza de los decretos que expide el Presidente de la República es clasificada de manera general, en decretos administrativos y decretos con fuerza de ley. Los decretos con fuerza de ley, se expiden en ejercicio de funciones legislativas excepcionales y tienen la misma jerarquía de una ley, mientras los decretos administrativos son aquellos proferidos por el Presidente de la República como actos administrativos, pues son expedidos en ejercicio de funciones administrativas, cuya finalidad es la reglamentación o aplicación concreta de una ley o la misma Constitución Política.

En ese sentido, tanto los decretos legislativos como los decretos leyes hacen parte de aquellos decretos llamados con fuerza de ley, pues en ellos el Presidente actúa como legislador extraordinario, por tanto, el control judicial de tales actos es ejercido por la Corte Constitucional. Por el contrario, los decretos ejecutivos, junto a los decretos reglamentarios y compiladores, se encuentran dentro de los llamados decretos administrativos, pues en estos el Presidente actúa en uso de su función ordinaria, la función administrativa.

Señala que el Decreto 1736 de 2012 es un acto administrativo de carácter general, en el cual la motivación esgrimida por la norma en cuestión, no se sustenta en el ejercicio de potestad reglamentaria (artículo 189, numeral 11), sino en el aseguramiento del cumplimiento de la ley, (artículo 189, numeral 10) y el artículo 45 de la Ley 4 de 1913 y por esto debe remitirse por competencia al Consejo de Estado, Corporación que conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de todos los decretos salvo los que expida el Gobierno en uso de facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10), el decreto del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 341) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (Estados de excepción).

6. Consejo de Estado

Mediante escrito recibido por la Corporación el 21 de julio de 2014, la Presidenta del Consejo de Estado,⁷ intervino para solicitar que se promueva un **conflicto de competencias jurisdiccional ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**, órgano competente para dirimirlo, toda vez que la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa, asumió competencia al conocer de una acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto 1736 de 2012, la cual fue

⁶ Por intermedio del ciudadano Jaime Augusto Correa Medina.

⁷ Doctora María Claudia Rojas Lasso.

admitida mediante proveído de 9 de julio de 2014 y que actualmente se tramita bajo el radicado no. 11001032400020120036900⁸, en el despacho del Consejero Marco Antonio Velilla Moreno.

Señala que el control de constitucionalidad en Colombia designó a la Corte Constitucional para guardar la integridad y supremacía de la Constitución, sin establecer que tal competencia fuera exclusiva de esta. Por el contrario, la Carta Política concibió que el control de constitucionalidad fuera una herramienta más democrática en la que cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. En cuanto al control constitucional adelantado ante el órgano judicial, la Constitución Política conservó el mismo principio democrático, asignando expresas funciones de control en la Corte Constitucional (artículo 241 C.P.), en el Consejo de Estado (numeral 2º del artículo 237 C.P.) y de manera excepcional, en los demás jueces y corporaciones judiciales sin distinción a su jurisdicción, cuando están conociendo de acciones o recursos previstos para la realización de derechos constitucionales, verbigracia, la acción de tutela.

En su concepto, el control de constitucionalidad al ser difuso no está reservado de manera exclusiva y excluyente a la Corte Constitucional, sino que también corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de acciones que puedan ejercerse ante el Consejo de Estado y ante los tribunales administrativos y aún a todos los jueces de la República. Como consecuencia, el mismo texto del artículo 241 agrega que la competencia de la Corte Constitucional para la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, *“la ejercerá en los estrictos y precisos términos de este artículo”*, procediendo a renglón seguido a enumerar las funciones que le corresponden, *“en forma tal que ellas no pueden entenderse sino como competencias de atribución taxativas y de ninguna manera como una cláusula general de competencia”* (folio 105).

Según la intervención, de conformidad con la Constitución, el Consejo de Estado tiene atribuido el control de constitucionalidad de la materia objeto de demanda, en los siguientes términos: *“los numerales 5 y 7 del artículo 241 asignan a la Corte Constitucional el control de constitucionalidad de algunos decretos específicos del Gobierno, con fuerza de ley o legislativos, como son concretamente los dictados con fundamento en los artículos 150 numeral 10, 314, 212, 213 y 215 de la Constitución. Además, algunas normas transitorias de la Carta, como los artículos transitorios 5, 6 y 10 consagran igualmente y de manera expresa la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la constitucionalidad de los decretos a que ellos hacen referencia (...)*

Concordante con lo anterior, el numeral 2 del artículo 237 consagra expresamente que corresponde al Consejo de Estado conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno

⁸ Demanda presentada contra los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 17 y 18 del Decreto 1736 de 2010. Actor: Ramiro Bejarano Guzmán.

Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, lo cual ratifica de manera clara que en relación con los decretos del Gobierno la cláusula general de competencia está atribuida al Consejo de Estado, mientras que a la Corte Constitucional corresponde una competencia de atribución específica” (folio 107).

Indica que en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, el legislador también previó en su artículo 135 que compete al Consejo de Estado conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional. A su turno, la intervención alude a la sentencia de 30 de julio de 2013, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la cual se reafirmó la competencia constitucional del Consejo de Estado para decidir sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

Finalmente, considera que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de la presente acusación, como quiera que el Decreto 1736 de 2012 dictado por el Gobierno Nacional, no es de aquellos que por su naturaleza, le asigna el artículo 241 de la Constitución Política, sino que compete al Consejo de Estado por virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 237 Superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242.2 y 278 del texto constitucional, el Procurador General de la Nación presentó el 12 de agosto de 2014 concepto número 5813, en el cual solicitó a la Corte declararse **inhibida** para conocer acerca de la presente demanda contra el artículo 6º del Decreto 1736 de 2012 por falta de competencia en razón de tratarse de un acto administrativo y propone remitir la misma al Consejo de Estado para su conocimiento. De no admitirse esta tesis, solicita promover el correspondiente **conflicto de competencia** ante el Consejo Superior de la Judicatura.

El Ministerio Público señala que la Corte Constitucional no es competente para conocer de la acción porque el Decreto 1736 de 2012 no es un decreto con fuerza de ley, sino un acto administrativo que se expidió para corregir yerros caligráficos y tipográficos de acuerdo a la competencia administrativa para estos asuntos contenida en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913. En ese sentido, el órgano competente para conocer de la presente demanda es el Consejo de Estado, tanto por la naturaleza de su jurisdicción, como porque expresamente el ordinal 2º del artículo 237 de la Carta Política le asigna la función de *“conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”*.

Para la Procuraduría es claro que el control de constitucionalidad que ejerce el Consejo de Estado puede proceder incluso, sobre actos administrativos en cuya expedición la autoridad competente haya rebasado su competencia hasta invadir la que corresponde por la materia al poder legislativo o aún, la propia del poder constituyente, lo cual configura una causal de nulidad. Tal función no es menos trascendente que la que se ejerce por parte de la Corte Constitucional; por el contrario, corresponde al ámbito de competencia asignado, por disposición de la Carta Política (folio 148).

Incluso, para la Vista Fiscal, el procedimiento que adelanta la jurisdicción contencioso administrativa garantiza de forma más eficaz y efectiva el acceso a la administración de justicia y el derecho fundamental político de todo ciudadano de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, en cuanto prevé la posibilidad de suspensión provisional del acto impugnado, según lo regulado en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso, solicita que quien termine finalmente conociendo de la demanda declare **inconstitucional o inexecutable** la norma demandada, junto con los considerandos específicos que esgrimió el Gobierno Nacional para su expedición, en razón de la extralimitación o falta de competencia gubernamental.

En relación con el fondo de la demanda, considera el Procurador General de la Nación que al revisar el trámite del proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 1564 de 2012, desde su presentación y hasta su aprobación definitiva en la Cámara de Representantes, se contemplaba que las acciones populares eran susceptibles del recurso de casación. Su exclusión de dicho proyecto se propuso en la ponencia que se rindió para primer debate en el Senado de la República. Respecto de la norma modificada, señala que *“su contenido y numeración fueron exactamente los mismos en lo que se refiere a la exclusión de la cuantía del interés para recurrir en relación con las sentencias dictadas dentro de las acciones populares”* (folio 153).

Informa que en el primer debate en el Senado de la República, se revisó el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012 proponiendo una rebaja de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 500, pero no se hizo alusión a eliminar el recurso de casación respecto de las sentencias sobre acciones populares. Adicionalmente, en el texto conciliado del proyecto de ley se hicieron ajustes de concordancias y remisiones dentro de las cuales se eliminaron algunos apartes normativos, pero no se hizo referencia al artículo 338 pudiendo haberlo realizado la comisión de conciliación para ponerlo en concordancia con la eliminación de la procedencia del recurso extraordinario de casación para las sentencias dictadas en los procesos de acciones populares.

Por lo anterior, *“desde el punto de vista de la competencia y del trámite legislativos, el artículo 338 fue aprobado en los términos constitucionales y legales orgánicos establecidos, por lo que fue voluntad expresa e indubitable del Congreso de la República que el mismo naciera a la vida jurídica como parte de la Ley 1564 de 2012”* (folio 154). En esa medida, para el Ministerio Público está vigente en su integridad el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, tal como fue aprobado por el Congreso de la República y publicado en el diario oficial 48.489 del 12 de julio de 2012, es decir, se contemplan y excluyen de la cuantía del interés para recurrir en casación lo referente a las sentencias dictadas dentro de las acciones populares.

Para esa jefatura, *“dado que se está en presencia de la vigencia de la procedencia del recurso extraordinario de casación para las sentencias dictadas dentro de las acciones populares, no resulta aceptable interpretar dicha vigencia legal indubitable e indiscutible como si se tratara de un simple error caligráfico u ortográfico; por lo tanto, no es de recibo que el Gobierno Nacional hubiera eliminado esa incuestionable voluntad del legislador so pretexto de corregir un yerro caligráfico u ortográfico que sencillamente no existe”* (folio 155).

Por lo cual, concluye que el Gobierno Nacional se extralimitó en el ejercicio de sus funciones administrativas encaminadas a velar por el estricto cumplimiento de las leyes, vulnerando el principio de separación funcional del poder público, establecido en el artículo 113 de la Constitución Política, *“en tanto que invadió las competencias que corresponden a otras autoridades al haber terminado, de facto, ejerciendo funciones judiciales o legislativas”* (folio 156).

Finalmente, establece que la intromisión ilegal del ejecutivo terminó vulnerando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en lo que se refiere al ejercicio del recurso extraordinario de casación, en relación con las sentencias proferidas en las acciones populares, porque lo hizo improcedente, sin competencia para ello, cuando legalmente se disponía que sí era procedente.⁹

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Las competencias de la Corte Constitucional y las acciones dirigidas exclusiva y directamente contra decretos de corrección de yerros

1. La acción pública se interpone contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, cuyo propósito es corregir un yerro aparentemente contenido en la Ley 1564 de 2012. El actor considera que la Corte tiene competencia para conocer de la demanda debido a que así lo admitió en la sentencia C-400 de 2013, en la cual en su opinión se sostuvo que esta Corporación tiene la atribución de

⁹ Lo presentado hasta este punto corresponde a los antecedentes de la ponencia inicial, a cargo de la Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez.

controlar entre otros los “*decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley*”. Además sostiene que materialmente y bajo el pretexto de corregir un supuesto yerro en el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, en realidad el artículo 6 demandado modifica una disposición legal en un punto sustancial. En contraste, las Universidades Libre y Externado, el Consejo de Estado y el Concepto Fiscal cuestionan la competencia de esta Corporación para decidir la acción pública. Coinciden en que la competencia en este caso le pertenece al Consejo de Estado (CP art 237 num 2), por cuanto el Decreto acusado no tiene fuerza de ley, ni se encuentra entre los decretos que puede revisar la Corte en virtud del artículo 241 de la Constitución. Por otra parte, como actualmente cursa en el Consejo de Estado una acción de nulidad por inconstitucionalidad contra la misma norma, la Procuraduría y el Consejo de Estado proponen en subsidio un conflicto de competencia ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Esta discusión torna entonces necesario definir los límites constitucionales de la competencia de la Corte.

2. La Corte tiene la función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución “*en los estrictos y precisos términos*” del artículo 241 de la Carta. En esta disposición se prevé que la acción pública de inconstitucionalidad procede contra los actos reformativos de la Constitución, las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art 241 nums 1, 4 y 5). No menciona expresamente los decretos de corrección de yerros. Estos últimos, por lo demás, se originan en una facultad general que la Constitución y la ley le reconocen al Presidente de la República en su calidad de “*Suprema Autoridad Administrativa*” (CP art 189). La Corte ha señalado que los decretos de corrección de yerros son un ejercicio de la facultad de promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento (CP art 189 num 10).¹⁰ Se fundamentan además legislativamente en la facultad general, prevista por la Ley 4 de 1913, conforme a la cual “[l]os yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador” (art 45). Por lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que los decretos de corrección de yerros no están previstos como una forma extraordinaria –ni tampoco ordinaria- de ejercer la

¹⁰ Sentencia C-520 de 1998 (MP Alfredo Beltrán Sierra. Unánime). En ese caso la Corte resolvía una demanda contra una norma contenida en una ley, expedida por el Congreso de la República. La Corporación advirtió que la disposición acusada presentaba un yerro, por cuanto en su publicación se había omitido una “o” que había sido aprobada por el Congreso y afectaba el sentido del precepto. En esa ocasión advirtió que el error podía ser enmendado por el presidente en ejercicio de su facultad administrativa de promulgar las leyes: “Lo anterior no obsta para que se haga uso del mecanismo idóneo para enmendar los textos legales cuando ellos presentan errores caligráficos o tipográficos que puedan alterar su sentido real, tal como sucede en el caso en estudio, cual es la publicación de la ley con la corrección del error o la expedición de un decreto que ponga de presente el error y su correspondiente corrección -los cuales no afectan la vigencia y validez de la inicialmente publicada-, actuaciones que le corresponde ejecutar al Presidente de la República, porque a él le está atribuida la función de promulgación de las leyes (artículo 189, numeral 10 de la Constitución)”.

potestad legislativa, y que “*se encuentra comprendida y circunscrita a las facultades administrativas del Presidente de la República*”.¹¹

3. Los decretos de corrección de yerros no son por tanto leyes, decretos con fuerza de ley, y es obvio que tampoco actos reformativos de la Constitución. Aparte, por el carácter estrictamente administrativo –y no legislativo- de las facultades en las cuales se funda la expedición de un decreto de yerros, no puede decirse que sean actos análogos o constitucionalmente asimilables a la ley, el decreto ley o a un acto reformativo de la Carta. Cuando el Presidente de la República expide decretos para corregir yerros en una ley o un decreto con fuerza de ley no ejerce una facultad extraordinaria de legislar, sino una competencia administrativa rigurosamente adscrita a su función de promulgar la ley y velar por su estricto cumplimiento (CP art 189 num 11). Estas son entonces las razones por las cuales la Corte no puede conocer de una acción pública instaurada *exclusiva y directamente* contra un decreto de yerros.

4. La anterior conclusión no se opone a la jurisprudencia constitucional. Un examen detenido de los pronunciamientos de esta Corte muestra con claridad que solo en dos ocasiones ha decidido expresamente sobre la exequibilidad de un decreto de yerros en la parte resolutive de un fallo; en las sentencias C-672 de 2005 y C-634 de 2012. En ninguno de esos casos, sin embargo, el control recayó exclusiva y directamente sobre el decreto de yerros, sino principalmente en normas con fuerza de ley, que a su turno habían sido enmendadas por decretos de yerros. En las demás providencias mencionadas como relevantes en este debate (C-500 de 2001, C-232 de 2001, C-334 de 2005, C-925 de 2005, C-178 de 2007, C-049 de 2012 y C-400 de 2013) no sólo no se acusaba directa y exclusivamente –como en este caso- un decreto de corrección de yerros, sino que además la Corte o se declaró expresamente incompetente para controlar esta clase de actos, o se abstuvo de hacer un juicio sobre su competencia, o bien simplemente no tomó decisiones de exequibilidad o inexecuibilidad sobre decretos de esta naturaleza. Por la importancia que ha tenido en este proceso el alcance de la jurisprudencia sobre competencias de control de los decretos de yerros, a continuación se hará un examen detallado de las providencias que se han referido a este punto:

4.1. *Sentencia C-500 de 2001*.¹² En ese caso se demandaba específicamente una norma contenida en la Ley 641 de 2001, en esencia por vicios de procedimiento en su formación. La disposición acusada había sido objeto de corrección de yerros por un decreto expedido por el Presidente de la República (Dcto 131 de 2001). No obstante, no se demandaba ni siquiera en segundo lugar el decreto de yerros, aunque el actor lo mencionaba en su demanda. Sólo

¹¹ Sentencia C-925 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En esa ocasión se demandaba una Ley de la República, expedida por el Congreso, pero en la versión posterior a un decreto que pretendía corregir yerros de la misma. La Corte debía definir si, además del que podía hacer sobre la Ley acusada, podía emitir un juicio de exequibilidad o inexecuibilidad puntual específicamente sobre el decreto de yerros. En ese contexto dijo: “la Corte Constitucional no es competente para conocer del decreto de corrección de yerros”.

¹² Sentencia C-500 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV. Jaime Araújo Rentería).

la ley era entonces objeto de control. En esa ocasión, la Corte se preguntó si además de evaluar la constitucionalidad de la ley aprobada por el Congreso, podía pronunciarse sobre la del decreto de yerros. Señaló en ese caso que no cabía tal pronunciamiento, y se abstuvo entonces de emitirlo. Sostuvo —en el fundamento 4.1 de las consideraciones—:

“[...] si bien es cierto que por resultas de la decisión de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas el decreto puede llegar a carecer de objeto, es también cierto que la ley para tales eventos ofrece soluciones espec[í]ficas como la contenida en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), por lo cual no es necesario asumir el control del decreto, aspecto éste susceptible de fundadas dudas habida cuenta que las competencias de la Corte en materia de control de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno solo pueden ejercitarse en los precisos y restrictivos términos del Artículo 241 de la Constitución que en todo caso han de interpretarse en armonía con lo dispuesto en los artículos 237 y 238 de la misma, que regulan las competencia propias del Consejo de Estado como Tribunal Supremo en lo contencioso administrativo. || En consecuencia habrá la Corte de abstenerse de emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad del mencionado Decreto 131 de 2001”.

La decisión que entonces adoptó la Corte en la parte resolutive de la providencia, se refirió únicamente a inexecutableidad de la ley demandada.¹³

4.2. *Sentencia C-232 de 2002*.¹⁴ Se cuestionaba en esa ocasión una norma de Ley 599 de 2000, por medio de la cual se expidió el Código Penal. La disposición acusada tipificaba como delito el desplazamiento forzado y le asignaba una pena formulada en términos disyuntivos (prisión “o” multa). Se cuestionaba ante todo la partícula “o”, por razones de fondo. La Corte Constitucional constató entonces que la presencia en la versión inicial de ley de la conjunción disyuntiva “o” se debía a un yerro que había sido, no obstante, oportunamente corregido después de su promulgación por el Presidente de la República mediante decreto de yerros (Dcto 2667 de 2001). Pero no se demandaba, ni se controló tampoco, este decreto que corregía el yerro. En las partes motiva y resolutive de la sentencia, por consiguiente, tanto el juicio de constitucionalidad como el pronunciamiento de inhibición se refirieron única y exclusivamente a la norma *legal* demandada, sin hacer alusión de forma específica a la constitucionalidad del decreto de yerros:

¹³ Sentencia C-500 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV Jaime Araújo Rentería). La parte resolutive de ese fallo dice: “Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 a partir de su promulgación. Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “*salvo el artículo 47, que regirá inmediatamente*” del artículo 50 de la Ley 640 de 2001 a partir de su promulgación.”

¹⁴ Sentencia C-232 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra).

“Habiéndose corregido el anotado yerro por medio del procedimiento adecuado, el que era atribuible a la función presidencial de promulgación de las leyes, puede concluirse que no es necesario que la Corte se pronuncie de fondo sobre la conjunción disyuntiva “o” por cuanto la misma nunca formó parte del texto del artículo 180 de la Ley 599 de 1999 y el error ya fue enmendado, motivo por el cual se declarará inhibida respecto de ella en la parte resolutive de esta providencia.”

En la parte resolutive, la Corte no mencionó el Decreto 2667 de 2001, y el juicio recayó entonces únicamente sobre la Ley 599 de 2000.¹⁵

4.3. *Sentencia C-334 de 2005*.¹⁶ Se demandaba en esa oportunidad exclusivamente un decreto expedido en desarrollo de las facultades legislativas conferidas de forma excepcional al Presidente de la República por el Acto Legislativo 03 de 2002 (Decreto 2637 de 2004). Junto a este decreto había igualmente otro, pero expedido en función de facultades distintas, mediante el cual el Presidente de la República pretendía introducir correcciones en el primer decreto por supuestos yerros advertidos en su texto (Decreto de yerros 2697 de 2004).¹⁷ Cuando se demandó el primero de los decretos mencionados, la Corte constató que el mismo versaba sobre una materia propia de las leyes estatutarias, las cuales por disposición constitucional debían tener control previo, integral y definitivo, y no por vía de demanda. En consecuencia, lo que hizo fue declararse inhibida de conocer de la demanda contra esas normas de contenido estatutario, además porque ya estaba en curso una revisión integral de las mismas en la Corte, y ordenar que la acción pública que había provocado la decisión se tuviera en cuenta como una intervención en el proceso por venir. En ese caso no se hizo ningún juicio específico sobre la competencia para controlar decretos de yerros.¹⁸

¹⁵ Parte resolutive: “Primero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la conjunción disyuntiva “o” del inciso primero del artículo 180 de la Ley 599 de 2000. || Segundo. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta providencia, el inciso primero del artículo 180 de la Ley 599 de 2000, bajo el entendido que el delito de desplazamiento forzado está sancionado con las penas de prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años”. (Sentencia C-232 de 2002).

¹⁶ Sentencia C-334 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. Unánime).

¹⁷ Dice la sentencia C-334 de 2005: “En ejercicio de la referidas facultades el Presidente de la República dictó el Decreto 2637 de 2004, “*Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio*”, y posteriormente el Decreto 2697 de 2004, “*Por el cual se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004 por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002*”. Las disposiciones acusadas están dirigidas a modificar o adicionar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).”

¹⁸ En la parte resolutive de la sentencia C-334 de 2005 se puede leer lo siguiente: “Primero.- INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 4 (parcial) y 9 del Decreto 2637 de 2004, “*Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio*”. SEGUNDO.- ORDENAR que la demanda instaurada por el ciudadano Eudoro Echeverri Quintana se tenga como

4.4. *Sentencia C-672 de 2005.*¹⁹ En esta sentencia se controló de forma automática la constitucionalidad de los decretos mencionados en el numeral anterior (Decretos 2637 y 2697 de 2004). La Corte reiteró que el primero de ellos en efecto preveía una regulación con fuerza material de ley estatutaria. El segundo ellos era un decreto que pretendía corregir yerros, pero que en realidad “*tocó aspectos sustanciales del Decreto 2637 de 2004 y la Ley 270 de 1996 [Estatutaria de Administración de Justicia]*”. En vista de esta relación de estrecha dependencia, al controlar el decreto expedido en ejercicio de funciones legislativas, la Corte debía tener en cuenta el decreto que pretendía corregir sus aparentes yerros. Tras observar que el Decreto 2637 de 2004 – estatutario- era inconstitucional, y que el de corrección de yerros presuponía su existencia, debía también declararse inexecutable este último si bien sólo “*por consecuencia*”. La Corte no efectuó entonces, en sentido estricto, un juicio de constitucionalidad autónomo sobre el decreto de corrección de yerros (sobre si se ajustaba o no a la Constitución). El pronunciamiento de inexecutable se justificó en la particularidad del caso:

“Como se indicó en precedencia, el Decreto 2697 de 2004 toca aspectos sustanciales del Decreto 2637 de 2004 y de la Ley 270 de 1996. De allí que entre el primer decreto y el segundo exista una relación inescindible.

En este entendido, la existencia del Decreto 2697 de 2004 supone la existencia del Decreto 2637 pues el ámbito de aplicación de éste tiene como referente necesario e ineludible a aquél.

En estas condiciones, como el Decreto 2637 de 2004 fue el que dio lugar a la expedición del Decreto 2697 y como aquél será declarado inexecutable, se produce la inexecutable por consecuencia de este último y por ello será también retirado del sistema jurídico.”

4.5. *Sentencia C-925 de 2005.*²⁰ En ese caso se demandaba el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), si bien el texto acusado era la versión de la Ley tras la expedición de un decreto mediante el cual se corrigieron aparentes yerros de la misma (Dcto 2770 de 2004). La Corte señaló entonces que las Cámaras aprobaron un texto, y que este fue sancionado y publicado inicialmente tal cual. “*Posteriormente el Presidente de la República expidió el Decreto 2770 de 2004, en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 45 de la Ley 4 de 1913*”, y lo enmendó bajo la idea de estar corrigiendo yerros. Tras examinar los límites de sus atribuciones de control, la sentencia dijo de forma expresa que “*la Corte Constitucional no es competente para conocer*

intervención ciudadana dentro del proceso de control automático de los Decretos 2637 y 2697 de 2004 (Expediente PE-022).”

¹⁹ Sentencia C-672 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Rodrigo Escobar Gil).

²⁰ Sentencia C-925 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime).

del decreto de corrección de yerros”. Sostuvo que los decretos de tal naturaleza, incluso en un caso como ese en el cual se advirtió que la Ley había “*sufrido una modificación sustancial*” por cuenta del decreto, tenían fundamento en una facultad general de carácter eminentemente administrativo. Por lo mismo, al decidir, la Corte emitió un juicio de exequibilidad expreso *solo sobre la ley* acusada, de acuerdo con el artículo 241 numeral 4 de la Carta.²¹ Condicionó empero su exequibilidad a que se entendiera que el único texto contentivo de la ley era el expedido por el Congreso sin las modificaciones que –so pretexto de corregirlo– introdujo el decreto de yerros:

“[s]i bien la Corte Constitucional no es competente para conocer del decreto de corrección de yerros sí lo es para conocer de la ley, la cual, en este caso, ha sufrido cambios sustanciales después de su sanción y promulgación. Por lo tanto, para preservar la voluntad del Congreso expresada según el procedimiento de formación de la ley establecido en la Constitución se deberá declarar exequible la Ley 906 de 2004 tal como fue aprobada por el Congreso de la República, sancionada por el Presidente de la República y promulgada en el Diario Oficial No. 45.657. En este sentido se condicionará la exequibilidad de la Ley 906 de 2004.”

4.6. *Sentencia C-178 de 2007.*²² En esa ocasión se demandaba un Acto Legislativo cuyo título había sido objeto de corrección de yerros por medio de decreto (Dcto 2576 de 2005). Entre los cuestionamientos planteados, uno se orientaba a sostener que el Gobierno no podía corregir yerros sino en la ley, pero no en un acto legislativo y que el Acto Legislativo acusado era inconstitucional en tanto había sido enmendado por un decreto administrativo del Gobierno. La Corte constató que la demanda no se dirigía contra el decreto de yerros sino contra el acto reformativo de la Constitución. Sin pronunciarse sobre la exequibilidad del decreto, señaló que en efecto corregía unos yerros, pues en su publicación inicial el título del Acto Legislativo aún conservaba los vestigios del procedimiento de aprobación parlamentaria, ya que decía “*proyecto*” y hablaba también de “*segunda vuelta*”. Esta Corporación reiteró entonces que, sin ser competente por regla para controlar de forma autónoma la constitucionalidad de los decretos que corrigen yerros en las normas, sí lo era para conocer de las demandas por vicios de procedimiento contra el Acto Legislativo. Igualmente sostuvo que el Acto Legislativo acusado no presentaba un vicio de procedimiento por el hecho de haber sido objeto de una corrección de yerros mediante decreto del Gobierno, el cual por lo demás sí podía expedir este tipo de normas en el contexto de actos legislativos. Dijo:

²¹ La parte resolutive de la sentencia dice: “DECLARAR EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la Ley 906 de 2004, en el entendido de que su texto único es el aprobado por el Congreso de la República, sancionado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial No. 45.657 del 31 de agosto de 2004.”

²² Sentencia C-178 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). Se demandaba únicamente el Acto Legislativo 01 de 2005.

“[1]a Corte Constitucional, como regla general, no es competente para conocer de un decreto de corrección yerros [...]. No obstante, sí lo es para conocer de un Acto Legislativo. El objeto de la demanda es atacar el Acto Legislativo 01 de 2005 y la Corte Constitucional, en virtud del artículo 241-1 de la Constitución en concordancia con el artículo 379, es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos por vicios en su formación. Por lo tanto, es competente para conocer de la presente demanda. [...] En cuanto a las facultades para expedir decretos de corrección de yerros el artículo 1 de la Ley 45 de 1913 establece que corresponde a los respectivos funcionarios enmendar los errores caligráficos o tipográficos en el texto de una norma, cuando no quede duda de la voluntad del Congreso. Así mismo, se ha dicho que la expedición de decretos de corrección de yerros es una función administrativa y ordinaria del Presidente de la República en el ámbito de la promulgación de las leyes. El decreto de corrección de yerros expedido por el Presidente enmienda un error mecanográfico en la redacción del título del Acto Legislativo 01 de 2005 y en nada altera la voluntad del Congreso. [...] La corrección del yerro respeta la voluntad expresa del Congreso y apunta a asegurar que dicha voluntad, definitiva en razón de la conclusión de la formación del Acto Legislativo, no sea calificada con palabras que le darían un carácter provisional, contraevidente y adverso a lo efectivamente decidido por el reformador de la Constitución. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2005 por el cargo estudiado”.

En la parte resolutive de la providencia, la Corte se refirió solo al Acto legislativo, sin incluir una decisión sobre el decreto de yerros.²³

4.7. *Sentencia C-634 de 2012.*²⁴ En ese caso se demandaba únicamente un decreto con fuerza de ley (expedido en virtud de facultades extraordinarias conferidas por la ley al Presidente de la República). La Corte sin embargo constató durante el proceso que dicho decreto ley había sido corregido por un decreto de yerros (Dcto 053 de 2012). Además advirtió que existía una clara extralimitación de competencias por parte del Presidente. La decisión fue entonces integrar al control el decreto de yerros, pero sólo en la medida en que pretendía definir el alcance de la norma con fuerza de ley demandada. Sobre la base de su competencia expresa para controlar el decreto ley (CP art 241 num

²³ La parte resolutive de la sentencia C-178 de 2007 dice: “Primero.- Declararse INHIBIDA para conocer de los cargos relativos a la sustitución de la Constitución formulados contra el Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud de la demanda. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con los cargos analizados atinentes a vicios de procedimiento en su formación.”

²⁴ Sentencia C-634 de 2012 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese contexto, una vez demandado un decreto con fuerza de ley, la Corte señaló que tenía competencia para controlarlo en su conformación compleja, integrada también por el decreto de yerros, y a decidir sobre la ejecutabilidad de este último cuando no se limita a corregir un yerro tipográfico o caligráfico en el decreto ley o en la ley.

5), tomó una decisión en torno a si debía controlar la exequibilidad del mismo tal como había resultado tras la expedición del decreto de yerros, o si el control debía recaer sobre su versión primigenia. Declaró entonces inejecutable (inexequible) el decreto de yerros, porque al expedirlo el Presidente “*excedió las facultades que otorga la Ley 4º de 1913 por no haberse limitado a corregir yerros tipográficos, sino que modificó sustancialmente una regla jurídica fundamental consagrada en el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012*”. Luego controló el decreto ley en su versión original y lo declaró parcialmente inexequible, en lo atinente al segmento que había sido objeto de corrección por virtud del decreto de corrección de yerros.

4.8. *Sentencia C-049 de 2012.*²⁵ En esta sentencia no se demandó, ni individualmente ni en conjunto con otras normas, un decreto de yerros. Tampoco se acusó una norma que a su turno hubiese sido objeto de corrección de aparentes yerros. El cuestionado en ese caso era un *decreto reglamentario*. Lo había expedido el Presidente de la República en virtud de la facultad que le confiere el artículo 189 numeral 11 de la Carta. La Corte Constitucional se inhibió entonces de emitir un fallo de fondo, por falta objetiva de competencias para controlar esta clase de decretos. No obstante, en la parte motiva la ponencia se refirió con estrictos propósitos de síntesis didáctica a las ocasiones en las cuales la Corporación se había enfrentado al problema de dilucidar si tenía competencia para controlar decretos de yerros. Dado que la demanda no se dirigía contra un decreto de yerros, lo que se mencionó en esa oportunidad sobre la jurisprudencia en la materia sólo constituye un *obiter dictum* sin fuerza vinculante de ninguna naturaleza para decisiones futuras. Debe decirse, no obstante, que ni siquiera en ese dicho de paso se admitió una competencia indiscriminada para controlar decretos de yerros, pues el fallo aclaró que “[l]a competencia para el examen de decretos que corrigen yerros de disposiciones legislativas no ha sido, sin embargo, aceptada totalmente”. Por tanto, ni en su *ratio decidendi*, referida exclusivamente a la incompetencia objetiva y reiterada de la Corte para conocer de acciones contra decretos reglamentarios; ni en sus *obiter dicta*, sobre los actos *prima facie* atípicos que han sido objeto de control por la Corte, la sentencia C-049 de 2012 describe una competencia absoluta o amplia para controlar decretos de yerros.

4.9. *Sentencia C-400 de 2013.*²⁶ En esa oportunidad la Corte conocía de una acción pública que no se dirigía contra un decreto de yerros, ni contra una norma legal que a su turno hubiese sido objeto de corrección mediante decreto por contener yerros. Se demandaban específica y exclusivamente dos

²⁵ Sentencia C-049 de 2012. El decreto demandado en esa ocasión era el Decreto 3806 de 2009, ‘por el cual se expiden disposiciones sobre la promoción del desarrollo de las Mipymes y de la industria nacional en la contratación pública’. El encabezamiento del Decreto demandado decía entonces: “EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de las Leyes 80 de 1993, 816 de 2003 y 1150 de 2007”. La acción pública lo cuestionaba sobre la base de un supuesto desconocimiento de los artículos 13 y 333 de la Constitución Política.

²⁶ Sentencia C-400 de 2013.

disposiciones de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Una de las normas preveía que la acción de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado podía presentarse también contra actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional. La Corte señaló que la norma debía ser objeto de un pronunciamiento de exequibilidad condicionada, toda vez que es competencia de esta Corporación, y no del Consejo de Estado, controlar los actos generales expedidos por autoridades distintas al Gobierno Nacional que tengan “*contenido material de ley*”. En ese contexto consideró importante señalar con fines puramente ilustrativos que, además, en su práctica había controlado actos del Gobierno distintos a los decretos ley y legislativos, como los “*decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley*”. Como se ve, esta referencia era innecesaria para la decisión, y constituye entonces un mero *obiter dictum*, pues lo relevante no era cuáles decretos del Gobierno Nacional puede controlar la Corte, sino cuáles actos de autoridades distintas al Gobierno están sujetos a control abstracto de constitucionalidad por esta Corporación.

5. En síntesis, lo anterior muestra que la inhibición en un caso en el cual se demanda exclusiva y directamente un decreto de yerros no desconoce la jurisprudencia. La Corte solo en dos ocasiones –sentencias C-672 de 2005²⁷ y C-634 de 2012²⁸- se ha pronunciado expresamente, en su parte resolutive, sobre la exequibilidad de un decreto de yerros. En ambas el presupuesto del control ha sido una demanda o una revisión oficiosa de un decreto con fuerza material de ley, expedido en ejercicio de funciones legislativas conferidas al Gobierno de forma extraordinaria por el Constituyente derivado o el legislador. Nunca una acción pública interpuesta única y exclusivamente contra un decreto de yerros ha provocado el control sobre estos actos. En las demás sentencias citadas no se ha pronunciado de forma explícita, en la parte resolutive, sobre la exequibilidad de los decretos de yerros. En la sentencia C-500 de 2001 la Corte señaló que solo la ley era objeto de control y, por tanto, no examinó el decreto de yerros. En las sentencias C-232 de 2001 y C-334 de 2005 se inhibió de hacer control sobre decretos de yerros, sin hacer un examen definitivo sobre su competencia para controlarlos. En la sentencia C-925 de 2005 la Corte se declaró expresamente sin facultades para decidir sobre la exequibilidad del decreto de yerros. La sentencia C-178 de 2007 no enjuicia la exequibilidad del decreto de yerros. En sentencias C-049 de 2012 y C-400 de 2013 se dice en *obiter dicta* que, con limitaciones y no siempre, la Corte puede conocer de estos decretos. Esto no se opone a lo sostenido en la presente ocasión, pues este es un caso en que, acorde con lo dicho de paso en sentencia C-049 de 2012, no es aceptable el control de la Corte.

²⁷ Sentencia C-672 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Rodrigo Escobar Gil).

²⁸ Sentencia C-634 de 2012 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese contexto, una vez demandado un decreto con fuerza de ley, la Corte señaló que tenía competencia para controlarlo en su conformación compleja, integrada también por el decreto de yerros, y a decidir sobre la ejecutabilidad de este último cuando no se limita a corregir un yerro tipográfico o caligráfico en el decreto ley o en la ley.

6. En el proceso se ha dicho –por quienes opinan que la Corte puede conocer de la demanda contra el Decreto 1736 de 2012- que cuando el Presidente de la República se extralimita en su facultad de corregir yerros en la ley y acaba modificándola en puntos sustanciales, el decreto contiene en realidad materia de ley y este hecho –según la sentencia C-634 de 2012- activaría la competencia de control de la Corte. Esta tesis, no obstante, no es admisible por diversos motivos. Para empezar se apoya en un entendimiento de la jurisprudencia que aparece descontextualizado de los casos que resuelve. La Corte, según se mostró, en ningún caso ha asumido competencia para controlar exclusivamente un decreto de yerros. En la sentencia C-634 de 2012 ciertamente se señaló como un presupuesto necesario de su decisión de declarar inexecutable un decreto de yerros el hecho de que este “*no se limit[ó] a corregir yerros tipográficos, sino que var[ió] sustancialmente las reglas jurídicas consagradas en la norma original*”. No obstante, hizo esta afirmación –sin sostener que era este además un presupuesto suficiente para asumir competencias- en un caso muy preciso, en el cual había primero una demanda contra un decreto ley, la cual por disposición expresa de la Constitución activa la competencia de control de la Corte (CP art 241 num 5). Las motivaciones y razonamientos expuestos por la Corte en esa providencia no se pueden leer al margen de ese caso específico que resolvía, pues un canon de insoslayable pertinencia en la interpretación de decisiones judiciales señala que estas deben ser entendidas en el marco del asunto que resuelven.²⁹

7. Cuando esta Corte ha emitido juicios de exequibilidad sobre decretos que corrigen yerros, lo ha hecho entonces dentro de su función constitucional de controlar las leyes o los decretos con fuerza de ley (CP art 241). Un ejercicio de control constitucional sobre las leyes o los decretos con fuerza de ley –por su contenido material o, en ciertos casos, por problemas de procedimiento en su formación- supone dilucidar en primer lugar el alcance de la ley o del decreto ley bajo examen. Cuando se demanda un acto del legislador o del legislador extraordinario, que es objeto de enmienda por un decreto de yerros, es entonces natural que la Corte incorpore este decreto al control constitucional pues está evaluándose en esos casos un acto integrado por la

²⁹ Esta máxima de interpretación de las decisiones judiciales es postulada como relevante en distintos manuales de doctrina autorizada sobre interpretación de la jurisprudencia, como por ejemplo en Llewellyn, Karl. *The Bramble Bush*. Oxford University Press. 1996, p. 39; Cross, Rupert y J. W. Harris. *Precedent in English Law*, 4th edition, Oxford, Clarendon Law Series, 2004, pp. 43 y ss, entre otros. La misma se remonta al menos a los orígenes del control judicial de constitucionalidad de las leyes. Fue pronunciada por ejemplo en la opinión del Juez Marshall, de la Corte Suprema de Estados Unidos, en una decisión de 1821 [Cohens vs. Virginia, 19 U.S. 264 (1821)] del siguiente modo –traducción libre de la Corte Constitucional-: “es una máxima que no debe ser ignorada, que las expresiones generales, en toda decisión judicial, deben ser tomadas en conexión con el caso en el cual fueron usadas. Si van más allá del caso concreto, deben ser respetadas, pero no deben tenerse en cuenta como determinantes para un juicio posterior en el cual se enjuicie un caso distinto que presente esa nota particular. La razón de esa máxima es obvia. El problema a decidir por una Corte es evaluado con detenimiento, y considerado en su debida extensión. Otros principios que pueden servir para ilustrar el juicio son considerados en relación con el caso enjuiciado, pero sus posibles consecuencias en todos los demás casos son muy pocas veces completamente sopesadas”.

decisión del legislador ordinario o extraordinario y el decreto de yerros expedido por la administración. En esos casos, cuando se dan las condiciones competenciales necesarias y suficientes, la Corte define entonces el alcance de la norma sometida a control, y en la elucidación de sus límites semánticos, sintácticos, lógicos y teleológicos, está naturalmente autorizada para definir la función que cumple el decreto de yerros en un marco de supremacía constitucional (CP art 4). Otra enteramente distinta es por ende, en contraste, la hipótesis en que se somete a control solamente el acto administrativo de corrección de yerros -y no la norma que pretende corregir- pero además se cuestiona sobre la base de que viola en primer lugar la ley, y sólo en sentido remoto desconoce el principio de legalidad como precepto constitucional.

8. Esto permite entonces mostrar además con mayor claridad la razón por la cual no es posible hacer una integración normativa oficiosa, en el presente proceso, en virtud de la cual se incorpore al juicio de control abstracto la Ley 1564 de 2012, que pretendía corregirse con el decreto de yerros demandado. Para empezar, la Corte consistentemente ha sostenido que esta facultad de integración oficiosa de normas al juicio de constitucionalidad es excepcional y procede estrictamente solo en tres casos, debidamente identificados por la jurisprudencia constitucional: (i) cuando la disposición carece de contenido deóntico claro, (ii) cuando la disposición cuestionada está reproducida en otras normas no demandadas; (iii) cuando la norma acusada está intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En la sentencia C-539 de 1999, en apartes que la Corte ha reiterado de forma consistente en numerosas ocasiones, se dijo expresamente:

“[e]n primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. || En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo. || Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta [ú]ltima causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista,

aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que *“es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”*.”³⁰

9. En esta ocasión, como se puede observar, no se está sin embargo ante ninguna de estas causas excepcionales de integración oficiosa de la unidad normativa. Primero, no se está ante una norma que carezca de contenido deóntico claro, pues el artículo 6 del Decreto 1736 de 2012 acusado prevé claramente su contenido, función y efectos. Segundo, la norma no está reproducida en la ley que pretende integrarse, sino que se presenta como una decisión administrativa de corrección de un yerro y no como un reflejo estricto y exacto del texto legal (de hecho, según el actor, no sólo no respeta el texto sino tampoco el contenido de la Ley 1564 de 2012). Tercero, no se trata de una ley o norma legal que, por sí misma, presente a primera vista problemas de inconstitucionalidad y, por el contrario, la demanda no sólo no se dirige contra el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, sino que erige a esta última en referente de exequibilidad del decreto. Los cargos que se presentan contra el decreto de yerros no son entonces tampoco extensibles al acto del legislador pues se contraen es, en contraste, a argumentar que el acto del legislador sufrió un cambio con el decreto y que esto es lo inválido. Dado que, como se aprecia, no concurre ninguna de las causales de integración de la unidad normativa, la Corte no puede integrar al juicio el artículo 338 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, toda vez que esto equivaldría asimismo a sustraerse a los límites del artículo 241 de la Carta, que supedita el control sobre las leyes a que exista una acción de inconstitucionalidad en forma en su contra (CP art 241 num 4).

10. Ciertamente, en la sentencia C-634 de 2012, en el control de un decreto con fuerza de ley se integró al juicio un decreto que corregía yerros del primero. No obstante, las diferencias con este caso son notorias, y no puede entonces invocarse la sentencia C-634 de 2012 como un precedente que autorice a la Sala a incorporar al control el artículo 338 (parcial) de la Ley 1564 de 2012. Primero, en la sentencia C-634 de 2012 se demandaba un decreto con fuerza de ley, para cuyo examen la Corte tiene competencia expresa (CP art 241 num 5). Segundo, contra dicho decreto ley se presentaron directamente cargos de inconstitucionalidad. Tercero, en vista de que el cargo planteado la autorizaba para ello, la Corte debía establecer en primera instancia cuál era el alcance de la norma con fuerza de ley cuestionada y fue en tal escenario que advirtió la existencia de un decreto de yerros. Cuarto, el decreto en contraste primera vista presentaba además problemas de inconstitucionalidad. En contraste, una integración normativa en este caso surtiría el proceso inverso (incorporar la ley al control sobre un decreto administrativo), y tendría características radicalmente distintas de las que tuvo en la C-634 de 2012.

³⁰ Sentencia C-539 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa).

11. En efecto, en esta ocasión una integración normativa no buscaría incorporar el decreto de yerros a un juicio sobre la ley sino –en contraposición- incluir la ley a un proceso provocado por una propuesta de control sobre un decreto administrativo. Cada una de estas operaciones se diferencia de la otra por un elemento trascendental y significativo. En el primer caso – resuelto en la sentencia C-634 de 2012- se controla una norma con fuerza de ley, para lo cual la Corte tiene competencia constitucional clara y expresa (CP art 241 num 5). En ese contexto una integración normativa, efectuada por juez competente, está dentro de las funciones de la Corporación. En el segundo evento, en cambio, está en cuestión la pregunta por la competencia de la Corte para conocer una demanda dirigida exclusivamente contra un decreto de yerros. No hay competencia expresa en la Constitución, o claramente aceptada por la jurisprudencia de la Corte, para conocer de estos actos en tales casos particulares. Sin resolverse el problema de incompetencia, no resulta entonces posible efectuar una operación –como la integración normativa- que sólo es propia de un juez competente. Para integrar una norma a un juicio, cuando no ha sido demandada, no sólo basta con que concurren las causales materiales previstas para ello en la jurisprudencia, sino que además resulta indispensable contar con competencia para adelantar el juicio de fondo. Un problema de incompetencia de la Corte para conocer de acciones dirigidas únicamente contra decretos de yerros no se puede entonces subsanar con una integración oficiosa de la ley que pretenden corregir, pues la integración de la unidad normativa sólo es propia del juez que claramente tiene competencia.

12. Fuera de lo cual cabe señalar otras diferencias notorias y significativas entre el presente caso y el resuelto en la sentencia C-634 de 2012. En primer lugar, en esta ocasión, la Ley 1564 de 2012 no define el sentido normativo inmanente del decreto de yerros, sino a la inversa. Este era, en contraste, el hecho decisivo de la integración en la sentencia C-634 de 2012, en la cual era necesario incorporar al proceso el decreto de yerros para dilucidar el sentido del decreto con fuerza de ley que debía ser objeto de control. En segundo lugar, en el presente proceso, para resolver los cargos del actor no es necesario incluir la ley en el objeto sobre el cual va a recaer el control, sino al contrario, pues el demandante sostiene que la ley no debe ser objeto sino sólo parámetro de control. Finalmente, en esta oportunidad la norma no demandada -es decir la contenida en ley 1564 de 2012- no tiene a primera vista un evidente problema de inconstitucionalidad. En la sentencia C-634 de 2012, por el contrario, la norma administrativa no acusada –es decir el decreto de yerros- presentaba a primera vista un problema de inconstitucionalidad. Luego, como se ve, los casos son entonces diferentes en lo relevante, y este asunto no está controlado por lo que se decidió en la sentencia C-634 de 2012. Por todo lo cual, en definitiva, la Corte se inhibirá de emitir un juicio de fondo.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda dirigida contra el artículo 6 del Decreto 1736 de 2012 “*por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 ‘por medio de la cual se expide el Código general del Proceso y se dictan otras disposiciones’*”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente
Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

Con salvamento de voto

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO A
LA SENTENCIA C-041 de 2015**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA
DECRETO DE CORRECCION DE YERROS**-Competencia
excepcional de la Corte Constitucional para controlar material o
procedimentalmente este tipo de actos (Aclaración de voto)

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA
DECRETO DE CORRECCION DE YERROS**-Competencia exclusiva
del juez contencioso (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-10.280

Demanda de Inconstitucionalidad contra
el artículo 6 del Decreto 1736 de 2012.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena me permito formular una aclaración de voto a la sentencia C-041 de 2015, en la cual la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda dirigida contra el artículo 6 del Decreto 1736 de 2012 *“por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*.

A pesar de compartir la decisión inhibitoria que adoptó por mayoría la Sala Plena, debo separarme de algunas consideraciones puntuales realizadas por el Tribunal en su parte motiva. Particularmente, considero que era necesario precisar respecto a la competencia que tiene la Corte para conocer de demandas contra decretos de corrección de yerros. En ese sentido, creo que la sentencia debe reconocer la competencia excepcional que tiene la Corporación para controlar material o procedimentalmente este tipo de actos.

La decisión señala que la competencia sobre este tipo de actuaciones solo es procedente cuando los decretos de yerros modifican directamente un acto del Legislador o del Legislador Extraordinario (un decreto con fuerza de ley, por ejemplo), pues la Corte está evaluando en esos casos un acto integrado tanto por la decisión legislativa como por la actuación de corrección del ejecutivo. Así, una demanda que somete a control

constitucional solamente el acto administrativo de corrección es competencia exclusiva del juez contencioso, pues no cumple con ninguna de las causales para que el juez constitucional acuda a la integración oficiosa de la normas durante el juicio de constitucionalidad.

Sin embargo, considero que la Corte debió advertir, en la primera hipótesis de control de constitucionalidad descrita, que el acto que corrige yerros, por regla general, no es competencia del Tribunal pues se trata de un acto administrativo de carácter general que se enmarca dentro de las competencias constitucionales del Presidente de la República (artículo 189.10 de la Constitución), por lo que son actuaciones que no son competencia del Tribunal Constitucional de acuerdo a lo establecido en el artículo 241 de la Carta Política.

En conclusión, considero que atendiendo a los criterios de eficacia en la administración de justicia y a la cláusula general de competencias de la Constitución, la mayoría de la Sala Plena debió reconocer, en esta oportunidad, que los decretos que corrigen yerros hacen parte de la facultad del Presidente de la República de velar por el estricto cumplimiento de las leyes. Así, entonces se debió proceder a señalar con precisión que el control de la Corte es excepcional, pues la competencia funcional y primaria para conocer de este tipo de demandas corresponde al juez contencioso.

En los anteriores términos, dejo resumidos brevemente los argumentos que sustentan la razón de mi respetuosa aclaración en los aspectos relacionados.

Fecha *ut supra*.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-041/15**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Decisión inhibitoria desconoce jurisprudencia sobre competencia para examinar constitucionalidad de decretos expedidos por Presidente de la República (Salvamento de voto)

DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY-Jurisprudencia constitucional sobre competencia (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Decisión inhibitoria no constituye declaración de incompetencia (Salvamento de voto)/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS**-No es posible emprender examen si no ha sido demandada también la ley (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS**-Integración de unidad normativa (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Corte Constitucional evadió un problema jurídico de trascendencia constitucional sobre usurpación de funciones legislativas por Presidente de la República (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 del Decreto 1736 de 2012 *“por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 ‘por medio de la cual se expide el Código general del Proceso y se dictan otras disposiciones’”*.

Salvo mi voto frente a la sentencia C-041 de 2015 por las razones que expongo a continuación:

1. La decisión inhibitoria desconoce la jurisprudencia de esta Corporación que ha establecido, en diferentes oportunidades, la competencia de la Corte Constitucional

para examinar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República -al amparo de lo prescrito en el artículo 45 de la Ley 4 de 1913- con el propósito de corregir yerros legales. El pronunciamiento del que me aparto, a pesar del esfuerzo por establecer las diferencias entre el caso examinado y aquellos juzgados en pronunciamientos anteriores, no consigue explicar de manera suficiente las razones por las cuales la doctrina constitucional que afirma la competencia de la Corte Constitucional para conocer dichos decretos es inaplicable en este caso. Tal doctrina ha encontrado reconocimiento (i) en las decisiones que han declarado la inexecutable de tal tipo de decretos (C-672 de 2005 y C-634 de 2012), o (ii) en aquellas que aún sin hacer una declaración en la parte resolutive, han examinado el contenido de una norma ajustándose a los términos en que fue corregida (C-178 de 2007) o se han apartado de la corrección contenida en el decreto por considerar que introdujo una modificación sustancial no autorizada (C-925 de 2005).

2. La postura de esta Corporación relativa a su competencia para juzgar la validez de esta clase de decretos, encuentra fundamento no solo en los precedentes existentes en la materia, sino en otras muy importantes razones constitucionales.

2.1. En primer lugar, entre el decreto que corrige los yerros y la ley corregida existe una conexión tan estrecha que no resulta posible que el destinatario de la norma lleve a efecto su lectura o interpretación sin considerar las precisiones, por menores que sean, contenidas en el decreto. Podría decirse que la corrección se integra materialmente al texto corregido, erigiéndose parte de él.

2.2. En segundo lugar, la conexión o vínculo reforzado entre la ley y el decreto que corrige yerros se evidencia además en las condiciones que hacen posible su expedición por parte del Gobierno Nacional. En efecto, el artículo 45 de la Ley 4 de 1913, además de caracterizar el tipo de error susceptible de ser corregido indicando que es únicamente el caligráfico, tipográfico o referencial, prescribe que la corrección únicamente procede cuando no existe duda acerca de la voluntad del legislador. Conforme a ello, el decreto tiene por finalidad corregir el texto de manera que exprese la inequívoca voluntad del Congreso y, en esa medida, cumple una función simplemente *declarativa* de la voluntad del legislador y nunca una función *constitutiva*.

2.3. En tercer lugar, al planteamiento de la sentencia subyace la idea según la cual la competencia sobre un decreto que corrige yerros depende, en buena medida, (i) del tipo de cuestionamiento que en su contra se formule, de una parte, y (ii) de que la demanda se dirija también contra la ley corregida sin que sea posible integrar la unidad normativa, de otra.

2.3.1. Sobre lo primero, la sentencia parece sugerir que cuando el cargo formulado tiene que ver con el posible exceso del decreto de corrección, no es posible asumir su examen³¹ en tanto no se estaría cuestionando el contenido de la Ley. Esta

³¹ En el fundamento jurídico No. 9 de la sentencia se indica: “Tercero, no se trata de una ley o norma legal que, por sí misma, presente a primera vista problemas de inconstitucionalidad y, por el contrario, la demanda no sólo no se

consideración resulta incorrecta no solo porque desconocería abiertamente el precedente fijado en la sentencia C-634 de 2012 que admitió examinar tal tipo de cargos³², sino también porque implicaría reconocer una doble competencia en función del contenido de la acusación. Esto conduciría a la hipotética situación en la que una decisión de la Corte Constitucional -adoptada después de examinar la constitucionalidad de una ley según como fue corregida- resulte afectada si otro Tribunal –en este caso el Consejo de Estado- concluye que la corrección no era posible.

2.3.2. Sobre lo segundo, cabría decir que la integración de la unidad normativa en este tipo de casos es procedente dada la estrecha relación que existe –según se explicó- entre la ley y el decreto que corrige los yerros, de manera que el sentido normativo de aquella debe definirse considerando lo que prescribe el decreto que corrige. Así pues, aunque el decreto que corrija el yerro no modifique la ley y se limite a dar cuenta de la voluntad inequívoca del legislador, ella es imprescindible para identificar el sentido normativo del objeto de juzgamiento.

3. No obstante lo anterior es importante advertir que la decisión inhibitoria adoptada por la Corte en esta oportunidad, no constituye una declaración de incompetencia para adelantar el examen de los decretos que corrigen los errores caligráficos, tipográficos o referenciales de las leyes. La tesis central se limita a advertir que no es posible emprender tal examen si no ha sido demandada también la ley. En esos términos debe ser entendida la regla de la decisión adoptada en esta oportunidad.

4. En síntesis (i) la Corte sí es competente para controlar la constitucionalidad de los decretos que corrigen yerros; (ii) su competencia abarca todas las acusaciones formuladas en contra de tal clase de decretos; y (iii) procede que la Corte integre la unidad normativa cuando la demanda se dirija únicamente contra ellos. En esta decisión la Corte evadió un problema jurídico de trascendencia constitucional relativo a la usurpación de funciones legislativas por parte del Presidente de la República y, adicionalmente, hizo nugatorio el derecho ciudadano de control material de un contenido normativo de naturaleza legislativa frente a la Constitución Política.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

dirige contra el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, sino que erige a esta última en referente de exequibilidad del decreto. Los cargos que se presentan contra el decreto de yerros no son entonces tampoco extensibles al acto del legislador pues se contraen es, en contraste, a argumentar que el acto del legislador sufrió un cambio con el decreto y que esto es lo inválido.”

³² En dicha sentencia la Corte señaló: “De acuerdo con lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 1º del decreto 053 de 2012, por cuanto el mismo no se limitó a corregir yerros tipográficos, sino que, lejos de ello, realizó una modificación que varió sustancialmente el alcance de la norma original, asumiéndose facultades que desbordan el marco de las funciones del Presidente de la República señaladas en el artículo 189 de la Constitución Política, pues dentro de las mismas no se confiere la posibilidad de crear, modificar o suprimir las leyes. En consecuencia, a continuación, se analizará el artículo 25 del decreto Ley 019 de 2012 en su versión original antes de la modificación realizada por el decreto 053 de 2012.”

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-041/15**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Debió ser estudiada de fondo, con el propósito de reafirmar la competencia excepcional o atípica de la Corte (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Es posible llevar a cabo una integración normativa debido al vínculo inescindible que existe entre el decreto ejecutivo demandado y la Ley que fue sustancialmente modificada, situación atípica que habilita la competencia de esta Corte (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para conocer las demandas de inconstitucionalidad que se formulan contra el contenido material de las leyes o los decretos con fuerza de ley (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia excepcional para adelantar juicio de constitucionalidad sobre decretos que expide el Presidente corrigiendo yerros legislativos y que terminan introduciendo modificaciones, supresiones o adiciones que varían sustancialmente alcance de la norma legal (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Existen dudas en cuanto a que fuera voluntad del legislador excluir de la cuantía del interés para recurrir a las sentencias proferidas en el marco de acciones populares (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Incompatibilidad de la facultad establecida en el artículo 189-10 de la Constitución Política, con que el Presidente proceda a excluir las acciones populares del artículo 338 del Código General del Proceso (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, manifiesto mi salvamento de voto frente a lo decidido por la Sala Plena en el fallo C-041 del 4 de febrero de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa). En esa oportunidad, la Corte se declaró inhibida de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda dirigida contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012 *“por el cual se corrigen unos yerros en la ley 1564 del 12 de julio de 2012 ‘por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se*

dictan otras disposiciones”. Lo anterior tiene como fundamento las razones que a continuación expondré.

1. La mayoría concluyó que la Corte tiene la función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución “*en los estrictos y precisos términos*” del artículo 241 de la Carta Política, precepto que habilita su competencia para adelantar el juicio de constitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241 num 1, 4 y 5). Señaló que al no mencionar esa norma expresamente los decretos de corrección de yerros que se derivan de una facultad general reconocida al Presidente de la República en su calidad de “*Suprema Autoridad Administrativa*” (CP art. 189) y que no es compatible con la potestad legislativa ordinaria ni extraordinaria, la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de acciones públicas de inconstitucionalidad en las que se demanden exclusiva y directamente decretos que corrigen yerros legislativos. Así, consideró que la expedición de esta clase de decretos corresponde a una competencia administrativa adscrita a la función presidencial de promulgar la ley y velar por su estricto cumplimiento (CP art. 189-10); por ende, los decretos que se produzcan en ejercicio de tal función deben ser objeto de control constitucional por parte del Consejo de Estado. Finalizó indicando que la jurisprudencia de esta Corte no ha contemplado la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre los decretos que se expiden para corregir yerros en una ley.

2. Contrario a lo expresado por la Sala, considero que el caso bajo examen debió ser estudiado de fondo, con el propósito de reafirmar la competencia excepcional o atípica de la Corte para ejercer control de constitucionalidad material contra los decretos de corrección de leyes, por tratarse de actos presidenciales expedidos en ejercicio de competencias ordinarias en el ámbito de la promulgación de la ley, *pero con efectos sobre un cuerpo normativo legal concreto*.

De esta forma, cuando el decreto ejecutivo que pretende corregir un aparente yerro legislativo termina *modificando sustancialmente y con gran incidencia* una disposición con fuerza o contenido material de ley, sobre la cual la Corte Constitucional tiene competencia expresa de acuerdo con el artículo 241 Superior, resulta completamente válido considerar que la norma acusada que introdujo una reforma en el sentido normativo y la voluntad legislativa, se incorpora al mismo texto de la ley y, por lo tanto, es posible llevar a cabo una integración normativa debido al vínculo inescindible que existe entre el decreto ejecutivo demandado y la Ley que fue sustancialmente modificada, situación atípica que habilita la competencia de esta Corte.

Solo en esos casos, es viable que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de un decreto ejecutivo que corrige yerros legislativos, por tratarse de una ilegítima asunción de funciones legislativas por parte del Presidente de la República, que termina modificando

materialmente el contenido de la ley. Esto sin que exista una clara voluntad del legislador ordinario que motive la variación sustantiva en el cuerpo normativo legal, que también debe ser integrado y analizado en el juicio de constitucionalidad.

En ese sentido, haciendo una interpretación sistemática de la Carta, considero que la Corte si tiene competencia para conocer las demandas de inconstitucionalidad que se formulan contra el contenido material de las leyes o los decretos con fuerza de ley, y que también es excepcionalmente competente para adelantar el juicio de constitucionalidad sobre decretos que expide el Presidente de la República corrigiendo yerros legislativos y que terminan introduciendo modificaciones, supresiones o adiciones que varían sustancialmente el alcance de la norma legal, pues en esos casos se rebasa la competencia del ejecutivo e invade los poderes legislativos, desconociendo con ello los principios democrático y mayoritario.

Lo que sucede en la práctica es que el Presidente de la República termina utilizando irregularmente los decretos de contenido administrativo, como lo son los decretos de corrección de yerros, para apropiarse de materias reservadas al Congreso, es decir, de aquellas que sólo pueden ser reguladas por medio de una ley, para evadir el control que debería ejercer la Corte Constitucional. De allí que estime necesario acudir al contenido material del decreto de corrección de yerros, con el fin de evitar esas maniobras irregulares de evasión, conocidas técnicamente como *elusión constitucional*.

Es justamente la Corte la que ha definido ese límite atípico de competencia en algunas de sus sentencias³³, y por tal razón la cláusula de competencia residual prevista en el artículo 237-2 Superior para que el Consejo de Estado conozca de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, refiere a aquellos decretos “*cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”, es decir, para el caso, sobre aquellos decretos ejecutivos que corrigen meros yerros aritméticos o tipográficos, y no sobre aquellos decretos que al corregir presuntos yerros legislativos, terminan modificando sustancialmente el contenido de la ley, pues éstos últimos deberían ser objeto de control por parte de la Corte Constitucional.

3. Ahora bien, aplicando esa regla de competencia atípica frente a decretos ejecutivos que corrigen supuestos yerros legislativos pero que terminan modificando materialmente una ley, advierto que la Corte debió realizar la integración normativa del artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, con el artículo 338 de la Ley 1564 del mismo año (Código General del Proceso), para luego estudiar si era voluntad inequívoca del legislador excluir las sentencias dictadas en acciones populares de la procedencia del recurso extraordinario de casación y, por consiguiente, de la cuantía del interés para recurrir.

³³ Al respecto se pueden consultar las sentencias C-672 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño, AV Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, SPV Rodrigo Escobar Gil), C-634 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-524 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, con SV de Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos, y C-173 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

En mi criterio, existen dudas en cuanto a que fuere voluntad del legislador excluir de la cuantía del interés para recurrir a las sentencias proferidas en el marco de acciones populares, como en efecto lo hizo el Decreto. Esto debido a que en el tercer debate llevado a cabo en la Comisión Primera del Senado de la República, se revisó el mencionado artículo 338 proponiendo la disminución de 1.000 salarios mínimo legales mensuales vigentes a 500, sin hacer referencia alguna a la improcedencia del recurso extraordinario de casación frente a las acciones populares. Es decir, en el texto del proyecto de ley anunciado y votado, se incluyeron expresamente las acciones populares dentro de la exclusión de la cuantía del interés para recurrir.

En esa medida, advierto la incompatibilidad de la facultad establecida en el artículo 189-10 de la Constitución Política, con que el Presidente de la República proceda a excluir las acciones populares del artículo 338 del Código General del Proceso, toda vez que esa atribución constitucional de obedecer y velar por el estricto cumplimiento de una ley, es opuesta a la de interpretar, reformar o derogar expresiones normativas que en criterio del ejecutivo son contradictorias con otras normas legales. Esa última función es privativa del Legislador en virtud del artículo 150-1 y 2 de la Constitución Política.

De esta forma, dejo consignados los motivos de mi disenso.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA (E)
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
A LA SENTENCIA C-041/15**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Corte Constitucional era competente para emitir un pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA CORTE CONSTITUCIONAL-Asuntos objeto de control (Salvamento de voto)

DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY-Jurisprudencia constitucional sobre competencia (Salvamento de voto)

DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY-Pueden ser objeto de control por parte de la Corte, cuando se aduce una usurpación de las funciones legislativas del Gobierno Nacional y, en consecuencia, una extralimitación de las propias al modificar la voluntad del legislador (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS**-Integración de unidad normativa (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Corte Constitucional evadió un problema jurídico de trascendencia constitucional sobre usurpación de funciones legislativas por Presidente de la República (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-10280.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012 “Por el que se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, ‘por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones’ “

Magistrada sustanciadora:
María Victoria Calle Correa

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de este Tribunal, procedo a exponer las razones por las cuales, en nuestro concepto, la Corte Constitucional era competente para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, motivo que me condujo a salvar el voto respecto de la decisión inhibitoria adoptada en la sentencia C-041 de 2015.

1. El argumento central de la inhibición radica en que la Corte Constitucional, en virtud del artículo 241 de la Carta Política, sólo tiene competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad formuladas contra actos legislativos reformativos de la Constitución, leyes y decretos leyes, categoría esta última que no tiene el Decreto 1736 de 2012, toda vez que se trata de un decreto expedido por el Gobierno Nacional para corregir yerros advertidos en una ley, atribución que le otorga el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913. Por ende, se advierte que su control le corresponde al Consejo de Estado en virtud del artículo 237.1 de la Constitución Política. La mayoría de la Sala recuerda que según la norma constitucional, le compete a esta corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los “*estrictos y precisos términos*” del artículo 241, como en efecto lo establece el encabezamiento de este precepto.

Sin embargo, se dejó de lado que la Corte, aplicando un criterio material y con fundamento en su deber de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ha asumido competencia para conocer de asuntos que no encajan exactamente en los numerales del citado artículo 241. Y esto, pese a que, a diferencia de la Corte Suprema de Justicia (art. 235.7 C.Po.), el Consejo de Estado (art. 237.6 C.Po.) y el Consejo Superior de la Judicatura (arts. 256.7 y 257.5 C.Po.), la norma superior al establecer las funciones de la Corte Constitucional, no prevé la cláusula general que le asignaría “las demás funciones que determine o señale la ley”, por lo que el ámbito de competencia del tribunal constitucional se circunscribe en concepto de la mayoría de la Sala, a las funciones previstas en el artículo 241 de la Carta.

Si bien en la sentencia C-041 de 2015 se reconoce que ha habido casos en los que esta corporación excepcionalmente, ha ejercido control, entre otros, sobre decretos que corrigen yerros en las leyes, considera que en el presente proceso no procedía este control por la sola circunstancia de que no se había demandado la norma legal que se corrige, toda vez que cuando la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre tales decretos no lo ha hecho de manera directa, sino con ocasión de demandas instauradas contra la ley que se corrige o la revisión oficiosa de leyes como las estatutarias.

2. Como lo ha señalado esta corporación³⁴, pareciera que la fórmula de competencia residual establecida en el artículo 237, numeral 2° de la

³⁴ Sentencias C-189 de 1994 y C-358 de 1994.

Constitución, para dividir el control de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional entre el Corte Constitucional y el Consejo de Estado, no ofreciera mayor dificultad en su aplicación. Sin embargo, esa delimitación competencial no es tan sencilla: en la práctica, este tribunal ha encontrado que no siempre resulta fácil determinar cuándo un decreto expedido por el Gobierno Nacional se encuentra comprendido en ese ámbito residual de competencia, toda vez que puede ocurrir que materialmente sea una norma con fuerza jurídica equivalente a la de una ley, a pesar de que no haya sido expedida formalmente por el Congreso de la República.

En el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, el Congreso intentó hacer un listado de los decretos cuyo control correspondería al Consejo de Estado, el cual fue declarado inexecutable en la Sentencia C-037 de 1996. En este fallo, la Corte señaló:

“Por otra parte, conviene preguntarse: ¿Sobre cuáles decretos se puede pronunciar el Consejo de Estado en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 2o del artículo 237 constitucional? La respuesta es evidente: sobre todos los que no estén contemplados dentro de las atribuciones que la Constitución Política confiere a la Corte Constitucional (Art. 241 C.P.). Así, entonces, resulta inconstitucional que el legislador estatutario entre a hacer una enumeración taxativa de los decretos objeto de control por parte del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, pues ello no está contemplado en el artículo 237 en comento y tampoco aparece en parte alguna de esa disposición -como sí sucede para el numeral 1o- una facultad concreta para que la ley se ocupe de regular esos temas. Limitar de esa forma los alcances del numeral 2o del artículo 237 de la Carta es a todas luces inconstitucional”.

En la Sentencia C-400 de 2013, se puso de manifiesto esta dificultad y los criterios que ha aplicado esta corporación para resolverla:

“Teniendo presente que en un Estado de derecho no caben competencias por analogía o por extensión, la Corte ha recurrido a los criterios orgánico, formal y material para establecer la autoridad encargada del control constitucional, denotando la función principal que cumple esta corporación como garante de la supremacía e integridad de la Constitución frente a la competencia residual asignada al Consejo de Estado. Cabe aclarar que el criterio orgánico, por obvias razones, no resulta útil en el presente asunto, tratándose de decretos o actos emanados del Gobierno Nacional. Según el criterio formal, la naturaleza de un decreto o acto del Ejecutivo está determinada por los fundamentos señalados al momento de su expedición, de manera que si se trata de una norma jurídica frente a la cual expresamente el artículo 241 de la Constitución Política le otorga competencia a la Corte Constitucional, es claro que su control le corresponde a esta corporación. Sin embargo, puede acontecer que el decreto o acto gubernamental no señale las

facultades que le sirven como soporte, o sea impreciso, ambiguo o contenga varios fundamentos jurídicos, de modo que dificulte determinar la autoridad judicial a la cual le corresponde adelantar el control de constitucionalidad”.

3. Con posterioridad, atendiendo a la supremacía constitucional y a una interpretación integral de la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que existe competencia *“para pronunciarse no sólo respecto de los decretos con fuerza de ley de que trata el artículo 241-5 C.P., sino también de todos aquellos que tengan ese carácter, pues lo mismos son proferidos por el Presidente en ejercicio de la función legislativa delegada y no como autoridad administrativa”*³⁵.

En las sentencias C-049 de 2012 y C-524 de 2013, se sistematizaron todos los casos en los que la Corte Constitucional ha asumido ese control excepcional:

- a) Decretos con fuerza de ley, expedidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991;
- b) Decretos compilatorios de normas con fuerza de ley;
- c) Decretos que declaran un estado de excepción;
- d) Decretos expedidos con base en disposiciones constitucionales transitorias diferentes al artículo 10° transitorio;
- e) **Decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley;**
- f) Decretos de ejecución de la convocatoria a referendo;
- g) Acto electoral que determina el censo en el marco de una reforma constitucional mediante referendo;
- h) Acto electoral que declara la aprobación de un referendo;
- i) Actos de gestores de una iniciativa popular para el trámite de una ley que convoca a referendo;
- j) Decretos de convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias;
- k) Decretos o actos adoptados en cumplimiento de un acto legislativo;
- l) Acuerdos internacionales simplificados reguladores de materias propias de un tratado internacional.

En cuanto al control de los decretos que corrigen yerros en las leyes, la jurisprudencia constitucional ha precisado:

(i) La competencia del Presidente de la República para corregir los yerros de una ley, se fundamenta en las facultades que ostenta para promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento, establecidas en el numeral 10° del artículo 189 de la Constitución y en la prevista en el artículo 45 de la Ley 14 de 1913, conforme a la cual: *“Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda de la voluntad del legislador”*.

³⁵ C-748 de 2012

(ii) En desarrollo del principio de separación y distribución de poderes, el proceso de formación de las leyes implica la materialización de una de las funciones esenciales del Estado que pretende precisamente potenciar ese postulado con el principio democrático, para preservar el régimen institucional diseñado por el Constituyente, según el cual, al Congreso de la República le corresponde hacer las leyes.

(iii) La sanción y promulgación de la ley que le corresponde al Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, constituye una manifestación del principio de distribución funcional y separación de poderes, así como de colaboración entre las distintas ramas y órganos del poder consagrado en el artículo 113 de la Carta Política. Esta Corporación ha señalado que la promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley ya sancionada en el medio oficial (hoy, el Diario Oficial), cuyo fin es el de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma, los mandatos que ella contiene; por consiguiente, es un requisito esencial sin el cual la ley no puede producir efectos³⁶, de manera que la promulgación hace parte del proceso de formación y expedición de la ley, con el cual culmina, toda vez que de aquella depende su observancia y obligatoriedad.

(iv) La jurisprudencia ha distinguido entre la *expedición* y la *promulgación* de la ley³⁷. Así, se precisa que la expedición se refiere a la conformación del contenido de la ley, mientras que la promulgación se refiere a la publicación de dicho contenido, sin la cual, la ley no puede producir efectos. El acto de expedir, pues, consiste en una ordenación, en su doble sentido: como dictamen y como integración normativa. Es decir que, expedir una norma es dictar su contenido, formularla y su puesta en vigencia, se realiza a través de su promulgación, con la cual se completa su proceso de formación.

Ahora bien, ante la posibilidad de que en la ley existan errores caligráficos o tipográficos, el Presidente de la República tiene la facultad de corregirlos mediante un decreto de corrección de yerros, siempre y cuando “*no quede duda de la voluntad del legislador*”. Por ello, este tipo de decretos se consideran especiales o atípicos, por tratarse de actos presidenciales expedidos en ejercicio de competencias ordinarias en el ámbito de promulgación de la ley, pero con efectos sobre un cuerpo normativo legal³⁸.

4. En ese orden, observo que de la inhibición para pronunciarse sobre la constitucionalidad de un decreto que corrige yerros de leyes, la jurisprudencia de esta Corporación ha avanzado hasta llegar a sostener en la actualidad que por excepción, los decretos gubernamentales que corrigen yerros de disposiciones legales, pueden ser objeto de control por parte de la Corte, cuando se aduce una usurpación de las funciones legislativas del Gobierno Nacional y, en consecuencia, una extralimitación de las propias al modificar la

³⁶ Sentencia C-179 de 1994

³⁷ Sentencia C-108 de 1995

³⁸ Sentencia C-049 de 2012.

voluntad del legislador. En estos eventos, el ropaje formal de acto administrativo (decreto de corrección de yerros) pasa a un segundo plano, dado que sustancialmente³⁹ este guarda una naturaleza legislativa, opuesta al control residual que ejerce el Consejo de Estado y más propia del control constitucional principal y prevalente que efectúa esta Corporación, como garante de la supremacía e integridad de la Carta Política.

Además, la competencia excepcional de la Corte Constitucional para decidir sobre estos decretos especiales que corrigen leyes, se ha sustentado también desde el punto de vista funcional y jerárquico, en las fuentes del derecho, según el régimen jurídico aplicable. Esto es, la ubicación de tales decretos en el mismo nivel jerárquico de la ley implica que el régimen sustancial aplicable a ellos es el propio de los actos de carácter legislativo, por lo cual, puede concluirse, que ciertas disposiciones en concreto de un decreto que corrige yerros, pueden llegar a perder su naturaleza administrativa.

Competencia excepcional del Tribunal Constitucional para decidir en concreto sobre la constitucionalidad del artículo 6º del Decreto 1736 de 2012 e integración de la unidad normativa

A diferencia de lo señalado en la Sentencia C-041 del 4 de febrero de 2015, considero que la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sí presenta una orientación dominante acerca de la posibilidad de realizar un control de constitucionalidad sobre decretos de corrección de yerros, como el demandado en esta oportunidad. Diversos precedentes de constitucionalidad han fijado *ex ante* la competencia y aceptación del control constitucional para este tipo de decretos, sin precisar la necesidad de demandar directamente la ley modificada por aquel.

En particular, resalto dos precedentes específicos de constitucionalidad que se han dictado, **C-672 de 2005** y **C-634 de 2012**, en los cuales en su parte resolutive, esta Corporación se ha pronunciado sobre la inexecutable de decretos de yerros, efectuando su integración con la norma demandada.

En cuanto al problema jurídico que se planteaba en el caso concreto, es decir, la eliminación a través de un decreto de corrección de yerros de una expresión aprobada con fuerza de ley, la Corte ha determinado que:

“En virtud de esta facultad, el Presidente de la República puede corregir yerros en los cuales incurra una norma siempre y cuando no afecten su contenido esencial, tal como se ha señalado en las sentencias C-500 de 2001, C-232 de 2002, C-334 de 2005, C-672 de 2005 y C-925 de 2005 de la Corte Constitucional. En este sentido, como ya se expresó, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no se pueden realizar

³⁹ Artículo 228 de la Constitución Política señala: *“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial...”*

modificaciones esenciales en el texto de la norma, evento en el cual en ocasiones previas se ha declarado la inconstitucionalidad del decreto demandado, tal como se hizo en la sentencia C-672 de 2005 o se ha analizado la constitucionalidad de la versión original de la norma, tal como se realizó en la sentencia C-925 de 2005 (...)

De esta manera, siguiendo este precedente [C-672 de 2005] y en virtud de que en la sentencia C-925 de 2005 se señaló que “la Corte Constitucional no es competente para revisar los decretos que el Presidente de la República haya expedido en desarrollo de sus facultades administrativas ordinarias **salvo en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia**”, esta Corporación analizará la Constitucionalidad del artículo 1° del Decreto 053 de 2012, **por cuanto precisamente uno de los eventos señalados en la jurisprudencia es cuando el Presidente de la República expide un decreto de corrección de yerros que modifica esencialmente el contenido de una ley.**

En este sentido, **el Decreto 053 de 2012 excedió las facultades que otorga la Ley 4° de 1913 por no haberse limitado a corregir yerros tipográficos, sino que modificó sustancialmente una regla jurídica fundamental consagrada en el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012, mediante la supresión de la expresión personalmente, eliminándose así un trámite que señalaba la versión original de la norma (...)**

Los decretos de corrección de yerros tienen un ámbito estricto de aplicación y por ello no pueden convertirse en una herramienta para que el Gobierno Nacional asuma facultades propias del legislador. Por ello, independientemente de la motivación de la modificación, esta Corporación debe velar porque no se excedan las facultades señaladas en la ley 4° de 1913, **pues de lo contrario, esta modalidad de decretos podría convertirse en un instrumento ilegítimo para que el ejecutivo realice modificaciones esenciales a las leyes si no está de acuerdo con las mismas.**

Teniendo en cuenta esta situación, esta Corporación debe señalar que el Gobierno Nacional no puede exceder su facultad de corregir yerros para hacer modificaciones sustanciales al texto de las leyes o de los decretos leyes, pues a través de la eliminación, adición o reforma de una sola palabra se puede cambiar completamente el sentido de una norma, tal como ha sucedido con el artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012 (...)

De acuerdo con lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 1° del decreto 053 de 2012, por cuanto el mismo no se limitó a corregir yerros tipográficos, sino que, lejos de ello, realizó una modificación que varió sustancialmente el alcance de la norma original, asumiéndose facultades que desbordan el marco de las funciones del Presidente de la República señaladas en el artículo 189

de la Constitución Política, pues dentro de las mismas no se confiere la posibilidad de crear, modificar o suprimir las leyes” –negrilla fuera de texto-.⁴⁰

A nuestro juicio, de estos precedentes constitucionales se derivan suficientes reglas jurisprudenciales que reclamaban una base de decisión más avanzada en el asunto de la referencia y que fueron desestimadas por la Sentencia C-041 de 2015. En virtud del principio *pro actione*⁴¹, en este caso era perfectamente válido considerar una integración de la unidad normativa a la inversa, ya que la norma acusada se incorpora completamente al texto legal, con lo cual se establece un vínculo inescindible entre la disposición contenida en el Decreto 1736 de 2012 y el artículo 338 del Código General del Proceso.

En el presente caso, se resalta que la demanda no era inepta, ya que detalló con coherencia las normas constitucionales que se consideraban infringidas, que eran principalmente los artículos 150 y 189 de la Constitución, así como las razones por las cuales la norma demandada se estimaba violatoria de la Carta Fundamental. Por ello, se infiere por experiencia y lógica, que el juez constitucional ha debido integrar el texto de la demanda con el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012 a fin de evitar un fallo inhibitorio, máxime si la disposición acusada tiene un sentido regulador propio y autónomo, por lo que su estudio presuponía el análisis de un conjunto normativo más amplio.

En mi concepto, para superar el obstáculo competencial que desde el punto de vista exegético se planteaba, bastaba integrar la disposición acusada con la norma a la cual se incorpora necesariamente, por obra de que define su correcto contenido, como se ha hecho anteriormente por la Corte. En el presente caso, concurrían tres elementos que hacían factible la integración normativa⁴²: de un lado, la disposición cuestionada reproduce otra norma del ordenamiento jurídico que no fue demandada y de otro, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con el artículo 338 de la Ley 1564 de 2012 y finalmente, a primera vista, la norma cuestionada plantea una duda sobre su constitucionalidad. Estimo que la Corte Constitucional ha debido en esta oportunidad, ratificar y avanzar como órgano de cierre de la jurisdicción

⁴⁰ Sentencia C-634 de 2012.

⁴¹ “...también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que **debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria**, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda **no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante**, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”. Al respecto ver las sentencias C-480/03, C-814/09, C-012/10, C-978/10, C-290/14, entre otras.

⁴² “La unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece *prima facie* de una dudosa constitucionalidad”. Sentencia C-320 de 1997.

constitucional, la competencia excepcional de control de constitucionalidad que ostenta legítimamente sobre los decretos por los cuales se efectúa la corrección de yerros en la ley, en la medida en que en algunos eventos cuando estos rebasan la competencia del ejecutivo y usurpan la de los poderes legislativo y/o constituyente, modifican, reforman, derogan o interpretan su voluntad. En este supuesto, existe competencia de la Corte Constitucional, por cuanto disposiciones enmarcadas en un aparente decreto administrativo de corrección de yerros en realidad modifican materialmente la ley, afectando el contenido esencial de las disposiciones legales o constitucionales supuestamente corregidas, sin atribuciones constitucionales para ello y que en virtud de la presunta “corrección” que hacen de su texto, forman una unidad inescindible con la ley que se enmienda.

Visto lo anterior y habida cuenta de la aplicación estricta de la unidad normativa, sumado a una auto-restricción de una atribución legítima para el conocimiento y la resolución de este asunto, debo manifestar que me aparto del sentido y los fundamentos de la decisión adoptada mediante la sentencia C-041/15, ya que se evadió un debate de relevancia constitucional respecto de los principios democrático, de legalidad y de reserva de ley, el cual tuvo efectos directos en la procedencia del recurso de casación respecto de las acciones populares. De esta manera, la mayoría de la Sala optó por hacer prevalecer la forma sobre el fondo y dejó de lado el principio de acceso a la administración de justicia frente al recurso de casación y a un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

En el caso *sub examine* se hizo nugatorio el derecho ciudadano de control material de un contenido normativo de naturaleza legislativa con parámetros de control directamente consagrados en la Constitución Política, relacionados con un problema jurídico trascendental propuesto por el demandante, el cual no era menor, por cuanto se refiere a la organización y estructura del Estado, concerniente a si el artículo 6º del Decreto 1736 de 2012, quebrantaba los artículos 150, numerales 1º y 2º y 189, numeral 10º de la Constitución Política, esto es, si el Presidente de la República invadió las competencias del Congreso de la República y se extralimitó en las propias. Supuestos de hecho y de derecho que al no haber sido estudiados de fondo en esta decisión, me impide suscribir la sentencia C-041/15, en aras de garantizar una visión más amplia de las competencias intrínsecas de esta Corporación, del avance de la jurisprudencia y de proteger el acceso a la administración de justicia, el respeto por la legalidad y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Fecha *ut supra*,

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA C-041/15**

CORRECCION DE YERROS CONTENIDOS EN DECRETO LEY- Jurisprudencia constitucional sobre competencia (Salvamento de voto)/**CORRECCION DE YERROS CONTENIDOS EN DECRETO LEY-**Competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad a la luz del artículo 45 de la Ley 4 de 1913 (Salvamento de voto)

CORRECCION DE YERROS CONTENIDOS EN DECRETO LEY- Sería un contrasentido declarar la competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad cuando existe integración normativa (Salvamento de voto)/**CORRECCION DE YERROS CONTENIDOS EN DECRETO LEY-**Decreto 1736 de 2012 tuvo por objeto precisar que recurso extraordinario de casación no procede contra acciones populares (Salvamento de voto)

NULIDAD DE DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS-Traería como consecuencia la posibilidad de que se pudiesen presentar recursos de casación en el marco de acciones populares (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Salvamento de voto)/**CORTE CONSTITUCIONAL-**Debió abordar el fondo de los cargos presentados y no declararse inhibida en materia de norma sobre corrección de yerros contenidos en decreto ley (Salvamento de voto)

Referencia: expediente No. D-10280

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012

Magistrada ponente:
María Victoria Calle Correa

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, presento salvamento de voto al fallo adoptado por la Sala Plena dentro de la sentencia C-041 de 2015, mediante la cual se analizó la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012, *"Por el que se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, por medio del cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones "*

Las razones que sustentan el desacuerdo se exponen a continuación:

1. Creo que en el presente asunto la Corte no debió declararse inhibida para conocer de la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 6° del Decreto 1736 de 2012. Por el contrario, considero que era indispensable para materializar la guarda y supremacía de la Constitución abordar el fondo de los cargos planteados, lo anterior por cuanto en varias providencias (sentencias C-672 de 2005 y C-634 de 2012), este tribunal ha reconocido implícita o explícitamente su competencia para conocer de las demandas presentadas contra los Decretos que corrigen yerros caligráficos o tipográficos expedidos a la luz del artículo 45 de la Ley 4ª de 1913⁴³

En este sentido, la sentencia C-634 de 2012 precisó claramente la potestad de esta Corporación para conocer de manera excepcional sobre la constitucionalidad de Decretos que corrigen yerros, cuando estos en un ejercicio de elusión constitucional so pretexto de modificar errores caligráficos varían sustancialmente la voluntad del legislador. Sobre el particular, la providencia en comento específicamente manifestó:

"La jurisprudencia de la Corte ha considerado que de manera excepcional puede conocer la constitucionalidad de un decreto de corrección de yerros en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia, como sucede en el evento en el cual el Gobierno no se limita a corregir yerros tipográficos, sino que varía sustancialmente las reglas jurídicas consagradas en la norma original".

Así las cosas, me aparto de la postura mayoritaria la cual dispuso que el escenario constitucional resuelto en las sentencias C-672 de 2005 y C-634 de 2012, es diametralmente opuesto al aquí analizado. Esto por cuanto, más allá de que en la primera de estas providencias, se discutiera la validez de las modificaciones surtidas al Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, y en la segunda, se haya analizado la presunta extralimitación de competencias presidenciales al expedir el Decreto ley 019 de 2012, considero que en dichos asuntos la *ratio decidendi* concluyó que la Corte en situaciones *excepcionales* sí tiene la competencia para analizar este tipo de disposiciones.

Sería un contrasentido que únicamente fuese posible declarar la competencia para conocer de un Decreto que corrige yerros solamente cuando existe integración normativa con las disposiciones contenidas en una ley. Comparto la cláusula de incompetencia general en los casos en los cuales el Decreto tiene por finalidad exclusiva corregir un texto, de

⁴³ Este dispone lo siguiente: "Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador".

manera que la variación exprese inequívocamente la voluntad del Congreso y, en esa medida, cumpla una función declarativa de la voluntad del legislador; sin embargo, considero que ese no es el caso del artículo 6° del Decreto 1736 de 2012 que aquí se analiza, el cual tuvo por objeto precisar que el recurso extraordinario de casación no procede contra acciones populares.

Supongamos que el Consejo de Estado llegase a decretar la nulidad del mismo. Considero que dicha determinación no tendría impacto en normas infra legales, por el contrario, la eventual nulidad de esta disposición podría traer como consecuencia la posibilidad de que se pudiesen presentar recursos de casación en el marco de acciones populares.

Es decir, la Corte al declararse inhibida estaría avalando que la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de un Decreto tenga la potencialidad de alterar una ley expedida por el Congreso de la República, ya que en este caso sin que se cuestione por integración normativa un aparte del texto, es claro que la corrección se constituyó materialmente en la ley corregida, erigiéndose parte de ella.

Ahora bien, la postura mayoritaria de la Corte con su decisión desconoció que más allá de las competencias precisadas en los 12 numerales del artículo 241 de la Constitución, este Tribunal por voluntad expresa del constituyente tiene la competencia general de garantizar "*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*". Ahora bien, cabe preguntarse ¿Si la Corte Constitucional permite que el ejecutivo en virtud de la expedición de Decretos modifique altere el espíritu o voluntad del legislador, no se estaría incumpliendo con la obligación de garantizar la integridad y supremacía de la Carta?

Así las cosas, creo que en el presente caso la Sala Plena debió abordar el fondo de los cargos presentados y no declararse inhibida, tal y como lo consideró la decisión mayoritaria.

De esta manera dejo expuestas las razones que me llevan a apartarme de la decisión adoptada en la sentencia C-041 de 2015.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado