

## **Sentencia C-923/99**

### **INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA**

*Se configura una “inconstitucionalidad consecucional” cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias.*

Referencia: Expedientes D-2507, D-2512, D-2522, D-2530 y D-2531 (Acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 del Decreto 1122 de 1999

Actores: Hernán Antonio Barrero  
Bravo  
Orlando Pacheco Coronado  
Jorge Arango Mejía  
Godfrey Correa  
Humberto Alfonso Bertieri  
Luis Alberto Cáceres Arbelaez

Magistrado Ponente:  
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

## **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Hernán Antonio Barrero Bravo, Orlando Pacheco Coronado, Jorge Arango Mejía, Godfrey Correa Vinasco, Humberto Alonso Bertieri y Luis Alberto Cáceres Arbelaez demandaron, separadamente, los artículos 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 del Decreto 1122 de 1999 *"por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe"*. Por su parte, el ciudadano Jorge Arango Mejía demandó, además, el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 *"por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones."*

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesiones del cuatro (4) y del once (11) de agosto del año en curso, resolvió acumular las demandas contenidas en los expedientes D-2512, D-2522, D-2530 y D-2531 a la demanda del expediente D-2507, con el fin de que se tramitaran conjuntamente y se decidieran en la misma sentencia; así mismo, en la sesión del cuatro (4) de agosto, resolvió darle trámite de URGENCIA NACIONAL al presente proceso.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## **II. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 43458, del 29 de diciembre de 1998 y No. 43622, del 29 de junio de 1999, respectivamente, y se subraya lo demandado:

**“LEY 489 DE 1998**  
**(diciembre 29)**

*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*

(...)

**Art. 120.- Facultades Extraordinarias.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, esto es, consejos superiores, comisiones de regulación, juntas y comités; ministerios y departamentos administrativos; superintendencias; establecimientos públicos; empresas industriales y comerciales del Estado; unidades administrativas especiales; empresas sociales del Estado; empresas estatales prestadoras de servicios públicos; institutos científicos y tecnológicos; entidades de naturaleza única y las demás entidades y organismos administrativos del orden nacional que hayan sido creados o autorizados por la ley.

2. Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de sociedades entre entidades públicas, de sociedades de economía mixta, de sociedades descentralizadas indirectas y de asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional.

3. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de entidades públicas del orden nacional.

4. Suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública

5. Revisar y ajustar las normas del servicio exterior y la carrera diplomática.

6. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República, determinar la organización y funcionamiento de su auditoría externa; suprimir, fusionar, reestructurar, transformar o liquidar el Fondo de Bienestar Social de que trata la Ley 106 de 1993, determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleados de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; y dictar las normas sobre la Carrera Administrativa Especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen personal.

7. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación; determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de sus servidores públicos, crear, suprimir y fusionar empleos en dichas entidades; modificar el régimen de competencias interno y modificar el régimen de Carrera Administrativa previsto para los servidores de tales entidades.

**Parágrafo 1o.-** Las facultades extraordinarias conferidas por el presente artículo, se ejercerán por el Gobierno con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público.

**Parágrafo 2o.-** El acto que ordene la fusión, supresión o disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades fusionados, suprimidos o disueltos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, y la forma en que se continuarán ejerciendo los derechos, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia contenidas en la Ley 443 de 1998, la situación de los servidores públicos vinculados a ellas.

**Parágrafo 3o.-** En ejercicio de las facultades conferidas por el presente artículo, el Presidente de la República no podrá modificar códigos, leyes estatutarias, orgánicas y aquéllas de que trate el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. Igualmente, en ejercicio de estas facultades, el Presidente de la República no podrá fusionar o suprimir entidades u organismos

creados o previstos por la Constitución Política. Así mismo, salvo lo previsto en los numerales 6° y 7°, el ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo, no incluye los órganos, dependencias o entidades a las cuales la Constitución Política le reconoce un régimen de autonomía.

**Parágrafo 4o.-** Las facultades de que tratan los numerales 6° y 7° del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, en lo relativo a sus respectivas entidades.

**Parágrafo 5o.-** Por virtud de las facultades contenidas en el presente artículo el Gobierno no podrá crear ninguna nueva entidad u organismo público del orden nacional. En tal sentido se considera que se crea una entidad nueva cuando quiera que la resultante del ejercicio de las facultades persiga objetivos esencialmente distintos de aquellos originalmente determinados por el legislador para la entidad o entidades respectivas."

**"DECRETO 1122 DE 1999**  
**(junio 26)**

*por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.*

**REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS Y  
NOTARIADO**

**Artículo 160. Función pública registral**

La función pública del registro de instrumentos públicos podrá ser ejercida por las Cámaras de Comercio del país, dentro del año siguiente a la expedición de este Decreto. En subsidio podrá estar a cargo de otros sujetos de derecho privado escogidos mediante concurso público, o del Estado directamente.

**Parágrafo transitorio.** La Superintendencia de Notariado y Registro continuará ejerciendo el servicio público de registro de

instrumentos públicos, hasta tanto entre a operar dicha función a cargo de los particulares.

Todo lo anterior se regirá por lo dispuesto en el capítulo XVI de la Ley 489 de 1998.

### **Artículo 161. Sistema de Registro.**

Con el fin de facilitar a los usuarios el acceso al servicio registral, el Gobierno Nacional velará por el establecimiento de un sistema nacional para el registro de instrumentos públicos, con base en tecnología de punta, que permita la interconexión y consiguiente unificación de las diferentes oficinas de registro del país. El Gobierno dispondrá lo referente a la financiación del establecimiento, adecuación, funcionamiento y mantenimiento del sistema unificado de registro.

### **Artículo 162. Financiación.**

Excluidos los recursos destinados a la financiación de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de los despachos judiciales y de establecimientos de reclusión, de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro por la Ley 55 de 1986, el Consejo Directivo de la Superintendencia destinará un monto para la financiación de las funciones de inspección y vigilancia a su cargo y otro monto para la financiación de la prestación del servicio público registral. Los excedentes, de haberlos, serán asignados por partes iguales a inversión en despachos judiciales y establecimientos carcelarios.

**Parágrafo.** De ser ejercida la función registral por las cámaras de comercio u otros sujetos de derecho privado, los recursos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos serán administrados por estas o aquellos. Tales recursos, hasta la concurrencia de los costos totales de operación, que incluyen la remuneración por la prestación del servicio, serán de las cámaras de comercio o de otros sujetos particulares, según el caso, para asegurar la óptima financiación del mismo.

Para el primer año, el Gobierno Nacional, previo acuerdo con las cámaras de comercio u otros sujetos de derecho privado que asuman el servicio, estimará el costo total de la operación del registro en que incurran, teniendo en cuenta la expedición de certificados y demás actuaciones administrativas originadas en esta función, la amortización de las inversiones en que incurran en el montaje y puesta en marcha de este servicio, tales como edificaciones, adecuación de oficinas, infraestructura y tecnología, y una remuneración por la prestación del servicio. Al término del primer año, se ajustará la diferencia entre el costo estimado y el costo real total de operación, bien que el administrador gire a la Superintendencia la suma excedente, o que la Superintendencia reconozca y gire al administrador la suma faltante con cargo a los recursos del numeral 3º de este artículo.

Finalizado el primer año, el Gobierno Nacional fijará el porcentaje de cada uno de los derechos registrales que corresponderán a las Cámaras de Comercio o al prestador particular, cuidando de garantizar la óptima y eficiente prestación del servicio.

#### **Artículo 163. Archivos.**

El Gobierno Nacional mediante reglamentación que expedirá para el efecto, determinará la forma de transferir a la entidad prestadora de la función pública registral, los sistemas de información debidamente adecuados para el año 2000, archivos físicos y magnéticos, folios y toda documentación a cargo de las Oficinas de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### **Artículo 164. Procedimientos Administrativos.**

Todas las actuaciones y procesos administrativos que se encuentren en curso a la fecha de traslado de la función registral a las cámaras de comercio o a los sujetos de derecho privado, deberán culminarse por la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### **Artículo 165. Régimen Laboral.**

Cuando la función pública del registro de instrumentos públicos, sea ejercida por las cámaras de comercio del país u otro sujeto de derecho privado el régimen laboral aplicable a sus empleados será el de derecho privado que regula las relaciones de carácter particular.

**Artículo 166. Procedimiento de registro.**

El artículo 94 del decreto 2150 de 1995.

“Para el registro de instrumentos públicos se presentará el formato de registro que para tal efecto elabore la Superintendencia de Notariado y Registro, debidamente diligenciado por el notario ante el cual se haya otorgado la escritura pública, donde consten los elementos básicos del negocio jurídico relevantes para su inscripción.

El referido formato, síntesis del instrumento público notarial, hará parte integral del mismo, llevará las firmas de los otorgantes, y su veracidad y exactitud será responsabilidad de los notarios. No tendrá efectos jurídicos negociales y su valor se limitará a los efectos del registro. No representará costo adicional para los otorgantes.””

### **III. LA DEMANDA**

#### **1. Expediente D-2507**

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo demanda los artículos 162 y 165 del Decreto 1122 de 1999, por considerar que vulneran los artículos 150, numerales 1o. y 10 y 121 de la Carta Política y, en consecuencia, solicita se declare su inexequibilidad, con fundamento en las siguientes razones:

El actor manifiesta que con las disposiciones contempladas en el artículo 162, demandado, sobre la financiación del servicio o función registral y las formas para estimar los costos parciales y totales de la operación de registro, el Gobierno Nacional excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, en la Ley 489 de 1998, artículo 120, numeral 4o., toda

vez que se confirieron para *"Suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública"* y, en su criterio, nada tienen que ver con el contenido de la norma atacada. En consecuencia, considera que se vulneran los numerales 1o. y 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Así mismo, afirma que se viola el artículo 121 superior, el cual establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones diferentes a las atribuidas en la Constitución y la Ley.

De otro lado, sostiene que el Presidente de la República fijó, en el artículo 165 demandado, el régimen laboral de las personas que ejerzan la función pública del registro de instrumentos públicos, en las Cámaras de Comercio del país o por otro sujeto de derecho privado, con lo cual excedió las mismas facultades antes enunciadas, violando, por consiguiente, el artículo 150, numeral 1o. de la Carta Política.

## **2. Expediente D-2512**

El ciudadano Orlando Pacheco Coronado, demanda los artículos 160, 162, párrafo, 163, 164 y 165 del Decreto 1122 de 1999, al estimar que vulneran la Carta Política en sus artículos 123, 131 y 150 numeral 10, por lo que solicita se declare su inconstitucionalidad, con base en las siguientes consideraciones:

En primer término, el actor señala que los artículos demandados vulneran el artículo 131, toda vez que en sus disposiciones se asigna la función pública registral a sujetos diferentes de los registradores de instrumentos públicos, lo cual, en su criterio, sólo sería posible realizar a través de una reforma constitucional. Además, éstos funcionarios perciben salarios del erario público y, por lo tanto, su régimen laboral es el de los servidores públicos.

En segundo término, indica que se vulnera el artículo 123 de la Carta Política pues éste dispone que la ley puede determinar el régimen aplicable a los particulares que desempeñan temporalmente funciones públicas, pero las normas demandadas trasladan las funciones públicas del registro de instrumentos públicos en forma definitiva a particulares y a las Cámaras de Comercio.

Finalmente, señala que se viola el artículo 150 numeral 10 por cuanto con sus preceptos se desbordaron las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, en cuanto modifican disposiciones del Códigos Civil y de Procedimiento Civil, que tienen que ver con el registrador y las propias del registrador (Decreto 1250 de 1970, conocido como el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos), con total inobservancia de las prohibiciones dispuestas en los artículos 120, numeral 4o. y parágrafo 3o. y 168 de la Ley 489 de 1998.

### **3. Expediente D-2522**

El ciudadano Jorge Arango Mejía demandó el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y los artículos 160, 162 parágrafo, 163, 164 y 165 del Decreto 1122 de 1999, al estimar vulnerados los artículos 2o. inciso 2o., 25, 122, 123, 124, 125, 131,150 numerales 10 y 19 literal e) y 209 de la Carta Política, con fundamento en las razones que a continuación se resumen.

A juicio del demandante, el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, en forma ilimitada e indeterminada, ignorando por completo la precisión con que ellas deben conferirse. En consecuencia, en su criterio, se autorizó al Presidente para que hiciera todo lo que quisiera. Agrega que basta detenerse a mirar los propósitos señalados al Gobierno para el ejercicio de dichas facultades, para concluir que tampoco ayudan con la precisión, ya que son ambiguos en sí mismos.

De otra parte, en lo relativo al artículo 160 y concordantes del Decreto 1122 de 1999, señala que no es posible aceptar que la función pública de registro de instrumentos públicos sea ejercida por las Cámaras de Comercio o por cualquier persona, pues se entrega a los particulares un servicio público y se hacen desaparecer las oficinas de registro de instrumentos públicos así como los registradores, con violación del artículo 131 superior. Además, sostiene que al contemplarse la posibilidad de que el Estado asuma, directamente, el ejercicio de dicha función lleva a pensar que se partió, equivocadamente, del supuesto que las oficinas de registro no hacen parte de la administración pública, así como que los registradores y sus demás empleados no son funcionarios públicos y, de esa manera, se

justificó que, sólo al suprimir las oficinas y destituir a sus empleados, el Estado prestaría el servicio "directamente", lo cual, en su entender es un absurdo, más aun, si se tiene en cuenta que se dispuso que la Superintendencia de Notariado y Registro se encargaría de la prestación del servicio en mención, mientras la empiezan a ejercer los particulares, como si ella, no prevista en la Constitución pero creada por Ley, fuera parte del Estado, y las oficinas de registro, cuyo origen está consagrado en la Carta Política, no lo fueran.

A continuación, afirma que el propósito de las normas demandadas no es otro que el de la privatización del servicio público mencionado "en los casos en que sea un negocio para los particulares", con la posibilidad de que se preste por el Estado cuando sea poco rentable para los mismos, lo cual estima contrario a las facultades conferidas en la Ley 489 de 1998.

De igual forma, manifiesta que para privatizar el servicio público de registro de instrumentos públicos, dejando de lado los funcionarios públicos, es necesaria una reforma a la Constitución Política, concretamente, al artículo 131, pues el Presidente de la República no estaba facultado para hacerlo, ni sería posible desde un punto de vista jurídico y, si lo hizo, al expedir las normas demandadas, fue con exceso de las facultades y total desconocimiento el Estatuto Superior, a pesar que esa privatización no se hizo al entrar en vigencia el Decreto 1122, sino que se previó dentro del plazo de un año, según su artículo 160, pues, finalmente, hizo desaparecer a los registradores y demás empleados, con lo cual "recorta" la administración pública, al paso que desarticulaba los círculos y oficinas de registro, quebrantando, de la misma manera, el citado artículo 131.

También indica que, a su juicio, el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia del servicio es otro pretexto para justificar la privatización, pues está probada la productividad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio por las oficinas de registro, según documentos que anexa a su libelo. Además, afirma que con dicha privatización no se reduce el gasto público; al contrario, según las normas demandadas, los ingresos que se reciban por el registro serán administrados por las Cámaras de Comercio, con destino, durante el primer año, a la puesta en marcha de la actividad, lo que genera un gasto adicional para la Superintendencia de Notariado y Registro, que deberá cubrir el faltante. Y, adicionalmente, supone que la prestación del servicio público por parte de los particulares puede producir

un incremento en las tarifas para los usuarios. A su entender, todo lo anterior, implica "un grave perjuicio para los intereses públicos, y no reduce para nada el gasto fiscal, lo aumenta."

Adicionalmente, declara que ninguna de las normas demandadas versa sobre la supresión de algún trámite innecesario y, por el contrario, con la privatización del servicio público de registro de instrumentos públicos, los procedimientos y trámites, que serán los mismos, vendrá "la natural dificultad para garantizar su uniformidad."

Estima, igualmente, que las normas enjuiciadas vulneran el artículo 150, numeral 10, de la Carta pues, en su criterio, el Decreto 1250 de 1970 se puede entender como parte del Código Civil o como un código en sí mismo, ya que se trata de una regulación organizada y sistematizada, que versa sobre una materia específica, y no puede ser modificada, en aspectos fundamentales por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, así como éste tampoco puede modificar las leyes enunciadas en el numeral 19 del mismo artículo. A su juicio, el Presidente contrarió tales principios constitucionales, al privatizar el servicio público de registro y eliminar la calidad de empleados públicos de quienes en él trabajan, así como su régimen salarial y prestacional.

Indica que, también se vulneran otras normas superiores como son: el artículo 2o., pues se privó a los registradores y demás empleados públicos que prestan la función registral, de proteger como autoridades de la República a los residentes en Colombia en sus bienes; el artículo 122, puesto que se privatizó el servicio haciendo desaparecer las oficinas de registro previstas en la Constitución como parte de la administración pública y los registradores como funcionarios públicos, así como los demás empleados de las oficinas, que tienen funciones detalladas en la Ley; el artículo 123 porque, como consecuencia de la supresión de las oficinas de registro, se desconoció la condición de servidores públicos de quienes lo prestan, y el artículo 124, por cuanto con dicha supresión desaparece tanto la calidad de servidores públicos de los registradores y demás empleados subalternos, como su régimen de responsabilidades.

A lo anterior, agrega que se vulneran los artículos 125 y 25 superiores, toda vez que a los registradores y demás funcionarios subalternos que se rigen por la carrera registral y administrativa, respectivamente, se les

vulnera el derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, en lo referente al desempeño de funciones y cargos públicos (C.P., Art. 4e, num. 7o.) y, adicionalmente, porque el trabajo de estos servidores públicos pertenecientes a la carrera está protegido por el Estado, sin que se les pueda impedir que cumplan con los deberes a su cargo, por lo que, al privatizar el servicio, se les priva del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Además, se vulnera el artículo 209, pues, al privatizar el servicio, la función administrativa deja de ser prestada por la administración pública, a través de sus servidores en las correspondientes oficinas y, por ende, de estar sometida a los principios establecidos por ésta norma.

Para finalizar, formula dos solicitudes específicas, de un lado, eleva una petición especial, en el sentido de que, con base en la facultad que tiene la Corte para determinar los efectos de sus fallos, disponga que la inexecuibilidad que se decreta tenga efectos a partir del día en que entraron en vigencia las normas acusadas, esto es, desde su publicación en el Diario Oficial, con el fin de impedir la lesión de los derechos fundamentales de los servidores públicos que prestan el servicio público del registro de instrumentos públicos, o de remediar el daño causado con su vulneración, y, de otro lado, manifiesta que, dadas las implicaciones de la aplicación las normas demandadas, especialmente en lo relativo al registro de propiedad inmueble y a los derechos fundamentales de los servidores públicos de la función registral, es necesario que se declare el presente proceso de "urgencia nacional", por la necesidad y conveniencia de una pronta definición del tema.

#### **4. Expediente D-2530**

Los ciudadanos Godfrey Correa Vinasco y Humberto Alfonso Bertieri presentan demanda contra los artículos 160 y 162 del Decreto 1122 de 1999, al estimar vulnerados los artículos 2o., 60, 131, 150, numeral 10, 209, 210 y 333 de la Carta Política, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Los actores sostienen que el artículo 160 delegó, arbitrariamente y sin ningún requisito, la función pública registral en las Cámaras de Comercio, dándoles prelación sobre otros sujetos de derecho privado, con lo cual se violaron los derechos de éstos últimos a la igualdad y a la participación en

las decisiones que los afecten en su vida económica y administrativa; así como también se quitó a las entidades territoriales la posibilidad de tomar parte en el ejercicio de dicha función, lo cual les representaría un beneficio económico, ante su actual carencia de recursos (C.P., art. 2o. y 333).

Así mismo, manifiestan que, con la expedición de los preceptos enjuiciados, el Estado se está desprendiendo de una función pública administrativa rentable, cuyo recaudo por el servicio prestado se destinará únicamente en beneficio de las Cámaras de Comercio, contrariando las disposiciones del artículo 60 superior, según el cual cuando el Estado enajene su participación en una empresa, deberá ofrecer a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y a las de trabajadores, unas condiciones especiales para acceder a la respectiva actividad.

De otra parte, indican que con las disposiciones acusadas se entregó, a las Cámaras de Comercio en primera instancia y, en subsidio a otros sujetos de derecho privado, la función registral que según la Constitución Política (Art. 131 está en cabeza de los registradores y, por lo tanto, se dejó a éstos sin funciones (C.P., Art. 122). De igual forma, consideran que dicha entrega se hizo sin cumplir las condiciones de la Ley 489 de 1998 y, por consiguiente, se violó el artículo 210 superior.

En cuanto al artículo 150, numeral 10, del Estatuto Superior, señalan que se vulneró por exceso en el ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República al expedir las normas que ahora se demandan, por el aspecto de la precisión, toda vez que éste se "autoconfirió como mínimo un año más" para ejercer dichas facultades; eliminó tácitamente la figura de los registradores públicos y las oficinas de registro y quedó investido eternamente de facultades extraordinarias para establecer las condiciones para el ejercicio de la función registral por otros particulares, todo lo cual, en su criterio, pone en peligro la seguridad jurídica de los ciudadanos usuarios del servicio registral.

Estiman, además, que se resta protección a los principios de eficacia, economía y celeridad que debe garantizar el Estado en el ejercicio de la función pública (C.P., art. 209), pues se estará prestando un servicio sin limitación alguna, a través de un intermediario y, en consecuencia, dicho servicio se encarecerá perjudicando a los usuarios y provocará una disminución de los ingresos que recibe el Estado.

## **5. Expediente D-2531**

El ciudadano Luis Alberto Cáceres Arbelaez demanda los artículos 160 a 166 del Decreto 1122 de 1999, por encontrar que vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 22, 23, 25, 26, 29, 85, 87, 90, 121, 122, 123, 124, 131, 178, numeral 4, 189, numerales 20 y 22, 334, 336, 350, 365 y 366 de la Carta Política, con fundamento en las siguientes consideraciones.

A juicio del actor, "el monopolio del servicio público de registro de instrumentos públicos" se estableció como "arbitrio rentístico, con la finalidad de interés público social y en virtud de la ley", al expedirse el Decreto Ley 1250 de 1970, la Ley 55 de 1986 y los Decretos Leyes 1668, 1669 y 1672 de 1997, pero en las disposiciones de los artículos 160 a 165 demandados, se evidencia "el espíritu y la intención dolosa de privatizar el patrimonio público" porque, en su criterio, no se estableció la prioridad en la administración y prestación de dicho servicio, y se contrarió el deber que tiene el Estado, como administración pública, de asegurar, proteger y conservar el patrimonio del servicio registral. El cual, según afirma, es altamente rentable y permitiría que sus ingresos fueran redistribuidos en forma eficaz, en más y mejores servicios públicos de que carece la comunidad. Por consiguiente, estima que se viola la Constitución Política en los preceptos superiores antes enunciados, especialmente, en los artículos 2o., 334, 336 y 365.

A lo anterior, agrega que se probó ante el Gobierno Nacional que el servicio público del registro de instrumentos públicos es altamente eficiente, por lo que está prohibida su enajenación, en términos del parágrafo 7o. del artículo 336 de la Carta Política y sostiene que de darse esa enajenación, se tipificarían los delitos de peculado, prevaricato y enriquecimiento ilícito.

## **IV. INTERVENCIONES**

### **1. Intervención de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECAMARAS-.**

El ciudadano Eugenio Marulanda Gómez, actuando en su calidad de presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio-CONFECAMARAS-, intervino en el proceso de la referencia, con el fin de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

El interviniente desestima todos y cada uno de los cargos presentados por los actores en sus diferentes demandas, por lo que, para efectos de precisar sus argumentos, ha de hacerse referencia a los más relevantes, en forma global.

Básicamente, sostiene que los objetivos propuestos en el epígrafe del Decreto 1122 de 1999 son concordantes con el texto del mismo, especialmente en cuanto a las normas demandadas y, "lo único que hizo el Presidente de la República fue hacer claridad frente al tema, corroborando las normas, disposiciones, jurisprudencia y doctrina que existe sobre la materia", en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y que, considera, cumplieron con los requisitos de temporalidad y precisión.

De otra parte, indica que, conforme a la Constitución Política, la función pública puede ser ejercida por particulares, siempre y cuando cumplan los requisitos que les señale la Ley (Arts. 122 y 123); la labor de los notarios y de los registradores es un servicio público (Art. 131) y, los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares sometidos al régimen que fije la Ley (Art. 365), todo lo cual permite afirmar que la función registral es un servicio público a cargo del Estado, que puede ser prestado por particulares y, en consecuencia, las normas demandadas no vulneran norma constitucional alguna. Al respecto expresa que el Registrador de Instrumentos Públicos en la actualidad desempeña sus funciones con fundamento en el Decreto 1250 de 1970 y no en el artículo 131 constitucional.

Sobre la idoneidad de las Cámaras de Comercio para prestar el servicio registral, afirma que es conocida su eficiencia, eficacia y cubrimiento total del territorio, lo que ha permitido a estas entidades una contribución especial e importante al desarrollo de las diferentes regiones del país, dada su organización, solidez y experiencia, por lo que no es cierto que se

generaría un caos cuando ejerzan la función registral, a la que no son ajenas, pues en la actualidad se encargan de llevar el registro mercantil, el de proponentes y el de las entidades sin ánimo de lucro, con ejemplar eficiencia.

Añade que, con la supresión de las oficinas de registro el Presidente de la República no excede las facultades que le fueron conferidas, toda vez que no se trata de organismos o entidades autónomas e independientes; al contrario, en su entender, ellas son parte de la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, que sí es un ente jurídico independiente, constituido como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Finalmente, en cuanto a los cargos que aseguran que hubo violación de la prohibición de expedir códigos, sostiene que el Presidente de la República no desconoció, con la expedición de las normas demandadas, el efecto jurídico que surten en el proceso registral y, por lo tanto, no alteró las disposiciones contenidas en los códigos en forma sustancial.

## **2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho**

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para justificar la constitucionalidad de las normas enjuiciadas y solicitar la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

Luego de presentar una síntesis de las demandas de la referencia, señala sus motivos para desestimarlas, como a continuación se expresa.

Manifiesta que, teniendo en cuenta que en la actualidad cursan otras demandas, en la Corte Constitucional, contra el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, las cuales se encuentran para fallo, solicita que, al momento de decidirse el presente proceso, se esté a lo resuelto en las respectivas Sentencias.

La interviniente sostiene que el legislador condicionó el ejercicio de las facultades extraordinarias a tres propósitos: racionalizar el aparato estatal,

garantizar la eficacia y eficiencia de la función administrativa y reducir el gasto público, los cuales estima fueron acatados por el Gobierno Nacional con la expedición de las normas demandadas, toda vez que se permite a los particulares prestar el servicio público de registro de instrumentos públicos, bajo el control y vigilancia del Estado y se especializan los órganos que prestan el servicio, en beneficio de la garantía del cumplimiento de los fines estatales, sin que con ello se eleve el gasto público.

De otra parte, manifiesta que no hay ninguna entidad u órgano creado por la Constitución que haya sido suprimido por las normas enjuiciadas, pues no se eliminó el servicio público de registro, sino las oficinas de registro, para lo cual no se requiere de Ley o reforma constitucional, pues se trata simplemente del lugar de prestación del servicio.

A su juicio, con la reforma que se introdujo al Decreto 1250 de 1970, no se violó la prohibición de modificar códigos, toda vez existe cosa juzgada constitucional, pues en la Sentencia C-064 de 1997 de esta Corporación, que declaró la exequibilidad del artículo 94 del citado Decreto, se sostuvo que éste no es un código, ni hace parte del Código Civil.

Por otro lado, señala que tanto la Constitución Política como las normas demandadas del Decreto 1122 modifican la naturaleza jurídica del registro, consagrada en el artículo 1o. del Decreto 1250 de 1970, pues éste lo consideraba un servicio del Estado, al paso que aquella lo califica de servicio público y, en consecuencia, existe la posibilidad de que los servicios públicos sean prestados no sólo por el Estado directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por los particulares, todo lo cual encuentra desarrollo en las preceptivas acusadas. Agrega que, el servicio de registro es público, pero no exclusivo del Estado, aunque sea éste a quien corresponda regular, controlar y vigilar, en forma privativa, la prestación de los servicios públicos .

Frente a la discriminación que se planteó, por otorgar la función registral como primera opción a las Cámaras de Comercio, afirma que no hay tal, y encuentra justificado y razonable un trato diferenciado, dada la confianza y la experiencia de éstas en el manejo del registro mercantil y las finalidades que se persiguen con dicha decisión, pues se trata de un servicio público de trascendencia jurídica.

En conclusión, señala que está establecido de acuerdo con las disposiciones constitucionales que, el registro es un servicio público (Art. 131); los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por los particulares (Art. 365); se exige que el Estado mantenga la regulación, control y vigilancia de dichos servicios (Art. 365) y es reconocida la modalidad de descentralización administrativa por colaboración, pues se permite que los particulares cumplan funciones administrativas (Art. 210).

De otra parte, sostiene que "la labor de especialización bajo el principio de idoneidad del prestatario de la función, lejos de concluir un desconocimiento de los deberes de las autoridades, permite celebrar una mayor garantía en el tráfico de los bienes inmuebles. En efecto, la división de tareas -control y vigilancia en el Estado y prestación en los particulares- es presupuesto de una actividad idónea y fluida" y, adicionalmente, no es posible predicar una vulneración de los artículos 122, 123, 124 y 125 con las normas demandadas, porque con ellas se desarrollan los postulados sobre la participación de los particulares en las funciones del Estado.

En relación con los artículos 60 y 336 constitucionales, indica que el registro es un servicio público, que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, sin que en la Constitución Política se haya creado un órgano autónomo que permita concluir que con las normas demandadas se está privatizando una empresa del Estado. Así es como las oficinas de registro, y no el servicio público de registro, pueden ser suprimidas por el Gobierno, conforme el artículo 131 de la Carta.

### **3. Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro**

El señor Italo Giuseppe Serani Triana, actuando como apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro, intervino con el fin de justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer término, indica que con la expedición de las normas demandadas no se extralimitaron las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, toda vez que ellas se caracterizan por su determinación y precisión, a la vez que de su lectura se infiere que incluían la autorización para, entre otras cosas, transformar

entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público.

De otro lado, señala que dichas normas responden al objetivo propuesto de modernizar el Estado, pues al variar el sujeto que presta el servicio público de registro, se están especializando las funciones de los órganos y se garantiza y justifica el cumplimiento de los fines del Estado, en la medida en que se asegura la protección de los bienes y la buena fe, cuando éste asuma el control y la vigilancia de la prestación del citado servicio, por los particulares.

El interviniente manifiesta que el punto central de la discusión es "la necesidad de reformar un sistema de administración pública que adolece de fallas estructurales, que tiene un excesivo gasto de funcionamiento y creciente centralización tanto en la órbita administrativa como política."

Con base en lo anterior, afirma que la idea no es desajustar el Estado, sino hacerlo más eficaz en las áreas donde "su presencia es deseable o inevitable", en últimas, se pretende "introducirle una mayor racionalidad a la administración pública en sus diversos componentes, superar ese Estado amorfo, incoherente en su acción, que cohibe el desarrollo, ajeno a los requerimientos del bien común."

A su juicio, el Decreto 1122 de 1999 tiene respaldo constitucional en los principios de eficiencia y eficacia de la administración. Por eso el Presidente de la República estuvo "a tono" con la normatividad constitucional y legal que debía acatar.

Así mismo, y con fundamento en el artículo 365 superior, sostiene que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por los particulares (C.P., Arts. 123, inc. 3o., 210, inc. 2o. y 365, inc. 2o.) lo que permite afirmar que una actividad con titularidad pública ha sido reservada a los poderes públicos, pero no sustraída a la libre iniciativa privada, pues lo será hasta que sea prestada por los particulares a quienes se haya otorgado la respectiva concesión, eso sí, bajo regulación y vigilancia del Estado.

En cuanto a la afirmación de los demandantes en el sentido de que el registro no es un servicio público sino una función pública, manifiesta que esa es una discusión ya superada por la doctrina, según la cual la función pública, que algunos denominan servicios administrativos, constituye una categoría o especie de los servicios públicos, que son el género, y que se caracterizan por el control que sobre ellos ejerce el Estado.

Para finalizar, indica que las Cámaras de Comercio cumplen sus funciones con base en la descentralización por colaboración, consagrada en el artículo 210 de la Constitución Política, ciñéndose a los principios establecidos en el artículo 209 *ibidem*. Y, agrega que la delegación de la función registral en organismos, instituciones y centros jurídicos no implica que éstos pertenezcan a la administración pública.

En conclusión, precisa que con el artículo 160 demandado, no se privatiza absolutamente el servicio registral, sino que se "prevé la posibilidad" de que las Cámaras de Comercio, otros sujetos de derecho privado y el propio Estado, presten la función pública del registro de instrumentos públicos, por lo que en síntesis, no encuentra impedimento constitucional o legal para que los particulares, en este caso las Cámaras de Comercio, desempeñen la referida función.

Y, sobre el cargo referente a la violación de la prohibición de modificar códigos, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, afirma que el Decreto 1250 de 1970 no es un código y, por lo tanto, no se violó dicha prohibición.

#### **4. Intervención ciudadana**

El ciudadano Oscar José Moreno Prens, actuando en su calidad de Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Notariado y Registro -SINTRANORE-, intervino en el proceso de la referencia, a fin de solicitar se declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas, apoyado en los criterios expuestos por los demandantes y, especialmente, por considerar que con la privatización de la función pública registral se atenta contra la estabilidad laboral de los funcionarios de las oficinas de registro de instrumentos públicos en todo el país.

Señala que el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas, en el numeral 4o. del artículo de la ley 489 de 1998, pues afirma, de una parte, que con las normas demandadas no se cumplen los objetivos allí previstos sino que, al contrario, se atenta contra la gran labor que han cumplido las oficinas de registro, la cual no cree que pueda ser cumplida por las Cámaras de Comercio en forma tan eficiente como lo hacen aquellas, desde la implantación del sistema de folio de matrícula inmobiliaria en el año 1970 y, de otra parte, por cuanto la ley de facultades no incluía la posibilidad de privatizar servicios públicos como el de registro público, el cual, por mandato del artículo 131 superior, se presta por servidores del Estado.

De otro lado, sostiene que con la privatización del Servicio Público Registral no se busca, ni se logrará la racionalización del aparato estatal, la garantía en la eficacia y eficiencia de la función administrativa, ni la reducción del gasto público, como equivocadamente se afirma en la parte motiva del Decreto 1122 de 1999.

Por su parte, la ciudadana Xiomara Vicioso Joiro intervino, por fuera de término, coadyuvando las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, con fundamento en las siguientes razones.

De un lado, considera que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 es inconstitucional, toda vez que otorgó facultades al Presidente de la República en forma imprecisa, indeterminada e impuntual y, a su vez, el Presidente de la República se excedió en su ejercicio, pues en las normas demandadas se refirió a temas que no desarrollan la finalidad perseguida por el legislador sino que, por el contrario, “denotan el afán específico de atacar los núcleos más débiles dentro de la estructura del estado.”. De otro lado, sostiene que la función pública registral está reconocida en el ordenamiento superior (Art. 131) y, por lo tanto, todo tipo de modificación a la misma requiere de una reforma constitucional. De lo anterior concluye que, el Decreto 1122 de 1999 no tiene fundamento constitucional, por lo cual el Presidente de la República vulneró el artículo 6o. superior, según el cual las autoridades sólo pueden realizar lo que les está permitido por la Constitución y la

Ley y, añade que, según el artículo 183 de la Carta Política, corresponde a la Ley reglamentar la prestación del servicio público registral y al Gobierno Nacional la creación, supresión y fusión de los círculos de registro, así como la determinación del número de oficinas, sujeto a ciertos parámetros, pero jamás le habilita para la privatización del servicio.

## **5. Intervención de la Asociación Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia**

El ciudadano Jesús Antonio Urrego, actuando en su calidad de representante del Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia, intervino para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas, considerando que (1) el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4o. del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, pues con la privatización del servicio público de registro no se cumplen los objetivos allí previstos; (2) no está comprobada la eficiencia de las Cámaras de Comercio para desempeñar la función de registro, contrario a lo que sucede con las Oficinas de Registro desde 1970, lo que podría generar un detrimento en la prestación del mismo; y por último, porque, en su criterio, (3) la privatización de dicho servicio no contribuye a la racionalización del aparato estatal, no garantiza la eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función administrativa ni la reducción del gasto público, como equivocadamente se sostiene en la parte motiva del Decreto 1122 de 1999.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 1898, recibido el 27 de septiembre de 1999 en la Secretaría de la Corte Constitucional, presenta escrito frente al asunto de la referencia, solicitando de un lado, "estarse a lo resuelto" en la Sentencia del 20 de septiembre de 1999, que declaró inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y, de otro, se declare la inconstitucionalidad de los artículos 160 a 166 del Decreto 1122 de 1999, con base en las siguientes consideraciones:

El jefe del Ministerio Público aclara que no se realiza un análisis de fondo de las normas acusadas considerando que sobre el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 ha recaído declaratoria de inexecutable, en Sentencia del 20 de septiembre de 1999, según comunicado oficial expedido por el Despacho del Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz. En consecuencia, en el presente caso opera la "cosa juzgada constitucional", por lo que solicita "estarse a lo resuelto" en dicha providencia.

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a los artículos 160 a 166 del Decreto 1122 de 1999, sostiene que por tratarse de normas que fueron expedidas con fundamento en una norma declarada inexecutable, y que por lo tanto están excluidas del ordenamiento jurídico, debe aplicarse la "inconstitucionalidad por consecuencia", a través de una declaratoria de inexecutable y no de una inhibición, con el fin de que se precisen los efectos que hayan podido producir estas disposiciones, cobijadas por el principio de legalidad, siguiendo con la teoría de la "inexecutable por consecuencia" que aplicó la Corte Constitucional en los fallos relativos a las normas expedidas bajo el amparo de la declaratoria del estado de emergencia económica, entre otros, en las Sentencias C-488 de 1995 y C-127 de 1997, donde decidió que era necesario pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de cada uno de los Decretos proferidos con base en el Decreto que declaró dicho estado de emergencia.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o. y 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una Ley expedida por el Congreso de la República y un Decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas con base en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política.

### **2. La cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 120 de la Ley 489 de 1998**

El señor Procurador en su vista fiscal, según lo relatado, ha puesto de presente que mediante sentencia C-702 del presente año esta Corporación declaró la inconstitucionalidad del artículo 120 de la ley 489 de 1998, disposición demandada dentro del presente proceso, por lo que habrá de estarse a lo resuelto en dicha providencia.

En efecto, allí se expresó como fundamento de la decisión:

"Así pues, se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexecutable, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política.

Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexecutable a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca.

Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexecutable, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno."

### **3. La inconstitucionalidad por consecuencia de las disposiciones acusadas del Decreto 1122 de 1999**

De otra parte, en relación con los artículos 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 del Decreto 1122 de 1.999, es necesario determinar si es procedente la aplicación de la llamada “inconstitucionalidad por consecuencia” y si para tal efecto es pertinente efectuar la integración de la unidad normativa con el resto de las disposiciones que integran el Decreto 1122 de 1999.

De conformidad con su encabezamiento, el Decreto 1122 de 1999 *“por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fé”*, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4o. del artículo 120 de la ley 489 de 1998. Esta última disposición, en efecto, autorizaba al Presidente para expedir normas con fuerza de ley para *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”*

Por lo anterior, es claro que la fuente normativa directa e inmediata de las disposiciones contenidas en el Decreto 1122 de 1999 es la autorización extraordinaria otorgada por el legislador en la norma legal declarada ya como inconstitucional por esta Corporación.

La Corte de manera general ha señalado que se configura una “inconstitucionalidad consecencial” cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias<sup>1</sup>. De manera específica también la Corte se ha pronunciado sobre decretos expedidos en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y ha dado aplicación a la figura de la inconstitucionalidad consecencial al declarar la inexecutable de los Decretos 110 de 1999 y 1155 de 1999, expedidos con base en las mismas facultades, en las Sentencias C-845 de 1999<sup>2</sup> y C-870A de 1999<sup>3</sup>, respectivamente.

---

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-448 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>2</sup> M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>3</sup> M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Así mismo, en las sentencias en cita, la Corporación, en armonía con la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489, que se expidió con efectos desde la fecha de promulgación de la misma, decidió que la inexecutable de los Decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias “por obvias razones de unidad normativa”, debía proferirse con efectos desde la fecha de promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada, nunca nacieron a la vida jurídica. Discurrió así la Corte:

“4- La procedencia de la unidad normativa es aún más clara si se tiene en cuenta que la sentencia C-702 de 1999 declaró la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, a partir de su fecha de promulgación, lo cual significa que, una vez notificada esa sentencia, y debido a su carácter retroactivo, es evidente que todos los decretos extraordinarios expedidos con fundamento en ese artículo cesan de producir efectos, debido a su incompatibilidad manifiesta con la Constitución (CP art. 4°). Así, es cierto que esos decretos siguen formalmente haciendo parte del ordenamiento jurídico, pues no han sido derogados por una norma posterior, ni ha recaído sobre ellos una sentencia de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*. Sin embargo, una vez notificada la sentencia C-702 de 1999, la inconstitucionalidad de esos decretos extraordinarios es evidente, pues el efecto retroactivo de esa sentencia implica que tales decretos carecen de cualquier norma habilitante, esto es, no tienen una causa jurídica que los sustente. En efecto, el Presidente sólo puede ejercer funciones legislativas con base en una norma que lo habilite para tal efecto, como puede ser una ley de facultades extraordinarias o la declaración de un estado de excepción. Por ende, si desaparece, o nunca ha existido esa norma condición que habilita al Presidente a ejercer funciones legislativas, entonces es obvio que los decretos leyes o los decretos legislativos son manifiestamente inconstitucionales, por carecer de cualquier fundamento jurídico. Esos decretos no son entonces normas legales sino en apariencia, por lo cual deben entonces ser inaplicados por las autoridades estatales (CP art. 4°), y no sólo por las judiciales sino también por las administrativas puesto que, como esta Corporación ya lo precisó, la excepción de inconstitucionalidad, cuando es palmaria, debe también ser invocada por las autoridades administrativas. Dijo al

respecto la sentencia C-069 de 1995, MP Hernando Herrera Vergara:

*“Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.*

*Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.).*

*Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones.” ”. (Sentencia C-870A de 1999, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.)*

**4. La unidad normativa de las disposiciones demandadas con el resto del Decreto 1122 de 1999**

Si bien es cierto que en el presente proceso la acción se encaminó contra algunas disposiciones y no contra la totalidad del Decreto 1122, la Corte habrá de conformar la unidad normativa y declarar la inexecutable de todo el Decreto siguiendo la orientación que sobre el particular ha adoptado esta Corporación.

Al respecto, en la reciente decisión sobre las normas del Decreto 1155 de 1999, expedido, precisamente, con fundamento en las mismas facultades extraordinarias que aquí se analizan, también precisó la Corte<sup>4</sup>:

“Esta Corporación considera que esa declaración de inexecutable debe proyectarse sobre todo el decreto 1155 de 1999, del cual forma parte la norma acusada, en virtud de la figura de la unidad normativa, prevista por el artículo 6º del decreto 2067 de 1991. Así, es cierto que, como lo ha señalado insistentemente esta Corte <sup>5</sup>, esta figura es de operancia excepcional, ya que a esta Corporación no le corresponde revisar oficiosamente la constitucionalidad de todo el ordenamiento legal sino únicamente analizar aquellas disposiciones demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Sin embargo, en el presente caso, la unidad normativa es evidente, pues todo el decreto 1155 de 1999 se encuentra afectado por exactamente el mismo vicio que el artículo 89 acusado, a saber, que carece de todo fundamento jurídico debido a la declaración de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 por la sentencia C-702 de 1999.

(...)

En tales circunstancias, si es obvio que a partir de la notificación de la sentencia C-702 de 1999, los decretos leyes expedidos con base en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, son inaplicables, por ser manifiestamente inconstitucionales (CP art. 4º), no tendría ningún sentido jurídico que se mantuvieran formalmente en el ordenamiento los artículos no acusados del decreto decreto 1155 de 1999, por no haber sido expresamente acusados, cuando

---

<sup>4</sup> Ver Sentencia C-870A de 1999, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-221 de 1997 y C-320 de 1997

es obvio que, de manera protuberante, carecen de toda eficacia jurídica, por cuanto ha desaparecido del ordenamiento la norma que les servía de base. ”.

## **VII. DECISION**

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 :**

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-702 de 1999 que declaró la inexecuibilidad del artículo 120 de la ley 489 de 1998, a partir de la fecha de promulgación de ésta.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998.

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

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**  
Presidente

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ  
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ  
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO  
Magistrado

FABIO MORON DIAZ  
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General