

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY No. 199 de 2018-SENADO.**

“Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”

Bogotá D.C. junio de 2018.

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa misión encomendada por la Mesa Directiva de la Corporación que Usted preside, rindo informe de ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de Ley No. 0199 de 2018 Senado, **“Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”**

I. INICIATIVA COMPARTIDA DEL PROYECTO

El 21 de marzo de 2018, el señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor ENRIQUE GIL BOTERO, y los siguientes congresistas radicamos el presente proyecto de ley: Senadores ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI y CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ. Representante MIGUEL ÁNGEL PINTO.

II. CONTENIDO Y PROPÓSITOS

Con el de la vigencia, el proyecto constaba de nueve artículos con la finalidad de fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica, a través de la separación del orden jurídico de un grupo de normas afectadas por figuras jurídicas que determinan la pérdida de su vigencia, y derogar, expresa e integralmente, otro grupo de normas de carácter general y abstracto de rango legal por desuso, obsolescencia, anacronismo o incompatibilidad con el régimen constitucional actual.

[Handwritten signature]
28-06-18
3:00 pm

III. EXPLICACIÓN

- SINOPSIS HISTÓRICA

Cuando Justiniano subió al trono en el año 527 d. C. la reforma de las leyes se había tornado indispensable, pues el conjunto de fuentes plasmadas en los plebiscitos, senado-consultos, edictos de pretores y magistrados y diversas constituciones imperiales, además de llenar cantidad de volúmenes, generaron un verdadero desorden. El trabajo de compilar la legislación que emprendió el emperador bizantino consta de cuatro partes: el Código, el Digesto o las Pandectas, las Institutas y las Novelas. ("Derecho Romano". José María Uría, S.J. Compañía de Jesús. 1937).

Las palabras digesto, en latín, y pandectas, en griego, significan resumen, e indican el nombre de una obra jurídica publicada en el año 533 d. C. por el emperador Justiniano, después del Codex o Código, que integró las constituciones y la jurisprudencia del derecho romano, desde el emperador Adriano hasta su época. Inicialmente se conoció como Corpus Iuris Civilis, inventario de las sentencias de los jurisconsultos clásicos, es decir, una recopilación de la jurisprudencia romana que servía a los juristas de entonces.

Los jurisconsultos más importantes de Roma: Gayo, Paulo, Ulpiano, Papiniano y Modestino reunieron en el Ius Publicae Respondendi, una pluralidad de respuestas a las preguntas que el emperador les hacía para solucionar distintas controversias sometidas a su consideración, las cuales con el tiempo empezaron a formar el Ius Publicae Decidendi, tal vez un lejano antecedente de lo que hoy se denomina jurisprudencia. ("Lecciones de Derecho Romano". Georges Bry. Imprenta Eléctrica. 1912).

En otro escenario, con el texto "De la vocación de nuestro siglo por la legislación y la ciencia del derecho" (1814), Federico Carlos de Savigny intervino en la polémica sobre la expedición de un código civil único para toda Alemania frente a algunos autores que, como Friedrich Thibaut, la proponían inspirándose en el derecho nacional alemán con preponderancia del iusnaturalismo racionalista y exclusión de la influencia que del derecho romano había tenido Alemania.

Thibaut consideraba que la codificación daría seguridad al derecho, simplificaría su enseñanza en las universidades y su aplicación en los tribunales, y también consolidaría la unidad del pueblo alemán ante la diversidad de sus costumbres locales. Inclusive, permitiría dar un sentido más útil a los estudios históricos en vez de enredarse en minucias complicadas dando cabida al estudio del derecho comparado. Reclamaba un código sencillo conforme al sentir nacional, redactado en el enérgico lenguaje alemán.

Los artífices del código civil alemán de 1879 acogieron en gran parte las ideas de Thibaut y las reglas del derecho consuetudinario de varios estados alemanes.

El Código Civil de Napoleón de 1804 es una obra de realización francesa. Sus redactores Bigot de Preameneau, Tronchet, Portalis y Maleville pretendieron organizar la vida social de su país según unas leyes, ordenanzas y costumbres que no estaban recopiladas ni organizadas. Por esto, el código fijó y limitó las conquistas de la Revolución Francesa, adaptándolas a los requerimientos de las clases sociales que las hicieron posibles.

Aunque no es el mismo, sí ha sido la base de varios códigos civiles como el nuestro. En efecto, desde 1887 se reconoce como código civil el redactado por Andrés Bello, precedido del Código Civil de Chile de 1855, del Código Civil de la Unión de 1873 y de los estados que conformaron los Estados Unidos de Colombia hasta 1886.

La palabra digesto se aplica, no sólo a la codificación del Derecho Romano, sino también a la compilación ordenada de normas jurídicas vigentes, útiles y adecuadas a las necesidades de la nuestra sociedad. He aquí algunos ejemplos: en Francia fue creada la Comisión Superior de Codificación y el Consejo de Ordenación de la Simplificación Administrativa con la misión de identificar normas anacrónicas e innecesarias para derogarlas. En Argentina, con el llamado Digesto Jurídico, de 32.207 leyes promulgadas desde 1853, 3.134 estaban vigentes, pues las demás había caducado por cumplimiento del plazo o sustracción de materia.

En Perú se estableció una Comisión Especial Multipartidaria que asumió la labor de depuración y sistematización de la legislación de ese país que se había expedido desde 1904 hasta el 31 de diciembre del 2008, logrando reducir el ordenamiento jurídico en un 43.7% de las 32.962 normas que lo conformaban hasta esa fecha de corte.

En el año 2010 en Puerto Rico, la Cámara de Representantes aprobó tres proyectos que derogaron leyes existentes desde hace más de 50 años, y que se encontraban en desuso. En el año 2011 en Ecuador, fueron derogados 150 decretos supremos inaplicables por ser irrelevantes. En Nicaragua, la Asamblea Nacional creó en el año 2012 el Digesto Jurídico Nicaragüense con el propósito de depurar aquellas leyes que por la sucesión histórica, ya no fueran aplicables o hubiesen perdido su objeto.

IV. PROCESO DE DEPURACIÓN EN COLOMBIA

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en cumplimiento de la función de simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico colombiano, llevó a cabo un proyecto técnico dirigido a la expulsión definitiva de cuerpos normativos completos de rango legal, considerados como anacrónicos, obsoletos o en desuso, así como de aquellos que han sido reemplazados orgánicamente por otros

posteriores o que contienen mandatos específicos ya ejecutados, pero que, sin embargo, no han sido retirados expresamente de nuestro sistema jurídico.

Este ejercicio de depuración normativa se desarrolló en varias etapas, así:

- Primer ejercicio (2005-2010):

Como punto de partida de este proyecto, la Presidencia de la República expidió la Directiva Presidencial 01 de 2005, que contiene instrucciones para ejecutar el Proyecto de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico, como una de las reformas transversales del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP, del cual se destaca lo siguiente:

Bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Ordenamiento Jurídico, se debía elaborar un inventario de la normativa legal y reglamentaria de cada sector administrativo, así como de la jurisprudencia que la afectara.

El jefe del organismo o entidad debía comisionar a un responsable del inventario de su respectivo sector, mientras la Imprenta Nacional facilitaría la información y brindaría el apoyo logístico requerido.

El equipo de cada ministerio o departamento administrativo debía identificar las normas, adelantar el análisis para determinar su vigencia y ubicarlas en la estructura normativa sectorial.

Sin embargo, a pesar de la buena intención del proyecto, éste no pudo culminar, entre otros aspectos, por los siguientes:

La falta de recursos para desarrollar un sistema de información que cumpliera con todas las especificaciones requeridas, al igual que para adelantar las labores asignadas a los sectores.

La gran cantidad de normas de carácter general que debían ser analizadas (leyes, normas con fuerza de ley, decretos ordinarios y reglamentarios).

- Segundo ejercicio (2011-2014):

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el año 2012, replanteó el proyecto de depuración normativa, en cumplimiento del objetivo de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, cuya finalidad está en lograr la armonización de nuestro ordenamiento jurídico.

En atención a lo anterior, se determinó como objeto de análisis, en un primer ejercicio, únicamente las normas que tuvieran carácter legal (leyes, decretos

legislativos y decretos ley), expedidas desde 1886 hasta 2013, que estuvieran registradas en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), que ascendían a 5.500.

Para desarrollar el proyecto, se llevaron a cabo en su momento las siguientes actividades:

Creación de una Comisión de Expertos para la Armonización Normativa. Mediante el Decreto 1052 de 2014 se creó la Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa, cuyo fin consistía en apoyar al Gobierno Nacional en el proceso de depuración del ordenamiento jurídico y formular recomendaciones en este sentido. Esta instancia estaba integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Viceministro de Promoción de la Justicia y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

A la comisión le correspondían las siguientes funciones: a) establecer estrategias para la depuración del ordenamiento jurídico en cada una de las áreas del derecho; b) proponer lineamientos para la depuración del ordenamiento jurídico en cada uno de los sectores de la administración; y c) evaluar la conveniencia y alcance de las propuestas de depuración del ordenamiento jurídico, que le fueran presentadas.

Conformación de grupos de trabajo en los 16 ministerios. Con los enlaces designados por los ministerios, coordinados por sus oficinas jurídicas, se procedió a verificar si las normas registradas en el SUIN, pertenecían a su sector, verificar si habían sido derogadas de forma expresa; verificar si habían sido declaradas inconstitucionales, y determinar cuáles de ellas podrían considerarse inútiles, en desuso o que hubieran cumplido el objetivo para el cual habían sido expedidas.

Como resultado de este ejercicio se identificaron y avalaron 934 normas de carácter legal que se consideraron inútiles, obsoletas o en desuso, dentro del universo de disposiciones que se encontraban registradas en el Sistema Único de Información Normativa.

Vinculación de 16 universidades, públicas y privadas. Previo a su incorporación en el SUIN, algunos grupos de normas fueron revisados por las facultades o programas de Derecho de las universidades Politécnico Gran Colombiano, Universidad de los Andes, Universidad Católica de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad La Gran Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Libre, Universidad del Rosario, Universidad Agraria, Universidad Santo Tomás y Universidad del Sinú.

Elaboración de un borrador de proyecto de ley. Como resultado de este esfuerzo se elaboró un borrador de proyecto de ley con un listado de 940 normas de rango legal a ser depurables.

- Tercer ejercicio de depuración normativa (2015-2018):

Posteriormente y con base en la experiencia de los anteriores ejercicios de depuración, se procedió a la consolidación de un inventario normativo en el Sistema Único de Información Normativa SUIN-Juriscal y, como parte de este ejercicio, se incluyó la tarea de complementar la identificación de las normas de rango legal que podrían considerarse como obsoletas.

Para este propósito, con la Imprenta Nacional de Colombia, se determinó el inventario de normas de carácter general expedidas desde 1864 (momento de la publicación del primer Diario Oficial) hasta el 31 de diciembre de 2014 (fecha de corte del proyecto), cuyo conteo ascendió a 72.633 normas de carácter general y abstracto.

De éstas, 109 correspondían a actos legislativos, 10.686 a leyes y 61.838 decretos. Respecto de estas disposiciones, se determinó que 15.772 normas contaban con fuerza de ley, a saber, las mencionadas 10.686 leyes, 1.355 decretos ley y 3.731 decretos legislativos.

De estas 15.772, se identificaron 12.706 como potencialmente depurables por no haber sido derogadas de manera expresa, ni haber sido declaradas inexequibles.

No obstante, respecto de esas 12.706 normas que formalmente están vigentes, debía efectuarse un ejercicio de hermenéutica jurídica orientado a determinar cuáles de ellas, frente al contexto histórico, social, jurídico y cultural actual, como ya se mencionó, tenían algún grado de inaplicabilidad, incompatibilidad o incongruencia, por lo que se hacía necesario que el legislador, de forma clara y expresa, dispusiera cesar su vigencia.

Este ejercicio se desarrolló en varias etapas con los 24 Sectores de la Administración Pública Nacional, realizándose en el año 2015 el proyecto piloto con las normas identificadas como depurables del sector de Justicia y del Derecho, con el objetivo de ir construyendo el borrador de la metodología y los criterios de depuración normativa.

En esta metodología de depuración normativa se establecieron criterios, procedimientos, responsables e instancias para el desarrollo del proceso de depuración de normas. En su construcción se contó con el invaluable apoyo y participación de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Dicha Corporación Judicial, a través de concepto de 2 de diciembre de 2015, con ponencia del Consejero William Zambrano Cetina, realizó una exposición

profunda de los diversos temas relacionados con la depuración, de los criterios adoptados para ese fin, de la posibilidad de proveerse por vía de ley derogatoria o ley de interpretación, entre otros aspectos.

Posteriormente, en el primer semestre de 2016 se iniciaron proyectos pilotos con los sectores de Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Inclusión Social; Deportes; Información Estadística; Ciencia, Tecnología e Innovación; Inteligencia Estratégica e Interior.

En el mes de junio de 2016 se inició el desarrollo de la segunda etapa del proyecto con los 15 sectores administrativos restantes: Presidencia de la República; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Función Pública; Vivienda, Ciudad y Territorio; Transporte; Educación Nacional; Defensa Nacional; Salud y Protección Social; Trabajo; Tecnología de la Información y de las Comunicaciones; Cultura; Planeación Nacional; Relaciones Exteriores; y Comercio, Industria y Turismo.

Para este fin, se enviaron a los 24 jefes de las oficinas y dependencias jurídicas de las entidades cabeza de los sectores administrativos la metodología de depuración normativa, el listado de normas potencialmente depurables de su sector, los formatos de trabajo del proyecto, y un cronograma para el desarrollo de las actividades del proyecto.

La revisión y validación de las normas a depurar consistió en la realización de las siguientes actividades:

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho entregó a cada sector, una lista inicial de las normas con fuerza de ley que le correspondía revisar y una metodología para la validación del criterio de depuración aplicable a cada norma. Las normas incluidas en las listas que se entregaron a los sectores correspondían a cuerpos normativos completos.

En las listas, cada norma ha sido clasificada preliminarmente como depurable con base en un criterio general que le correspondía validar a cada sector siguiendo las orientaciones incorporadas en la metodología.

2. La Oficina Jurídica de la entidad cabeza del sector realizó un primer ejercicio de refinación de la lista de normas depurables, señaló cuáles correspondían a otros sectores y, en algunos casos, estableció si algunas de las normas debían ser analizadas por las áreas técnicas o por las entidades adscritas o vinculadas de su sector.

3. La Oficina Jurídica de la entidad, como líder de la revisión técnica, revalidó las conclusiones de su análisis tanto con las áreas misionales de la entidad como con las entidades adscritas o vinculadas del sector.

4. Una vez recibidas las conclusiones del análisis realizado por las áreas técnicas o entidades adscritas o vinculadas, la Oficina Jurídica avaló el criterio final del sector respecto de cada norma.

Conforme a lo señalado en la metodología, se contempló que, en caso de dudas en la determinación del criterio de depuración, la norma debía ser considerada como vigente y excluida, por lo tanto, del proceso.

5. Una vez recibidas las matrices de análisis normativo por parte de cada sector, se procedió a estudiar y definir qué herramientas legislativas resultaban más viables y pertinentes para adelantar el proceso de depuración normativa, producto de lo cual se presentó el proyecto de ley 0199 de 2018 Senado.

V. FINALIDAD DEL PROYECTO

El principio de seguridad jurídica ha sido definido por la Corte Constitucional como aquella cualidad del ordenamiento jurídico relacionada con la certeza del Derecho al momento de su aplicación, el cual se impone en el desarrollo del proceso de producción normativa, como el hilo conductor que asegura y encarrila todas las etapas y procedimientos preestablecidos para que la elaboración de las disposiciones no sea la consecuencia de una actividad aleatoria y desorganizada.

En ese sentido, el proyecto busca fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica, que conlleva la aplicación al sistema jurídico de los principios de certeza, jerarquía y publicidad, con vocación de permanencia y confianza en resistir el examen de razonabilidad constitucional para garantizar la justicia, el orden y la libertad.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en cumplimiento de la función de simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico colombiano, llevó a cabo un proyecto técnico dirigido a la expulsión definitiva de cuerpos normativos completos de rango legal, considerados como anacrónicos, obsoletos o en desuso, así como de aquellos que han sido reemplazados orgánicamente por otros posteriores o que contienen mandatos específicos ya ejecutados, pero que, sin embargo, no han sido retirados expresamente de nuestro sistema jurídico.

De no someterse a un procedimiento y exigencias preestablecidas, los administrados no tendrán claridad acerca de cuándo efectivamente se habrá agotado con éxito o no el proceso de formación de una norma.

Como resultado de este proceso, se incorporaron al proyecto de ley un total de **11.316** normas (correspondiente al 89% del total de normas de rango legal identificadas al inicio del proyecto), de las cuales 7.444 corresponden a leyes (66%) y 3.872 son decretos con fuerza de ley (34%), las cuales cuentan con un número aproximado de 60.000 artículos e incluye a todos los 24 sectores de la Administración Pública Nacional.

De estas disposiciones, el 44% corresponde al sector de Hacienda y Crédito Público; el 10% a Interior; el 8% a Transporte; el 7% a Justicia; el 4% a Defensa, Función Pública y Trabajo; el 3% a Educación; y el 2% a Planeación y Agricultura, entre los más relevantes.

Frente a los criterios de depuración:

CRITERIO DE DEPURACIÓN	# DE NORMAS
Por cumplimiento del objeto	8.149
Por vencimiento del término de vigencia	321
Por no haber sido adoptada como legislación permanente	497
Por derogatoria orgánica	1.735
Por obsolescencia	450
Por contradicción con el régimen constitucional	164
	11.316

Adicionalmente el Ministerio de Justicia y del Derecho administra una Base de Datos en la cual están registradas las normas de carácter general y abstracto expedidas desde 1864 hasta la fecha, denominada Sistema Único de Información Normativa SUIN_Juriscol en la cual se pueden consultar de manera gratuita el texto de las normas registradas, incluidas las identificadas como depurables por los sectores de la administración pública nacional, consagradas en esta iniciativa legislativa, cuya dirección electrónica es : www.suin-juriscol.gov.co

Finalmente, se debe precisar que al revisar el texto de las normas en el diario oficial se encontró que algunas de las disposiciones, publicadas entre 1864 a 1872, no se identificaron con un número consecutivo, sino con la fecha de expedición, por este motivo estas normas serán identificadas en un cuadro aparte precisando el tipo de norma, el epígrafe y el diario oficial en el cual fueron publicadas, con el fin de poder determinar con precisión aquellas que se van a depurar.

VI. INTERPRETACIÓN Y DEPURACIÓN NORMATIVA

El numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política concede al Congreso competencia para interpretar y derogar las leyes. En desarrollo de ella puede explicar el sentido de las leyes y mediante la figura de la depuración normativa, decidir la pérdida de su vigencia por operar una o varias figuras jurídicas que regulan los efectos de la ley en el tiempo.

La depuración normativa es un proceso técnico de sistematización y racionalización del ordenamiento jurídico, dirigido a la expulsión definitiva de cuerpos normativos completos de rango legal identificados como anacrónicos, obsoletos o en desuso, así como de aquellos que han sido reemplazados

orgánicamente por otros posteriores o que contienen mandatos específicos ya ejecutados, y que, sin embargo, no han sido retirados expresamente del sistema jurídico.

Este proyecto de ley adopta el proceso de depuración normativa y fija el tiempo a partir de cuando un grupo de normas ha perdido vigencia por acaecer una o varias de las figuras que la regulan. Y además establece que la interpretación respecto de la pérdida de vigencia de estas normas no afecta ni modifica las situaciones jurídicas individuales y concretas, los derechos adquiridos, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas, generadas por aplicación de éstas.

Igualmente propone derogar, expresa e integralmente, un grupo de cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal que han sido identificados como depurables por las oficinas y dependencias jurídicas de los sectores de la Administración Pública Nacional.

Se deduce de lo anterior que mediante ley una ordinaria, el Congreso está autorizado para decidir la pérdida de vigencia de normas con carácter de ley a través de los siguientes criterios de depuración normativa validados por la Sala de Consulta y Servicio Civil

a.- Obsolescencia: Ocurre cuando las normas, a la luz de la realidad social, económica, cultural, política, e histórica actual resultan inadecuadas. Ejemplos de ellas son las siguientes:

- La Ley 21 de 1877, por la cual se exime del pago de derechos de importación unos libros correspondientes a ejemplares de la obra publicada en Caracas por el señor Manuel M. Madieto, que lleva por título "Una gran revolución o la razón del hombre juzgada por sí misma."

- La Ley 55 de 1896, sobre construcción de lazaretos.

La Ley 59 de 1903, por la cual se restablecía la vigencia de algunas disposiciones legales y se reformaban otras referentes a la composición del entonces Distrito Judicial de Panamá.

- La Ley 60 de 1915, sobre la destrucción de la langosta.

- La Ley 129 de 1896, sobre tranvías.

b.- Derogatoria orgánica: Ocurre cuando se ha expedido una nueva norma que regula la materia que trataban otras normas íntegramente. Ejemplos de lo anterior son, entre otros:

- La Ley 1 de 1923, sobre reformas judiciales.

- La Ley 2 de 1943, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las intendencias y comisarías.

- La Ley 4 de 1964, por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos.

- La Ley 15 de 1923, sobre Casas de Menores y Escuelas de Trabajo.

- La Ley 19 de 1937, sobre facultades al Cabildo y al Personero Municipal de Bogotá.

c.- Cumplimiento del objeto de la norma: sucede frente a las normas que alcanzaron la finalidad para la cual nacieron a la vida jurídica. Ejemplos de ellas son:

- La Ley 1 de 1892, por la cual se condona una multa a Rafael Isaza.

- La Ley 1 de 1963, por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al gobierno y se dictan otras disposiciones.

- La Ley 2 de 1882, que ordena el pago de una deuda de la Nación contraída con el Estado soberano de Panamá.

- La Ley 2 de 1933, por la cual se conmemora un centenario.

- La Ley 3 de 1890, por la cual se concede una recompensa.

d.- Vigencia temporal Sucede cuando el período de vigencia que se ha establecido en las normas se cumplió. Ejemplo de ellas son:

- La Ley 10 de 1944, por la cual se prorroga el plazo para efectuar unos sorteos de lotería.

- La Ley 32 de 1910, por la cual se aprueba un contrato sobre el sostenimiento del Colegio de San Bartolomé.

- La Ley 38 de 1880, que fija el pie de fuerza para el año económico de 1880 a 1881.

- La Ley 71 de 1943, por la cual se dispone la adquisición de una zona de terreno.

- La Ley 81 de 1930, por la cual se da una autorización al Gobierno para modificar el contrato con la Federación Nacional de Cafeteros.

e.- No adopción como legislación permanente: ocurre respecto de las normas expedidas durante de los estados de excepción que no fueron adoptadas como legislación permanente. Ejemplo de ellas son:

- El Decreto 12 de 1961, por el cual se establecen normas sobre radiodifusión.
- El Decreto 70 de 1978, por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.
- El Decreto 333 de 1992, por el cual se declara el Estado de Emergencia Social.
- El Decreto 590 de 1904, por la cual se dicta una disposición de orden público.
- El Decreto 634 de 1902, por el cual se suspenden durante la guerra las actuaciones sobre adjudicaciones de tierras baldías.

f.- Contravención al régimen constitucional actual: corresponde a aquellas normas que resultan contrarias a las disposiciones constitucionales actuales o que regulan instituciones que ya no existen. Como ejemplo de ellas pueden citarse:

- La Ley 39 de 1920, por la cual se establece la enseñanza de Comadronas y Enfermeras en la Facultad de Medicina.
- El Decreto 900 de 1970, por el cual se regula la división territorial judicial, y se determinan los despachos judiciales con sus correspondientes funcionarios y empleados.
- El Decreto 1834 de 1933, por el cual se toman unas medidas para impulsar la colonización en las regiones del Amazonas, Caquetá y Putumayo.
- La Ley 20 de 1958, por la cual se crea el Instituto Nacional de Reeducción y Reducción de Niños Anormales.
- La Ley 35 de 1877, sobre inspección civil en materia de cultos.

VII. BENEFICIOS

Las normas jurídicas se expiden con el fin de imponer, permitir o prohibir un comportamiento, se refieren a condiciones de espacio y tiempo necesarios para su realización y buscan unos propósitos de interés general. Por esto deben ser adecuadas y útiles en orden a lograr los fines para los cuales se dictan en todas las esferas de la estructura del Estado.

La depuración normativa que se propone en este proyecto de ley genera una serie de beneficios en diversos ámbitos, empezando por el Congreso, ya que la misma corporación legislativa procede a decantar las disposiciones que contaminan el

orden jurídico, no solo por exigencia de la función que ejerce como fuente del derecho, sino también para evitar la responsabilidad patrimonial que consagra el artículo 90 de la Constitución Política por la denominada responsabilidad por el hecho del legislador.

En todos los campos de la administración pública la consolidación del sistema normativo abre las alternativas como instrumento del servicio público y previene al servidor público de las acciones que debe evitar en razón del artículo 6 de la Constitución Política, según el cual responde por violar las leyes, por omisión o extralimitación de funciones.

En los procesos de enseñanza y aprendizaje facilita el conocimiento y el cumplimiento del derecho positivo con apoyo en los métodos de interpretación y razonamiento jurídico, porque el derecho gira alrededor de tres ejes: la vida humana, el lenguaje y la argumentación. En las facultades de derecho debe sembrarse la semilla de la cultura de la legalidad, que consiste en crear y profundizar en la comunidad la conciencia del cumplimiento de las normas jurídicas, como parámetros de conducta en el marco del respeto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

La depuración normativa es importantísima para el ciudadano, pues, por aplicación del artículo 6 de la Constitución Política, goza del derecho a la libertad y responde ante las autoridades por violación de la Constitución y las leyes. El conocimiento de las leyes vigentes es una condición básica para que el Estado exija su cumplimiento. Por esto, Ihering le mandaba al legislador este mensaje: "El legislador debe pensar como un filósofo y hablar como un campesino."

La Constitución Colombiana de 1991, partiendo del principio de seguridad jurídica, exige que el ordenamiento legal sea claro y preciso y su aplicación previsible para los administrados.

Así las cosas, se requiere de un cambio de cultura en el que la solución a los problemas públicos se dé a través de los diversos mecanismos existentes para dicho fin y no sea mediante el uso exclusivo de la legislación.

En este sentido, el proyecto muestra que los colombianos, a pesar del desarrollo de la jurisprudencia y de las enseñanzas de profesores como Diego López Medina ("El Derecho de los jueces" (Legis. 2001), todavía somos legalistas o legicéntricos, e insistimos en la expedición de leyes para regular la conducta de los asociados y el desenvolvimiento de las instituciones. Su resultado es evidente: tenemos una hiperinflación normativa que nos ubica en los primeros puestos del contexto latinoamericano.

Ello significa que pertenecemos a una cultura con tendencia a tratar asuntos y resolver dificultades mediante normas jurídicas. Hace 20 años en una obra

intitulada “Huellas que hicieron historia” (1997. Imprenta Nacional de Colombia) expuse sobre la justicia, lo siguiente:

“En Colombia nos está invadiendo el síndrome normativo. Cuando surge un problema le disparamos un decreto. Si el problema es grave entonces le disparamos una ley. Y si es más grave, entonces se habla de reformas constitucionales. Vivimos permanentemente cambiando las normas, y poco nos detenemos a pensar que muchas veces la solución racional de los problemas no estriba tanto en nuevas normas sino en aplicar las que ya existen. Estamos cayendo en lo que un distinguido autor denominó recientemente “la eficacia simbólica del derecho”

Todo esto le ha quitado majestad a la ley. Ya la ley no impera como decían los romanos, sino que la ley se cambia como cualquier bien fungible que va y viene, y que a menudo los colombianos no alcanzan a conocer y mucho menos a familiarizarse con ella.”

Y lo hicimos desde los albores de la independencia. El profesor Jorge Orlando Melo en “Historia Mínima de Colombia” (Turner 2017) registra la existencia, desde 1811, de constituciones en las provincias de Cundinamarca, Antioquia, Popayán, Chocó, Tunja, Pamplona, Socorro, Neiva y Mariquita, que “fueron la matriz que delimitó los ocho “estados soberanos” que integraron en 1861, con Panamá, los Estados Unidos de Colombia.”

El universo de normas que ostenta el derecho colombiano vuelve difícil su conocimiento y cabal aplicación. Muchas de ellas, promulgadas en los siglos XIX y XX, están alejadas del imaginario colectivo, obstaculizan las aspiraciones de las generaciones presentes y tropiezan con el desarrollo científico y tecnológico. Aún permanecen normas con sentido poético referentes a situaciones pasadas. Por ejemplo, el artículo 719 del Código Civil define así el aluvión. “Se llama aluvión el aumento que recibe la ribera de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas.”

De allí que una labor urgente y políticamente conveniente es que el Congreso admita la labor de revisión de la normativa que se ha adelantado en el Ministerio de Justicia y del Derecho para definir qué disposiciones no armonizan con el nuevo ordenamiento, cuáles han sido superadas o derogadas, cuáles no están vigentes ni se adecúan al mundo actual. Como el sistema jurídico quedará depurado de esta normativa, será ineludible revisar y reeditar los códigos en aras de los principios de transparencia, seguridad jurídica y justicia material.

VIII. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

En la ponencia para el primer debate propuse al texto original del proyecto de ley estas modificaciones:

Cambiar su presentación y redacción, tal como las expongo en seguida:

Epígrafe o título de la ley:

“Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”

Según el artículo 169 de la Constitución Política, cuando el Congreso dicta leyes no se pronuncia, sino que decreta, y el objeto de esta ley es decidir la pérdida de vigencia y derogar varias normas de rango legal.

En el artículo 1, con la finalidad de fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica, propongo adoptar la figura de la depuración normativa como instrumento para decidir la pérdida de vigencia y derogar grupos de cuerpos normativos, cuando ocurran estas causas: obsolescencia, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal, no adopción como legislación permanente y contravención al régimen constitucional actual

El mismo precepto autoriza a las Asambleas Departamentales, al Concejo del Distrito Capital y a los Concejos Distritales y Municipales para depurar grupos de cuerpos normativos, dentro de la competencia que les corresponde.

El artículo 2 señala que el objeto de esta ley es decidir la pérdida de vigencia integral de un grupo de cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal, afectados por diversos fenómenos jurídicos de pérdida de vigencia, y derogar, expresa e integralmente, otro grupo de cuerpos normativos, de carácter general y abstracto de rango legal, identificados como depurables por las oficinas y dependencias jurídicas de los sectores de la Administración Pública Nacional.

En el artículo 3, por haber operado varios fenómenos jurídicos relacionados con la vigencia de las leyes en el tiempo, se decide que el grupo de cuerpos normativos detallado ha perdido vigencia y no forma parte del sistema jurídico colombiano.

El artículo 4 preserva los efectos jurídicos causados, de manera que la pérdida de vigencia del grupo de cuerpos normativos a que se refiere el artículo anterior no afecta ni modifica las situaciones jurídicas concretas, ni los derechos adquiridos que se hayan consolidado durante cada uno de los períodos de vigencia individual, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas que se hayan dictado con fundamento en dichos cuerpos normativos.

El artículo 5 deroga expresamente un grupo de cuerpos normativos de rango legal, por obsolescencia, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal, no adopción como legislación permanente y contravención al régimen constitucional actual.

El artículo 6 preserva la intangibilidad de los efectos jurídicos causados ante la derogatoria expresa del grupo de cuerpos normativos a que se refiere el artículo anterior, es decir, no afecta ni modifica las situaciones jurídicas concretas, ni los derechos adquiridos que se hayan consolidado durante cada uno de los períodos de vigencia individual, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas que se hayan dictado con fundamento en dichos cuerpos normativos.

Considero que el artículo 8 del proyecto contradice el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, que permite revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje.

Jurídicamente no es posible extender esa atribución a los Ministerios y Departamentos Administrativos, para dictar "decretos informativos" (sic), inexistentes en el derecho colombiano, y menos para "determinar las normas, de carácter general y abstracto, del sector correspondiente, respecto de las cuales hubiera operado la pérdida de fuerza ejecutoria, por decaimiento de sus fundamentos jurídicos, como resultado de la depuración efectuada."

En su lugar, como artículo 7, propongo autorizar a los Jefes o Directores Jurídicos de las entidades estatales para determinar las normas administrativas, de carácter general y abstracto del sector correspondiente, respecto de las cuales hubiera operado la pérdida de su fuerza ejecutoria por decaimiento de sus fundamentos jurídicos, como resultado de la depuración efectuada en esta Ley. Una vez determinado ese conjunto de normas procederán a dejarlas sin efecto mediante otras del mismo rango.

El artículo 8 se refiere a la cultura de la legalidad entendida como el propósito de crear y profundizar en la comunidad la conciencia del cumplimiento de las normas jurídicas, como parámetros de conducta en el marco del respeto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

El Gobierno Nacional dispondrá de los recursos humanos y físicos a su alcance para para difundir el contenido y los propósitos de esta ley, y promover la enseñanza de la cultura de la legalidad.

El artículo 41 de la Constitución Política ordena el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, y el 95 señala que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. No obstante la claridad y precisión de las disposiciones citadas, aunque el Estado promulga las leyes y se supone que la ciudadanía las conoce, porque la ignorancia de la ley no sirve de excusa, (Art. 9 del código Civil) la verdad es que existe la vía del atajo y ha hecho carrera el dicho popular, según el cual "hecha la ley, hecha la trampa." Es un tipo de contra cultura del incumplimiento de las reglas que, en vez de generar rechazo, muchas veces se aplaude como exitosa en los medios de información.

A esa tendencia, factor determinante de la corrupción, conviene oponer la cultura de la legalidad, empezando por esta ley que adopta la figura de la depuración normativa como instrumento para separar normas del orden jurídico y precisar el conocimiento de las que lo integran formal y realmente.

Quienes se opongan pueden decir que con una ley no es posible crear la cultura de su cumplimiento, pues ello depende más de nuestra idiosincrasia que del tratamiento jurídico. Es, en parte, cierto. Pero si es una manera de adicionar, a la depuración de cuerpos de grupos normativos, la semilla de acatar la normativa jurídica.

Y el artículo 9 prescribe la vigencia de la Ley, desde la fecha de su promulgación.

En síntesis, con el pliego de modificaciones el proyecto de ley contiene estos temas:

- 1.- Adopción de la figura denominada depuración normativa en la teoría y en el derecho comparado, como instrumento para decidir la pérdida de vigencia y derogar grupos de cuerpos normativos afectados por obsolescencia, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal, no adopción como legislación permanente y contravención al régimen constitucional actual.
- 2.- Autorización a las Asambleas Departamentales, al Concejo del Distrito Capital y a los Concejos Distritales y Municipales para aplicarla a grupos de cuerpos normativos, dentro de la competencia que les corresponde.
- 3.- Decisión sobre la pérdida de vigencia integral de un grupo de cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal, afectados por diversos fenómenos jurídicos de pérdida de vigencia.
- 4.- Derogación de un grupo de cuerpos normativos por agotamiento de su obsolescencia, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal, no adopción como legislación permanente y contravención al régimen constitucional actual.
- 5.- Autorización a los jefes o Directores Jurídicos de las entidades estatales para determinar y dejar sin efectos las normas administrativas, de carácter general y abstracto del sector correspondiente, respecto de las cuales hubiera operado la pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento de sus fundamentos jurídicos, como resultado de la depuración efectuada en esta Ley.
- 6.- Intangibilidad de los efectos jurídicos causados, de manera que la pérdida de vigencia del grupo de cuerpos normativos que se separan del ordenamiento jurídico o se derogan, no afecte ni modifique las situaciones jurídicas concretas, ni los derechos adquiridos que se hayan consolidado durante cada uno de los

períodos de vigencia individual, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas que se hayan dictado con fundamento en dichos cuerpos normativos.

7.- Enseñanza en las facultades de derecho de la cultura de la legalidad, consistente en crear y profundizar en la comunidad la conciencia del cumplimiento de las normas jurídicas, como parámetros de conducta en el marco del respeto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

8.- Llamado al Gobierno Nacional para que disponga de los recursos humanos y físicos a su alcance para difundir el contenido y los propósitos de esta ley, y promover la enseñanza de la cultura de la legalidad.

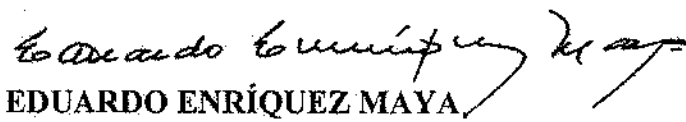
IX. PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

En mi condición de ponente, el 30 de mayo del año en curso expliqué en la sesión de la Comisión Primera Constitucional del Senado el contenido y los propósitos del proyecto de ley, presenté el sistema técnico utilizado por funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho en la depuración normativa e hice referencia a la lista de cuerpos normativos que dejan de tener vigencia.

La Senadora Paloma Valencia Laserna propuso excluir del listado de esos cuerpos normativos, la ley 70 de 1973 por medio de la cual se honra la memoria del presidente Guillermo León Valencia, en razón de que algunos preceptos de la misma aún están en vía de cumplimiento. Esta proposición fue aprobada por unanimidad y en consecuencia, de la lista de normas que se derogan se excluye la ley 70 de 1973.

X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, propongo a la Plenaria del Senado, dar segundo debate al proyecto de ley No. 199 de 2018 Senado, **“Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”**, como fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional.


EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador Ponente