

REPUBLICA DE COLOMBIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

BC

GACETA JUDICIAL

*“Saber las Leyes non es tan solamente en aprender et decorar
las letras dellas, mas en saber el su verdadero entendimiento”*
(Siete Partidas: Partida 1a., Título I, Ley XIII)

LICENCIA NUMERO 451
DE 7 DE MARZO DE 1936

REGISTRADO PARA CURSO LIBRE
DE PORTE EN EL SERVICIO POSTAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

SEGUNDO SEMESTRE DE 1987
SEGUNDA PARTE



TOMO CXCI - Número 2430
Bogotá, D. E., Colombia - 1987

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

SECRETARIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CXCI

SEGUNDO SEMESTRE DE 1987

SEGUNDA PARTE

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y DIGNATARIOS DE LA MISMA

1987

SALA PLENA

Doctores **JUAN HERNANDEZ SAENZ, Presidente.**
JAIRO DUQUE PEREZ, Vicepresidente.
Inés Galvis de Benavides, Alfredo Beltrán Sierra
Secretarios.

SALA CIVIL

Doctores **JOSE ALEJANDRO BONIVENTO FERNANDEZ, Presidente.**
Inés Galvis de Benavides, Alfredo Beltrán Sierra
Secretarios.

MAGISTRADOS:

Doctores **José Alejandro Bonivento Fernández.**
Eduardo García Sarmiento.
Héctor Gómez Uribe.
Héctor Marín Naranjo.
Alberto Ospina Botero.
Rafael Romero Sierra.

SALA PENAL

Doctores **JORGE CARREÑO LUENGAS, Presidente.**
Guillermo Salazar Otero, Secretario.

MAGISTRADOS:

Doctores **Jorge Carreño Luengas.**
Guillermo Dávila Muñoz.
Guillermo Duque Ruiz.
Jaime Giraldo Angel.
Gustavo Gómez Velásquez.
Rodolfo Mantilla Jácome.
Lisandro Martínez Zúñiga.
Edgar Saavedra Rojas.

SALA LABORAL

Doctores **RAFAEL BAQUERO HERRERA, Presidente.**
Bertha Salazar Velasco, Secretaria.

MAGISTRADOS:

Doctores **Rafael Baquero Herrera.**
Nemesio Camacho Rodríguez - Ramón Zúñiga
Valverde.
Manuel Enrique Daza Alvarez.
Juan Hernández Sáenz.
Jorge Iván Palacio Palacio.
Jacobo Pérez Escobar.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores **FABIO MORON DIAZ, Presidente**
Betty Cuervo Zárrate, Luz Emilia Jiménez de
Molina, Secretarias.

MAGISTRADOS:

Doctores **Jairo Enrique Duque Pérez.**
Hernando Gómez Otálora.
Fabio Morón Díaz.
Jesús Vallejo Mejía.

RELATORES

Doctores **Carmen Rosa Avella de Cortés - Sala Civil.**
Hilda Leonor Cortés Gómez - Sala Penal.
Esperanza Inés Márquez Ortiz - Sala Laboral.
Miguel Antonio Roa Castelblanco -
Sala Constitucional.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATORA SALA CIVIL

DRA. CARMEN ROSA AVELLA DE CORTES

RELATORA SALA PENAL

DRA. HILDA LEONOR CORTES GOMEZ

RELATORA SALA LABORAL

DRA. ESPERANZA INES MARQUEZ ORTIZ

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL

DR. MIGUEL A. ROA CASTELBLANCO

TOMO CXCI - Bogotá -Colombia - Julio a Diciembre de 1987 - Número 2430

ESTARSE A LO RESUELTO EN FALLO DE 25 DE JUNIO DE 1987.
TRATADO DE EXTRADICION ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Remite a sentencia de 25 de junio de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 108.

Referencia: Expediente 1551.

Norma acusada: Ley 68 de 1986, "por medio de la cual se aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América".

Actor: Tito Noel Barrios Aguirre.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 38.

Bogotá, D. E., agosto 13 de 1987.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Tito Noel Barrios en ejercicio del derecho reconocido por el artículo 121 de la Constitución Nacional, ha solicitado a la Corte que declare inexecutable la Ley 68 de 1986.

Admitida la demanda y evacuadas las pruebas que solicitó el Despacho, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien en la oportunidad debida emitió su concepto. Procede ahora la Corte a resolver sobre el asunto.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la norma acusada es del siguiente tenor:

«LEY 68 DE 1986
(...)»

“Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América” firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979, cuyo texto es:

“TRATADO DE EXTRADICION ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América;

Animados por el deseo de hacer más eficaz la cooperación entre los dos Estados para la represión de delitos, y

Animados por el deseo de concertar un nuevo tratado para la recíproca extradición de delincuentes;

Han convenido lo siguiente:

ARTICULO 1°

Obligación de conceder la Extradición

1o. Las partes contratantes acuerdan la entrega recíproca, conforme a las disposiciones estipuladas en el presente Tratado, de las personas que se hallen en el territorio de una de las partes contratantes que hayan sido procesadas por un delito, declaradas responsables de cometer un delito, o que sean reclamadas por la otra parte contratante para cumplir una sentencia que lleve consigo la privación de la libertad, dictada por las autoridades judiciales por un delito cometido dentro del territorio del Estado requirente.

2o. Cuando el delito se haya cometido fuera del Estado requirente, el Estado requerido concederá la extradición, conforme a las disposiciones del presente tratado, si:

- a) Sus leyes disponen la sanción de tal delito en circunstancias similares, o
- b) La persona reclamada es nacional del Estado requirente y dicho Estado tiene jurisdicción para juzgarla.

ARTICULO 2°

Delitos que darán lugar a la Extradición

1o. Los delitos que darán lugar a la Extradición con arreglo al presente Tratado son:

a) Los delitos descritos en el Apéndice de este Tratado que sean punibles según las leyes de ambas partes contratantes, o

b) Los delitos que sean punibles conforme a las leyes de la República de Colombia y las leyes federales de los Estados Unidos, figuren o no en el Apéndice de este Tratado.

2o. Para lo previsto en este artículo, será indiferente el que las leyes de las partes contratantes clasifiquen o no al delito en la misma categoría de delitos o usen la misma o distinta terminología para designarlo.

3o. Se concederá la extradición por un delito sujeto a la misma sólo si el delito es punible según las leyes de ambas partes contratantes con privación de la libertad por un período superior a un año. Sin embargo, cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que haya sido condenada y sentenciada, se concederá dicha extradición únicamente si la duración de la pena que aún queda por cumplir es de un mínimo de seis (6) meses.

4o. Sujeto a las condiciones estipuladas en los párrafos, 1, 2 y 3 la extradición también se concederá:

a) Por intentar cometer un delito o participar en la comisión de un delito. También se concederá por la asociación para delinquir contemplada en la legislación colombiana y por la conspiración prevista en la legislación de los Estados Unidos de América;

b) Por cualquier delito que dé lugar a extradición, cuando, para el reconocimiento de la jurisdicción de cualquiera de las partes contratantes, el transporte de personas o bienes, el uso del correo u otros medios de realizar operaciones de comercio interestatal o con el extranjero, constituye también un elemento del delito.

5o. Cuando se haya concedido la extradición por un delito extraditable, se concederá igualmente por cualquier otro delito especificado en la petición de extradición que reúna todos los requisitos para ser extraditable, salvo el previsto en el párrafo 3 de este artículo.

ARTICULO 3°

Ambito territorial de aplicación

Para fines del presente Tratado, el territorio de una parte contratante comprenderá todo el territorio sometido a la jurisdicción de dicha parte contratante, incluyendo su espacio aéreo y sus aguas territoriales.

ARTICULO 4°

Delitos políticos y militares

1o. No se concederá la extradición cuando el delito por el que se solicita sea de carácter político o tenga conexión con un delito de carácter político, o cuando la persona reclamada pruebe que la extradición se solicita con el exclusivo propósito de que se la juzgue o condene por un delito de ese carácter.

2o. No se concederá la extradición cuando el delito por el que se solicita sea de naturaleza estrictamente militar.

3o. Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado requerido decidir sobre la aplicación de este artículo, salvo que su legislación disponga otra cosa.

ARTICULO 5°

Non bis in idem

1o. No se concederá la extradición cuando la persona reclamada haya sido juzgada y condenada o absuelta por el Estado requerido por el mismo delito que motive la solicitud de extradición.

2o. El que las autoridades competentes del Estado requerido hayan decidido no procesar a la persona reclamada por el hecho que motiva la solicitud de extradición, o suspender cualquier acción penal que se hubiere incoada, no impedirá la extradición.

ARTICULO 6°

Prescripción

No se concederá la extradición cuando la acción penal o la aplicación de la pena por el delito que motiva la solicitud de extradición hayan prescrito según las leyes del Estado requirente.

ARTICULO 7°

Pena de muerte

Quando el delito por el que se solicita la extradición sea punible con la pena de muerte con arreglo a las leyes del Estado requirente, y las leyes del Estado requerido no permitan la imposición de dicha sanción por tal delito, se podrá rehusar la extradición a menos que, antes de concederse la extradición, el Estado requirente dé las garantías que el Estado requerido considere suficientes de que no impondrá la pena de muerte o de que, en caso de imponerse, no será ejecutada.

ARTICULO 8°

Extradición de nacionales

1o. Ninguna de las partes contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, pero el Poder Ejecutivo del Estado requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente. Sin embargo, se concederá la extradición de nacionales, de conformidad con las disposiciones del presente tratado, en los siguientes casos:

a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente, o

b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la extradición.

2o. Si la extradición no se concede de conformidad con el párrafo 1 de este artículo, el Estado requerido someterá el caso a sus autoridades judiciales competentes con el objeto de iniciar la investigación o para adelantar el respectivo proceso, siempre que el Estado requerido tenga jurisdicción sobre el delito.

ARTICULO 9°

Tramitación de la extradición y documentos requeridos

1o. La extradición se solicitará por vía diplomática.

2o. La solicitud de extradición irá acompañada de:

a) Documentos, declaraciones u otras pruebas que identifiquen a la persona reclamada y el lugar donde probablemente se encuentra;

b) Una relación de los hechos;

c) Los textos de las disposiciones legales que establezcan los elementos esenciales y la denominación del delito por el cual se solicita la extradición;

d) Los textos de las disposiciones legales que establezcan la pena correspondiente al delito, y

e) Los textos de las disposiciones legales relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena correspondiente al delito.

3o. Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que aún no haya sido condenada, deberá ir acompañada de:

a) Una copia del auto de proceder o su equivalente emitido por un Juez u otra autoridad judicial del Estado requirente;

b) Pruebas fehacientes de que la persona reclamada es la misma a la que se refiere el auto de proceder o su equivalente, y

c) Las pruebas que, según las leyes del Estado requerido, constituyan motivo fundado para afirmar que la persona reclamada ha cometido el delito por el que se solicita la extradición.

4o. Cuando la solicitud de extradición se refiere a una persona condenada deberá ir acompañada de:

- a) Una copia de la sentencia condenatoria dictada por un Tribunal del Estado requirente, y
- b) Pruebas que demuestren que la persona reclamada es la misma a la que se refiere la sentencia condenatoria.

Si la persona hubiere sido declarada responsable, pero no sentenciada, la solicitud de extradición deberá, además, ir acompañada de una prueba de ello y de una copia de la orden de detención.

Si la persona hubiere sido sentenciada, la solicitud de extradición deberá, además, ir acompañada de una copia de la sentencia y una declaración en la que se haga constar la parte de la pena que no se hubiere cumplido.

5o. Todos los documentos que deberá presentar el estado requirente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9° y 10 de este Tratado, serán traducidos al idioma del Estado requerido.

6o. Los documentos que acompañan la solicitud de extradición serán admitidos como medio de prueba cuando:

- a) En el caso de una solicitud proveniente de los Estados Unidos, estén firmados por un juez, un magistrado u otro funcionario judicial, legalizados por el sello oficial del Departamento de Estado y certificados por un agente diplomático o consular de la República de Colombia en los Estados Unidos, y
- b) En el caso de una solicitud proveniente de la República de Colombia, estén firmados por un Juez u otra autoridad judicial y hayan sido certificados por el principal agente diplomático o consular de los Estados Unidos en la República de Colombia.

7o. El Estado requerido estudiará la documentación presentada en apoyo de la solicitud de extradición para determinar si reúne los requisitos legales, antes de someterla a las autoridades judiciales, y proveerá la representación legal para proteger los intereses del Estado requirente ante las autoridades competentes del Estado requerido.

ARTICULO 10

Pruebas adicionales

1o. Si el Poder Ejecutivo del Estado requerido considera que las pruebas presentadas en apoyo de la solicitud de extradición de una persona reclamada no son suficientes para satisfacer los requerimientos del presente tratado, dicho Estado solicitará la presentación de las pruebas adicionales que estime necesarias. El Estado requerido podrá establecer una fecha límite para la presentación de las mismas, y podrá conceder una prórroga razonable del plazo a petición del Estado requirente, el cual expresará las razones que lo mueven a ello.

2o. Si la persona reclamada se encuentra privada de la libertad y las pruebas adicionales o la información presentada no son suficientes, o si dichas pruebas o información no se reciben dentro del plazo estipulado por el Estado requerido, será puesta en libertad. No obstante, dicha libertad no impedirá la presentación de una solicitud de extradición posterior por el mismo delito, y la persona reclamada podrá ser detenida nuevamente. A este respecto, bastará con que en la solicitud subsiguiente se haga mención de los documentos previamente presentados, siempre que estén disponibles al momento de incoarse el nuevo procedimiento de extradición.

ARTICULO 11

Detención provisional

1o. En caso de urgencia, cualquiera de las partes contratantes podrá solicitar, por vía diplomática, la detención provisional de una persona procesada o condenada. La petición deberá contener la identificación de la persona reclamada, una declaración de intención de presentar la solicitud de extradición de la persona reclamada y una declaración de la existencia de una orden de detención o un veredicto o sentencia condenatorios contra dicha persona.

2o. Al recibir dicha solicitud, el Estado requerido tomará las medidas necesarias para asegurar la detención de la persona reclamada.

3o. La detención provisional se dará por terminada si, dentro de un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la aprehensión de la persona reclamada el Poder Ejecutivo del Estado requerido no ha recibido la solicitud oficial de extradición y los documentos mencionados en el artículo 9°.

4o. La terminación de la detención provisional con arreglo al párrafo 3 no impedirá la extradición de la persona reclamada si la solicitud de extradición y los documentos de pruebas mencionados en el artículo 9° se entregan en una fecha posterior.

ARTICULO 12

Resolución y entrega

1o. El Estado requerido comunicará al requirente, lo antes posible, su resolución sobre la solicitud de extradición.

2o. El Estado requerido consignará las razones de la denegación total o parcial de la solicitud de extradición.

3o. Si la extradición ha sido concedida, la entrega de la persona reclamada se efectuará dentro del plazo establecido por las leyes del Estado requerido. Las autoridades competentes de las partes contratantes acordarán la fecha y lugar de la entrega de la persona reclamada.

4o. Si las autoridades competentes han emitido un mandamiento o una orden de extradición contra una persona reclamada y ésta no ha sido retirada del territorio del Estado requerido dentro del plazo establecido por las leyes de dicho Estado, o dentro de 60 días de comunicada la orden de extradición al Estado requirente si las

leyes del Estado requerido no establecen dicho plazo, será puesta en libertad y, posteriormente, se podrá rehusar su extradición por el mismo delito.

ARTICULO 13

Entrega aplazada

Una vez concedida la extradición de una persona, el Estado requerido podrá aplazar su entrega, cuando la persona esté sometida a un proceso o se halle cumpliendo condena en el territorio del Estado requerido por un delito diferente del que ha dado lugar a la extradición, hasta que concluya el proceso o cumpla la totalidad de la pena que le pueda ser o le haya sido impuesta.

ARTICULO 14

Solicitudes de extradición presentadas por varios Estados

El Poder Ejecutivo del Estado requerido, al recibir solicitudes de la otra parte contratante y de un tercer Estado o de otros Estados para la extradición de la misma persona, bien sea por el mismo delito o por distintos delitos, decidirá a cuál de los Estados requirientes entregará dicha persona.

ARTICULO 15

Reglas de especialidad

1o. La persona extraditada en virtud del presente tratado no será detenida, juzgada o sancionada en el territorio del Estado requirente por un delito distinto de aquél por el cual se ha concedido la extradición, ni será objeto de extradición por dicho Estado a un tercer Estado, a menos que:

a) Haya abandonado el territorio del Estado requirente después de su extradición y haya regresado a él voluntariamente;

b) No haya abandonado el territorio del Estado requirente dentro de los 60 días después de tener libertad para hacerlo, o

c) El Poder Ejecutivo del Estado requerido haya consentido su detención, juicio o sanción por otro delito; o su extradición a un tercer Estado siempre que se observen los principios del artículo 4º de este tratado.

Estas disposiciones no serán aplicables a los delitos cometidos después de la extradición.

2o. Si en el curso del procedimiento se alterare la denominación del delito que motivó la extradición de una persona, ésta podrá ser procesada o sentenciada siempre que:

a) El delito, según su nueva denominación legal, esté basado en los mismos hechos que figuran en la solicitud de extradición y sus documentos de apoyo, y

b) El acusado puede ser condenado a una pena privativa de la libertad que no exceda la prevista para el delito que motive la extradición.

ARTICULO 16

Extradición simplificada

Si las leyes del Estado requerido no prohíben específicamente la extradición de la persona reclamada, y siempre y cuando dicha persona acceda por escrito y de manera irrevocable a su extradición después de haber sido informada personalmente por un juez o magistrado competente acerca de sus derechos a un procedimiento formal y de la protección que éste le brinda, el Estado requerido podrá conceder su extradición sin que se lleve a cabo el procedimiento formal.

ARTICULO 17

Entrega de elementos, instrumentos, objetos y documentos

1o. En la medida en que lo permitan las leyes del Estado requerido y sin perjuicio de los derechos de terceros, que serán debidamente respetados, todos los elementos, instrumentos, objetos de valor o documentos concernientes al delito, se hayan usado o no en la comisión del mismo, o que de cualquier otro modo revistan el carácter de piezas de convicción, podrán ser entregados una vez concedida la extradición, aunque ésta no puede hacerse efectiva debido a la muerte, desaparición o evasión del acusado.

2o. El Estado requerido podrá exigir del Estado requirente como condición para la entrega, garantías satisfactorias de que los elementos, instrumentos, objetos de valor o documentos serán devueltos al Estado requerido tan pronto como sea posible o cuando concluya el proceso penal.

ARTICULO 18

Tránsito

1o. El derecho a transportar por el territorio de una de las partes contratantes a una persona entregada por un tercer Estado a la otra parte contratante, será concedido cuando se solicite por vía diplomática, siempre que no haya razones de orden público que se opongan a ello.

2o. La parte a la que ha sido entregada la persona, reembolsará a la parte a través de cuyo territorio se transporta a tal persona, cualquier gasto que esta última haya hecho con motivo de dicho transporte.

ARTICULO 19

Gastos

Los gastos concernientes a la traducción de documentos y al transporte de la persona reclamada correrán a cargo del Estado requirente. Todos los demás gastos concernientes a la solicitud y al procedimiento de extradición recaerán sobre el Estado requerido. La parte requerida no presentará a la parte requirente ninguna reclamación pecuniaria derivada del arresto, custodia, interrogación y entrega de las personas reclamadas de acuerdo con las disposiciones de ese tratado.

ARTICULO 20

Alcance de la aplicación

Este tratado se aplicará a los delitos previstos en el artículo 2º, cometidos antes y después de la fecha de entrada en vigor del presente tratado. Sin embargo, no se concederá la extradición por hechos realizados antes de dicha fecha, que según las leyes de ambas partes contratantes no constituían delito al momento de su comisión.

ARTICULO 21

Ratificación, entrada en vigor, denuncia

1o. El presente Tratado estará sujeto a su ratificación; los instrumentos de ratificación serán canjeados en Washington tan pronto como sea posible.

2o. El presente Tratado entrará en vigor en la fecha de canje de los instrumentos de ratificación.

3o. Al entrar en vigor este Tratado quedarán derogadas la Convención de Extradición Recíproca de Delincuentes, firmada el 7 de mayo de 1888 y la Convención Adicional de Extradición, firmada el 9 de septiembre de 1940, entre la República de Colombia, y los Estados Unidos de América; pero si un procedimiento de extradición está pendiente en el Estado requerido en la fecha en que el presente Tratado entre en vigor, continuará sujeto a los Tratados anteriores.

4o. Cada una de las partes contratantes podrá dar por terminado este Tratado en cualquier momento, previa comunicación a la otra parte contratante y la terminación tendrá efecto seis meses después de la fecha de recepción de dicha comunicación.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos, han suscrito el presente Tratado.

Hecho en Washington, en duplicado, en los idiomas español e inglés siendo ambos textos igualmente auténticos, el catorce de septiembre de 1979.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

(Firma ilegible)

Por el Gobierno de los Estados Unidos de América,

(Firma ilegible)

Apéndice

Lista de delitos

1o. Asesinatos: agresión con intención de cometer asesinato.

2o. Homicidio.

3o. Lesiones dolosas; ocasionar graves daños corporales.

4o. Violencia carnal; abusos deshonestos.

50. Actos sexuales ilícitos cometidos con menores de la edad especificada en las legislaciones penales de cada una de las partes contratantes.
60. Abandono deliberado de un menor u otro familiar a cargo, cuando la vida de dicho menor o familiar a cargo corra o pueda correr peligro.
70. Secuestro con o sin rescate; detención ilegal.
80. Extorsión; chantaje.
90. Robo; robo con escalamiento o fractura; hurto.
10. Estafa, que incluye la obtención de bienes, dinero o valores por medio de imposturas, defraudando al público o a cualquier persona con engaños o falsedades u otros medios fraudulentos, aun cuando dichos engaños, falsedades o medios fraudulentos constituyan o no impostura.
11. Desfalco, abuso de confianza, peculado.
12. Cualquier delito relativo a la falsificación o a la falsedad.
13. Receptación o transporte de dinero, valores u otros bienes, a sabiendas de que han sido obtenidos ilícitamente.
14. Delito de incendio.
15. Daños intencionales cometidos contra la propiedad.
16. Delitos que pongan en peligro la seguridad pública por medio de explosión, inundación u otros medios destructivos.
17. Piratería, según la definen las leyes o el derecho de gentes; motín o rebelión a bordo de un avión o nave, contra la autoridad del capitán o comandante de dicho avión o nave.
18. Apoderamiento ilícito de barcos o aviones.
19. Todo acto intencional que atente contra la seguridad de las personas que viajen en tren, avión, barco, omnibús u otro medio de transporte.
20. Delitos relativos a la legislación sobre armas de fuego, municiones, explosivos, dispositivos incendiarios o material nuclear.
21. Delitos contra las leyes relativas al tráfico, la posesión, la producción o la elaboración de estupefacientes, cannabis, drogas alucinógenas, cocaína y sus derivados u otras sustancias que producen dependencia física o psíquica.
22. Delitos contra la salud pública como la elaboración o el tráfico ilícitos de productos químicos o sustancias nocivas para la salud.
23. Cualquier delito relativo a las leyes o régimen de importación, exportación o tránsito de bienes, personas, artículos o mercancías, incluyendo las infracciones relativas a la legislación de aduanas.
24. Delitos relativos a la deliberada evasión del pago de impuestos y derechos.

25. Proxenetismo.
26. Cualquier delito relativo al falso testimonio, perjurio o perjurio por soborno.
27. Afirmaciones falsas ante una entidad oficial o un funcionario público.
28. Delitos contra las leyes relativas a la administración u obstrucción de la justicia.
29. Concusión y cohecho, que comprenden al que solicita, al que ofrece y al que acepta la dádiva.
30. Delitos relativos a las leyes que regulan la administración pública o abusos de la autoridad pública.
31. Delitos relativos a la legislación sobre control de compañías, corporaciones u otras personas jurídicas.
32. Delitos relativos a la legislación sobre control de monopolios particulares y competencia desleal.
33. Delitos contra la economía nacional, o sea delitos relativos a los productos básicos, valores o intereses similares, incluidos su emisión, registro, comercialización, negociación o venta.
34. Delitos relativos a la legislación sobre quiebra.
35. Cualquier delito relativo a la legislación sobre comercio internacional y transferencia de fondos.

Rama Ejecutiva del Poder Público.

Presidencia de la República.

Bogotá, D.E., octubre 1979.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.)

JULIO CESAR TURBAY AYALA

El Ministro de Relaciones Exteriores (Fdo.) *Diego Uribe Vargas*.

Es fiel copia del texto original del "Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979, que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(Fdo.)

Julio Londoño Paredes
Secretario General

Bogotá, D.E., octubre de 1979.

Artículo 2o. Esta ley entrará en vigencia una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Ley 7ª, del 30 de noviembre de 1944, en relación con el Tratado que por esta misma ley se aprueba.

Dada en Bogotá, D.E., a los catorce días del mes de octubre de mil novecientos ochenta.

El Presidente del Senado de la República, *José Ignacio Díaz Granados Alzamor*; el Presidente de la Cámara de Representantes, *Hernando Turbay Turbay*; el Secretario General del Senado de la República, *Amaury Guerrero*; el Secretario General de la Cámara de Representantes, *Jairo Morera Lizcano*.

República de Colombia. Gobierno Nacional.

Bogotá, D.E., 3 de noviembre de 1980.

Publíquese y ejecútese.

El Ministro de Gobierno, Delegatario de Funciones Presidenciales, *Germán Zea Hernández*; el Ministro de Relaciones Exteriores, Encargado, *Julio Londoño Paredes*; El Ministro de Justicia, *Felio Andrade Manrique*.

República de Colombia. Gobierno Nacional.

Publíquese y ejecútese.

Bogotá, D.E., 14 de diciembre de 1986.

En la fecha se sanciona el Proyecto de Ley número 76 de 1979 (Senado) y número 168 de 1979 (Cámara), "por medio de la cual se aprueba el 'Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América', firmado el 14 de septiembre de 1979". Esta determinación ha sido adoptada en acatamiento a la sentencia proferida por la honorable Corte Suprema de Justicia el 12 de diciembre de 1986 (expediente número 5-R).

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, *Fernando Cepeda Ulloa*; El Ministro de Justicia, *Eduardo Suescún Monroy*».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Dice el demandante que la norma acusada viola los artículos 2º, 20 y 81 de la Constitución Nacional y el artículo 9º de la Ley 7ª de 1945.

Desarrolla el concepto de la violación así:

1o. El Proyecto de Ley número 76 que se convirtió en la Ley 27 de 1980 y posteriormente en la ley acusada, no fue publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión.

La publicación del proyecto vino a realizarse el 26 de octubre de 1979, cuando el anterior 24 se le dio curso al citado proyecto en la Comisión Segunda Constitucio-

nal Permanente del Senado de la República, a pesar de que el Presidente del Congreso había ordenado desde el 19 de octubre su publicación, con lo cual se violó el artículo 9º de la Ley 7ª de 1945.

2o. La violación del artículo 2º de la Carta consiste en opinión del demandante, en que por él los poderes son derivados y reglados, por lo cual el Congreso debe obedecer los principios constitucionales y legales como autoridad pública, según el artículo 20 de la Constitución, sólo puede hacer lo que expresamente le esté atribuido.

3o. Sin exponer argumentaciones específicas sostiene el libelista que lo que en el fallo de diciembre 12 de 1986 se declaró como inexecutable, “no fue la sanción presidencial sino la Ley 27 de 1980, hoy 68 de 1986”, por lo cual lo que está cuestionado, dice, es la inexistencia, la injuridicidad e inconstitucionalidad de la ley y no del Tratado aprobado por ella. Citan en su apoyo apartes de dicho fallo para recalcar la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la demanda.

CONCEPTO FISCAL

Considera el Procurador General de la Nación que la ley acusada es inexecutable por las siguientes razones que en síntesis se reproducen aquí:

1o. Por falta de publicación oportuna del Proyecto, antes de dársele trámite en la Comisión 2ª del Senado.

2o. Porque la sentencia de la Corte del 12 de diciembre de 1986 declaró inexecutable en su totalidad la Ley 27 de 1980 y ésta no podría ser revivida por la sanción que posteriormente le impartió el Presidente de la República.

Estima que si bien el Tratado de marras no fue celebrado por el Presidente de la República, la modalidad de suscripción por un plenipotenciario ha sido acogida por la costumbre internacional y por el artículo 7º de la Convención de Viena de 1969, en vigor en Colombia desde 1985, según la cual “para la adopción o la autenticación del texto del tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa al Estado, entre otras cosas, si presenta los adecuados plenos poderes, tal como lo hizo el Embajador de Colombia en los Estados Unidos en situación que se analiza.

Dice el Procurador que tampoco cabe el reproche de una sanción extemporánea de la ley, “a pesar de haberse vencido en demasía los términos señalados por el artículo 86 de la Carta, por lo que sancionarla ya no sería prerrogativa del Presidente de la República sino del Senado”, ya que sí hubo sanción oportuna pero irregular, que dio pie precisamente para la declaratoria de inexecutable de la Ley 27 de 1980.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia*

Ha sostenido la Corte que es competente para conocer de demandas de inexecutable contra leyes aprobatorias de tratados internacionales cuando se las acusa de vicios en la formación legal, tal como sucede con la de este proceso, por lo cual procederá la Corporación a adelantar su estudio;

b) *Cosa juzgada*

Observa la Corte que en fallo del 25 de junio de 1987, recaído en el Proceso número 1558 ya hubo pronunciamiento expreso sobre los cargos de inexequibilidad que formula esta demanda.

En consecuencia, como esta Corporación ya ha adoptado con fuerza de cosa juzgada su determinación respecto de la exequibilidad formal de la Ley 68 de 1986, en este proceso deberá estarse a lo resuelto en la radicación número 1558.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estarse A LO RESUELTO en fallo de 25 de junio de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Héctor Gómez Uribe, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. TRATADO DE EXTRADICION
ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA.

Estése a lo resuelto en sentencia número 63 de junio 25 de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 109.

Referencia: Expediente número 1596.

Acción de inexecutableidad contra la Ley 68 de 1986 “por medio de la cual se aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”.

Actor: Tito Noel Barrios Aguirre.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 38.

Bogotá, D. E., agosto trece (13) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Tito Noel Barrios presentó ante esta Corporación demanda de inexecutableidad contra la Ley 68 de 1986 (diciembre 14), por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979, en cuanto contiene disposiciones que infringen la Carta Fundamental; acusa como contrarios a la Constitución Nacional los artículos 8º y 20 del citado Tratado.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la norma acusada es del siguiente tenor:

Ver texto de la Ley 68 de 1986 en la página 8.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Sostiene el actor que las normas acusadas infringen los artículos 2º, 10, 55, 58 y 26 de la Constitución Nacional.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En su demanda, presenta el actor dos grupos de argumentos: El relativo a la violación de la Constitución y el de la competencia de la Corte para conocer de acciones de inconstitucionalidad contra leyes aprobatorias de tratados internacionales:

a) *Violaciones a la Constitución*

1o. En criterio del actor, la Ley 68 de 1986, viola los artículos 2º, 55 y 58 de la Constitución Nacional pues permite que los jueces extranjeros sustituyan “al juez colombiano en su poder de administrar justicia respecto de los habitantes del territorio nacional por hechos cometidos dentro de los linderos del Estado”.

2o. Los artículos 8º y 20 del Tratado y la ley que lo aprueba violan el artículo 26 de la Constitución Nacional, pues permiten la aplicación retroactiva de normas desfavorables al juzgamiento de delitos cometidos antes de su vigencia. Sostiene que tanto el Convenio de 1888 como el Código Penal Colombiano de 1936 (art. 5º), son las normas aplicables sobre prohibición de la entrega de colombianos pedidos en extradición por los Estados Unidos de América, por ser el precepto vigente al ocurrir el hecho y porque las leyes rigen hacia el futuro y no hacia atrás...”;

b) *Competencia*

1o. Las leyes que aprueban tratados internacionales no están ni pueden estar por encima de la Carta Fundamental y por lo mismo pueden ser acusadas por vicios de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 214 de la Constitución

La guarda de la Constitución encomendada a la Corte no admite excepciones en favor de las leyes que aprueban tratados públicos, ni en relación con las normas de tales tratados que subsume la ley que los aprueba.

Por último, sostiene que todas las leyes pueden ser revisadas por la Corte y los tratados internacionales lo son, pues ni la Carta ha creado, respecto de las leyes una excepción para aquellas que aprueban tratados públicos para que éstas no puedan ser acusadas de inconstitucionalidad, ni mucho menos aquéllas están por encima de la Carta Fundamental.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto fiscal correspondiente. En primer término advierte que el señor Procurador General solicitó a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 68 de 1986 y en seguida elabora una síntesis de la evolución jurisprudencial que desde el 6 de julio de 1914 presenta el asunto de la competencia de esta Corporación para proferir fallo de mérito

en relación con normas que incorporan al Derecho Interno, tratados o convenios internacionales. Según los argumentos que consigna en su concepto, plantea que para su Despacho la Corte es absolutamente incompetente para conocer de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos y solicita a la Corporación que se declare inhibida para conocer el contenido y para proferir fallo de mérito en relación con la demanda contra la Ley 68 de 1986.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1o. Ha dicho la Corte, en su más reciente jurisprudencia, que es competente para conocer de las demandas de inexecutableidad, en cualquier tiempo, contra las leyes aprobatorias de tratados internacionales cuando se refieran a los vicios de trámite en la formación de la ley.

2o. Acontece, que esta Corporación ya emitió pronunciamiento de mérito respecto de la Ley 68 de 1986 y la declaró íntegramente inexecutable por vicios de forma, mediante fallo de 25 de junio de 1987, cuando expresó: "Declarar inexecutable la Ley 68 de 1986, por vicios en su formación o trámite".

3o. De esta manera, la Corte Suprema de Justicia se halla sometida al imperio de la "Cosa Juzgada" constitucional y por lo tanto, en el presente caso se resolverá estarse a lo ya decidido por la Corporación.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO RESUELTO en sentencia número 63 de junio 25 de 1987, proferida por esta Corporación.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Héctor Gómez Uribe, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO, HACIENDO MAS EFICAZ
Y OPORTUNA LA ACCION DE LA JUSTICIA. CONEXIDAD.
REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS. ESTADO DE SITIO.

Exequible el Decreto 1202 de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 110.

Referencia: Expediente número 1683 (254-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 1202 de junio 30 de 1987 "por el cual se atribuye una competencia".

Magistrado sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 39.

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Gobierno por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, envió a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 1202 de 1987, para la revisión de su constitucionalidad.

Habiéndose agotado el trámite previsto en el Decreto 432 de 1969 para esta clase de decretos, procede la Corte en la Sala Plena a adoptar la decisión de mérito.

II. EL DECRETO SOMETIDO A REVISIÓN

El decreto bajo revisión es del siguiente tenor:

«DECRETO NUMERO 1202 DE 1987
(junio 30)

Por el cual se atribuye una competencia.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984,

DECRETA:

Artículo 1o. Los Juzgados 15 de Instrucción Criminal de Cúcuta; 1 y 36 de Instrucción Criminal de Ibagué; 21 de Instrucción Criminal de Neiva; 19 de Instrucción Criminal de Popayán; 12 de Instrucción Criminal de Tunja y 4 de Instrucción Criminal de Valledupar, continuarán conociendo exclusivamente de los delitos de secuestro extorsivo y extorsión previstos en los artículos 268 y 355 del código Penal, y conexos con ellos, cometidos dentro del territorio del respectivo Distrito Judicial, así como de las conductas previstas en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley 30 de 1986 y en el artículo 202 del Código Penal.

Artículo 2o. Los jueces a que se refiere el artículo anterior tendrán la misma remuneración fijada para los especializados al tenor del Decreto 735 de 1987.

Artículo 3o. La fiscalía de esos juzgados será ejercida por los mismos fiscales designados para ejercer la de los juzgados especializados que fueron creados por el Decreto 1913 de 1985 y tendrán como remuneración la asignada en el Decreto 735 de 1987.

Artículo 4o. Este decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987.

(Firmado por el Presidente de la República y los Ministros)».

En cumplimiento del auto de julio 1º de 1987 el negocio se fijó en lista en la Secretaría General de la Corte por el término de tres días. Según el informe correspondiente dicho término transcurrió sin que ningún ciudadano acudiera a coadyuvar o impugnar la constitucionalidad del decreto materia de revisión.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Para el Procurador General de la Nación el decreto bajo examen es exequible y solicita a la Corte que así lo declare. Las razones en que apoya su petición pueden resumirse así:

1o. Considera que el decreto cumple los requisitos formales exigidos por la Constitución Nacional y si bien su transitoriedad no se indica en forma expresa, surge tácitamente de su contenido y encabezamiento, ya que su expedición se produjo en ejercicio de las facultades que le confiere al Presidente de la República el artículo 121 de la Carta, por lo tanto es de su esencia la vigencia temporal.

2o. Encuentra que las medidas guardan la indispensable relación de conexidad con las causas que motivaron la declaración de estado de sitio. En apoyo de su aserto cita la sentencia de exequibilidad proferida por la Corte sobre el Decreto 2829 de 1984 (enero 24 de 1985).

3o. El contenido del decreto le permite al Procurador afirmar que está encaminado al restablecimiento del orden público porque al asignarle las mismas atribuciones y remuneración de juzgados especializados, a los juzgados de Instrucción Criminal que allí se indican, se ha aumentado el número de funcionarios competentes para conocer de las conductas delictivas que han contribuido enormemente a alterar la paz ciudadana, fortaleciendo la presencia del Estado a través de la Rama Jurisdiccional, en procura de “una pronta y cumplida administración de justicia”.

4o. Indica que al modificar parcialmente la competencia de los juzgados de Instrucción Criminal, el Gobierno no desconoce la estructura de la Rama Jurisdiccional prevista en la Constitución, pues se limitó a redistribuir la competencia entre los juzgados que ya existían.

5o. En relación con los artículos 2º y 3º expresa que no infringen agravio a la Constitución pues están simplemente dirigidos a aumentar el sueldo de los jueces de Instrucción Criminal y de los fiscales que actúan ante ellos, hasta el valor de la remuneración asignada a los jueces y fiscales especializados por el Decreto 735 de 1987, que la Corte declaró exequible mediante la Sentencia número 52 de junio 4 de 1987. Acota que en el mismo sentido se había pronunciado su despacho por considerar “que debido a la delicada misión que han de cumplir, al peligro que asumen en el ejercicio de sus funciones y al aumento del cúmulo de trabajo, les debe corresponder un aumento proporcional en su remuneración”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Como el Decreto número 1202 de 1987 fue expedido en desarrollo de las atribuciones previstas en los artículos 121 y 214 de la Constitución Política, la Corte es competente para decidir sobre su constitucionalidad.

2a. *Formalidades del decreto*

El decreto sometido al juicio de la Corte reúne las exigencias formales que establece el artículo 121 de la Carta, pues lleva la firma del Presidente y la de todos los Ministros del Despacho.

Aunque se observa que el decreto no establece en forma expresa su transitoriedad, pues ninguno de sus artículos señala que está llamado a regir mientras subsista la actual declaración de estado de sitio, ni dispone tampoco sobre la suspensión de las disposiciones que le sean contrarias; es claro que el Presidente ha invocado para su expedición las facultades excepcionales que le confiere el artículo 121 de la Constitución y hace constar que lo dicta en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República. Por lo tanto, es obligado suponer que el ordenamiento que se revisa tiene la naturaleza, alcance y efectos propios que les confiere la Constitución a los decretos de su especie.

A una conclusión diferente se llegaría si el Gobierno extralimitando las facultades de que queda investido en virtud de la declaratoria de estado de sitio hubiese derogado las leyes que rigen las competencias ordinarias de los juzgados de Instruc-

ción Criminal a que se refiere o prorrogado su vigencia más allá de la del estado de sitio, pero como no ha ocurrido así, el decreto por ese aspecto no se advierte contrario a las previsiones del artículo 121 Superior.

3a. *Conexidad*

Para la cabal comprensión y examen del decreto sometido al juicio de la Corte es preciso tener en cuenta los antecedentes de su expedición; son los siguientes:

El Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 2829 de 1984 confirió competencia a determinados juzgados de Instrucción Criminal para conocer de los delitos de secuestro extorsivo y extorsión definidos en los artículos 268 y 355 del Código Penal, mientras empezaban a operar los juzgados especializados creados por la Ley 2ª de 1984.

Posteriormente en desarrollo de las autorizaciones especiales de dicha ley se dictó el Decreto 1806 de 1985 que autorizó a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial designar 15 jueces especializados en virtud de lo cual quedó sin efecto la competencia especial de los jueces de Instrucción a que se refería el Decreto 2829 de 1984 pues la norma agotó su vigencia, como consecuencia del cumplimiento de aquella condición resolutoria. Así lo entendió el Ejecutivo cuando dictó el Decreto 1807 de 1985 por medio del cual decidió conservar la competencia extraordinaria otorgada inicialmente a los juzgados de Instrucción "mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional", sin perjuicio de la ordinaria que le corresponde a los jueces especializados sobre los mismos delitos.

Ahora bien, el decreto que se revisa atribuye competencia exclusiva a los siguientes juzgados de Instrucción Criminal: 15 de Cúcuta, 1º y 36 de Ibagué, 21 de Neiva, 19 de Popayán, 12 de Tunja, y 4º de Valledupar, para conocer de los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y los conexos con ellos, de tal suerte que la medida denota claramente reiteración de la contenida en los Decretos 2829 de 1984 y 1807 de 1985, por lo tanto es de interés recordar lo que expresó la Corte con ocasión del examen de constitucionalidad del citado Decreto 2829 para dilucidar su aspecto de la conexidad con el originario que declaró el estado de sitio, pues ninguno de los motivos que adujo el Gobierno en la declaratoria de estado de sitio se refiere a la proliferación de los delitos de secuestro extorsivo y extorsión. Dijo la Corporación en aquella ocasión.

"Las motivaciones que preceden denotan claros rasgos de causales 'sobrevinientes' invocadas por el gobierno con respecto a las inicialmente expresadas como justificativas del estado de sitio declarado en todo el país. No obstante, la propia Corporación ya tiene admitido que la omisión por parte del Ejecutivo, como en este caso, de la consulta previa al Consejo de Estado sobre la extensión causal del estado de sitio, daría lugar a inexecutable sólo en dos casos: cuando aquél se extiende de una parte del territorio a otra más amplia o al resto, sea por las mismas o por otras razones, o cuando las nuevas causales señaladas no son agravantes y concurrentes y concomitantes respecto de las anteriores descritas por el gobierno.

"Habría entonces lugar a declarar inexecutable los decretos legislativos de estado de sitio cuyas razones sobrevinientes invocadas sean substitutivas de las que inicial-

mente dieron motivo para declarar el estado de excepción, porque frente a la Carta se exige que dichas causales sobrevinientes deben ser 'agravantes' y 'concomitantes' con respecto a las anteriores (fallo de octubre 10 de 1979, Proceso N° 755-100-E), y 'concurrentes y conexas' con las que dieron motivo inicial a dicho estado (fallo de agosto 2 de 1984, Proceso N° 1223-176-E, Sentencia N° 75), y no absolutamente nuevas; pero no cuando éstas tengan aquellos caracteres, como en el caso que se examina.

“Obviamente, reitérase, dentro del mismo cuerpo de reflexión que aquí se hace, que al juez de constitucionalidad no le atañe verificar si las causales sobrevinientes aducidas por el gobierno son ciertas o correspondientes a los hechos relacionados, ya que ésta es función de control político que apunta a la actuación del gobernante y no al acto y que debe ejercer el Congreso y no la Corte, sino que a ésta sólo le compete verificar si existe conexidad entre las causales invocadas en el decreto originario y las normas que lo desarrollen de una parte, y de la otra, entre aquéllas y las sobrevinientes en cuanto a su agravación, concomitancia y concurrencia.

“.....

“2o. Halla la Corporación que las razones indicadas en el Decreto 2829 de 1984 que se juzga son concurrentes, concomitantes y agravantes y en tal medida conexas respecto de las iniciales señaladas en el Decreto Matriz 1038 de 1984 con que se declaró el estado de sitio nacional, y por lo mismo exequibles”.

(Sentencia N° 1 de enero 24 de 1985 Magistrado ponente: *Manuel Gaona Cruz* - Proceso 1274-197-E).

Este criterio jurisprudencial aparece nuevamente citado en el fallo que decidió la exequibilidad del Decreto 1807 de 1985 (Sentencia N° 65 de agosto 27 de 1985 con ponencia del honorable Magistrado *Ricardo Medina Moyano*).

Las consideraciones transcritas que determinaron la declaración de constitucionalidad de los decretos citados, son perfectamente predicables del ordenamiento bajo examen, en la medida en que éste contiene idéntica disposición a las que ya fueron objeto de revisión por parte de esta Corporación, sin que se adviertan razones nuevas o diferentes de las que ya se analizaron, que puedan dar lugar a un pronunciamiento distinto.

Ahora bien, para completar el examen de conexidad debe tenerse en cuenta que el decreto también confiere competencia a los juzgados de Instrucción citados para conocer de las conductas tipificadas en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupefacientes y en el artículo 202 del Código Penal relativas a la fabricación y tráfico de municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares.

Salta a la vista entonces que lo dispuesto guarda perfecta armonía y correspondencia con las causas que invocó el Gobierno como determinantes de la implantación del estado de sitio en todo el territorio nacional, pues dentro de los considerados del Decreto 1038 de 1984 figura:

“Que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad pública y en la economía nacional;

“Que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el Régimen Constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes”.

No encuentra entonces la Corte reparo sobre la conexidad de la nueva norma que asigna competencia a los juzgados de Instrucción con las causas determinantes del estado de sitio, pues las medidas que ella consagra se han considerado por el Gobierno necesarias y convenientes para el restablecimiento del orden público por estar orientadas a hacer más eficaz y oportuna la acción de justicia, relevándolos de sus funciones legales ordinarias, a fin de que puedan actuar con mayor celeridad dentro de los procesos por ilícitos que se proyectan más severamente en la estabilidad de las instituciones.

4a. *Las disposiciones del decreto*

a) Como antes se dijo, el artículo 1° que modifica transitoriamente las competencias para la investigación y fallo de los hechos punibles que describen los artículos 268, 355 y 202 del Código Penal y los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley 30 de 1986 y corresponde a disposiciones que puede dictar el Gobierno al amparo del régimen de excepción pues se limitan a mantener las atribuciones jurisdiccionales que inicialmente les había asignado a los juzgados de Instrucción y además las hace extensivas a otras conductas delictivas, de tal suerte que desde el punto de vista material, lo dispuesto no contraría el régimen constitucional;

b) El artículo 2° establece que los jueces de Instrucción, a que se refiere el artículo 1° tendrán la misma remuneración que señala el Decreto 735 de 1987 para los jueces especializados.

El artículo 3° prescribe que la fiscalía ante los citados juzgados de Instrucción Criminal sea ejercida por quienes cumplen las labores del Ministerio Público ante los juzgados especializados y que tendrán la misma remuneración que les asigna el decreto citado.

Ahora bien, el Decreto Legislativo 735 de 1987 ha dispuesto que “mientras subsista el actual estado de sitio” los jueces especializados y los fiscales autorizados tendrán una remuneración especial que es la señalada para los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Importa señalar que la Corte encontró el citado decreto ajustado a la Constitución y así lo declaró mediante Sentencia número 52 de junio 4 de 1987, por considerar que el Presidente se ciñó a los límites que le señala el artículo 121 de la Carta Fundamental para el ejercicio de las facultades legales excepcionales, al establecer con carácter transitorio la remuneración para los jueces especializados y los fiscales que actúan ante ellos.

Las razones de constitucionalidad expresadas en la sentencia mencionada son de recibo en el presente caso, ya que se fija a los jueces de Instrucción Criminal una asignación igual a la prevista en el Decreto 735 de 1987 para los jueces especializados, en razón de que cumplen las mismas funciones jurisdiccionales que les competen a éstos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 2ª de 1984 y los Decretos Legislativos 468 y 565 de 1987.

Se advierte que era innecesaria la previsión que se refiere a la remuneración de los fiscales, pues al establecerse que las funciones del Ministerio Público serán ejercidas por los mismos agentes que actúan ante los jueces especializados, sus asignaciones eran las señaladas en el Decreto 735 de 1987 que fija un sueldo equivalente al de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial (artículo 1º);

c) El artículo 4º dispone la vigencia del decreto a partir de su publicación, lo cual indica que rige una vez que sea conocido por los ciudadanos, por lo tanto no sólo no contraría la Constitución sino que acata las disposiciones legales que rigen lo relativo a la publicidad de los actos oficiales (Ley 57 de 1985).

No señala el decreto el procedimiento al que deben sujetarse los jueces de Instrucción para el ejercicio de las competencias que se les asigna; sin embargo, esta omisión no viola las garantías constitucionales que tutelan el debido proceso, pues se entiende que son aplicables las disposiciones legales ordinarias que fijan los trámites para la averiguación y fallo de las conductas que ahora deben conocer por virtud de la norma materia de examen.

Así las cosas encuentra la Corte que las medidas objeto de revisión constitucional no violan norma alguna del Estatuto Fundamental, así se declarará.

V. DECISIÓN

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, .

RESUELVE:

Declarar exequible, por no ser contrario a la Constitución, el Decreto número 1202 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario



ESTADO DE SITIO. CONSTITUCIONALIDAD DE LA RECOMPENSA
MONETARIA ACOMPAÑADA DE ESPECIAL PROTECCION EN FAVOR
DE LAS PERSONAS QUE SUMINISTREN A LA AUTORIDAD INFORME
QUE PERMITAN HACER EFECTIVO EL CUMPLIMIENTO DE ORDENES
DE CAPTURA.

Sentencia del 20 de agosto de 1987.
Exequible el Decreto 1199 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 111.

Referencia: Expediente número 1682 (253-E).

Revisión constitucional del Decreto 1199 del 30 de junio de 1987,
“por medio del cual se dictan medidas tendientes a combatir la
impunidad”.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

(Aprobada por Acta número 39 de agosto 20 de 1987).

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, ha remitido a la Corte para su revisión constitucional, el Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, “por medio del cual se dictan medidas tendientes a combatir la impunidad”, expedido en uso de las atribuciones previstas en el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984.

II. TEXTO

El decreto sometido a revisión de la Corte es del siguiente tenor:

«DECRETO NUMERO 1199 DE 1987
(junio 30)

Por medio del cual se dictan medidas tendientes a combatir la impunidad.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0050 de 1987 por medio del cual se expidió el Código de Procedimiento Penal;

Que el mencionado código constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 3673 de 19 de diciembre de 1986;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la Carta Política, de conformidad con sentencia de 10 de marzo de 1987;

Que las normas contenidas en el decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición,

DECRETA:

Artículo 1o. Quien suministre a la autoridad informes que permitan hacer efectivo el cumplimiento de órdenes de captura dictadas con ocasión de la Comisión de Delitos en el territorio nacional o fuera de él, podrá ser beneficiario de una recompensa monetaria.

Esta misma recompensa podrá ser reconocida a la persona que suministre informaciones y pruebas eficaces que fundamenten la responsabilidad penal o permitan hacerla extensiva a otras personas.

Artículo 2o. El Consejo Nacional de Instrucción Criminal recomendará al Director General de Instrucción Criminal los casos en los cuales se reconocerán las recompensas, su cuantía y la oportunidad de su pago.

Artículo 3o. En casos especiales, el Consejo Nacional de Instrucción Criminal podrá recomendar que las ofertas de recompensa sean hechas públicas.

Así mismo, cuando lo juzgue conveniente, el Consejo Nacional de Instrucción Criminal podrá autorizar la determinación anticipada del monto de las recompensas.

Artículo 4o. El Gobierno Nacional podrá tomar medidas especiales para proteger a las personas que aporten las informaciones y pruebas eficaces a que se refiere el artículo 1º de este decreto. Estas medidas podrán consistir en la sustitución de los documentos de registro civil y de identidad de la persona, así como la provisión de los recursos económicos indispensables para que las mismas puedan cambiar de domicilio y ocupación, tanto dentro del país como en el exterior.

Artículo 5o. Las recompensas de que trata este decreto podrán ser pagadas dentro del país o fuera de él.

Artículo 6o. Los actos y providencias que expidan el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Instrucción Criminal y el Director de Instrucción Criminal para la ejecución del presente decreto, estarán amparados por la reserva legal.

Artículo 7o. El valor de la recompensa se imputará al presupuesto de gastos del Departamento Administrativo de Seguridad, para lo cual, se abrirá una cuenta especial cuyo manejo será absolutamente reservado. El Gobierno queda autorizado para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias.

El ordenador del gasto para los efectos anotados será el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, quien no podrá delegar esta facultad, y deberá rendir informe periódico al Contralor General de la República sobre la cuantía y oportunidad de las recompensas pagadas; solamente el Contralor General de la República auditará el manejo de la cuenta especial cuyos ingresos también podrán estar constituidos por donaciones.

Artículo 8o. A quien fuere condenado, se le reducirá la pena hasta en una tercera parte, cuando con sus informaciones permita la ejecución de órdenes de captura.

Artículo 9o. Si el informante o colaborador favorecido con el beneficio de la rebaja de la pena reincidiere o cometiere cualquier conducta delictiva, cesarán los efectos de la rebaja de pena.

Artículo 10. Este decreto rige a partir del primero (1º) de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987) y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987.

(Firmados)

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional *Rafael Samudío Molina*; el Ministro de Agricultura *Luis Guillermo Parra Duzán*; el Ministro de Desarrollo Económico *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte *Luis Fernando Jaramillo Correa*.

III. IMPUGNACIONES

Según informe de la Secretaría General de la Corte, fechado el 16 de julio de 1987, el término para presentar impugnaciones, establecido por el Decreto 0432 de 1969, transcurrió en silencio. Por tanto, no se tendrán en cuenta las presentadas extemporáneamente.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante oficio 1207 del 29 de julio de 1987, conceptúa favorablemente a la exequibilidad del decreto en revisión y fundamenta este criterio en el fallo de esta Corporación fechado el 10 de marzo de 1987 (Sentencia N° 21), en relación con el Decreto 3673 de 1986.

Dice especialmente:

“Respecto del contenido mismo del decreto, que como ya se anotó, es una reproducción del Decreto 3673 de 19 de diciembre de 1986, el cual fue declarado exequible por la Corte en Sentencia número 21 de 10 de marzo de 1987, este despacho considera que ciertamente las medidas tomadas en éste encajan dentro de las facultades señaladas en el artículo 121, pues el establecimiento de recompensas que constituyen una erogación del Tesoro Público, no está prohibida por ningún canon constitucional y por lo contrario sirven de estímulo a los ciudadanos para buscar su participación en la lucha contra el delito”.

“.....

“Cabe anotar que en el Decreto 1199 solamente se consagró el beneficio de la rebaja de pena a quien fuere condenado, cuando sus informaciones permitan la ejecución de órdenes de captura, lo cual no contraría mandato constitucional alguno.

“En el artículo 10 del decreto se señala la vigencia del decreto como es debido en toda disposición legal y ‘suspende las normas que le sean contrarias’ lo cual se aviene a lo prescrito en el inciso tercero del artículo 121 de la Carta”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

De conformidad con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte Suprema de Justicia la competencia para decidir en forma definitiva acerca de la exequibilidad del decreto transcrito, en razón de haberse expedido en uso de las facultades que al Presidente confiere la Carta durante el estado de sitio.

2a. *El decreto en revisión*

Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1199 de 1987, salvo algunas palabras cuya supresión no cambia su esencia, coinciden con las ya revisadas por esta Corte en fallo del 10 de marzo del año en curso, las cuales integraban el Decreto 3673 de 19 de diciembre de 1986.

Por medio de ellas se concede un beneficio consistente en recompensa monetaria, acompañada de especial protección en favor de las personas que suministren a la autoridad informes que permitan hacer efectivo el cumplimiento de órdenes de captura dictadas con ocasión de delitos cometidos en el territorio nacional o fuera de él. El valor de tales recompensas, según expresa autorización del decreto en estudio, se imputará al Presupuesto de Gastos del Departamento Administrativo de Seguri-

dad, cuyo Jefe será el ordenador del Gasto, a través de Cuenta Especial que se manejará bajo el auditaje del Contralor General de la República.

Dispone el artículo 2° que el Consejo Nacional de Instrucción Criminal recomendará al Director Nacional de esa dependencia los casos en los cuales se reconocerán las recompensas, su cuantía y la oportunidad de su pago y, en casos especiales, recomendará que las ofertas de recompensa sean hechas públicas. •

Como ya lo expresó la Corte en la aludida sentencia, ninguna de estas previsiones normativas riñe con el estatuto constitucional, ya que, por una parte guardan relación estrecha con las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio (Decreto 1038 de 1984) y por otra, consideradas en relación con la integridad de la Carta Política no contravienen ni desconocen ninguno de sus preceptos.

Se juzga, por tanto, que las razones expuestas por esta Corporación en el mencionado fallo son plenamente válidas para sustentar la constitucionalidad de las medidas ahora reiteradas por el Decreto 1199 de 1987. Se dijo entonces:

“Estima la Corte que, por una parte, la medida tiende a garantizar la efectiva acción de las autoridades respecto de la actividad delincencial en sus distintas formas, lo cual encaja dentro del concepto de guarda del orden público y tiene indudable relación con los motivos que llevaron al Gobierno a poner en vigencia el excepcional estatuto previsto en el artículo 121 de la Carta.

“Por otro lado, independientemente de si en la práctica la aplicación de la medida dará o no resultados, punto que no es del interés jurisdiccional cuando se estudia la constitucionalidad del decreto, se considera acertado el concepto emitido por el señor Procurador General en el sentido de que ninguna disposición constitucional prohíbe erogaciones del Tesoro Público con objeto semejante, cuyo propósito no es otro que el de realizar los fines que justifican la existencia del Estado.

“Puede, por tanto, la ley (en este caso la que con fuerza material expide el Ejecutivo) disponer de las partidas necesarias para atender a los gastos que la defensa social demanda, especialmente cuando del orden público se trata.

“Se aparta la Corte del concepto fiscal en punto a la posible invasión de la órbita jurisdiccional por el Gobierno, ya que el procedimiento de recepción de las denuncias o informes y el posterior reconocimiento y pago de las recompensas es, en sí mismo, administrativo y en modo alguno jurisdiccional, pues ese proceso no tiende a establecer la responsabilidad del sindicado ni a señalar la sanción penal que pueda caberle, sino a facilitar la captura física de quien va a ser juzgado por Tribunal competente.

“No obstante lo anterior, que puede afirmarse sobre la idea general contenida en el decreto, es evidente que la expresada invasión del ámbito propio de los jueces podría darse en caso de entender que el inciso 2° del artículo 1° faculta la determinación y pago de la recompensa con antelación al momento en que se establezca por funcionario competente la responsabilidad del sindicado. Pero eso no es lo que se desprende del texto de la norma.

“Por el contrario, aplicando el principio según el cual se deben interpretar las disposiciones del modo que mejor encuadren dentro de la integridad de nuestro ordenamiento positivo, es decir, el citado inciso puede entenderse, y ello se adecua más a su tenor textual, como una posibilidad de recompensa que sólo se convierte en derecho para el informante cuando el supuesto de la gratificación (la eficacia de una información que fundamente la responsabilidad del sindicado), tiene apoyo en una sentencia.

Si tal es el alcance del precepto no se ve motivo para sostener que sea inconstitucional y así lo considera la Corte.

Por otro aspecto, las disposiciones del decreto, consideradas en su conjunto, no atentan contra la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que aun tratándose de denuncias temerarias, cuya ilicitud sería más grave en estos casos, es claro que ellas pueden darse con o sin recompensas y que, por tanto, la creación de éstas, no es el motivo que induciría a esa clase de denuncias, las cuales en cualquier tiempo y respecto de todo tipo de delitos, han sido previstas y sancionadas por el ordenamiento penal.

Finalmente, se encuentra sin dificultad que el decreto revisado es desarrollo de la obligación contemplada en el artículo 16 de la Carta Política: A las autoridades corresponde proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes.

Quizá pudiera formularse a las normas que se comentan, la tacha de colocar a los ciudadanos en posición de cobrar por algo que, según las leyes, es su obligación. Pero, este argumento no puede usarse, aun considerándolo válido, para desestimar la constitucionalidad del decreto, sino a lo sumo para señalar críticas sobre oportunidad o conveniencia que, como ya se dijo, escapan a la tarea de control confiada a esta Corporación”.

Por las razones anteriores y teniendo en cuenta, además, que el Decreto 1199 de 1987 cumple a cabalidad los requisitos de forma exigidos por el artículo 121 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLÁRASE EXEQUIBLE en su totalidad, por no ser contrario a la Constitución, el Decreto Legislativo 1199 de junio 30 de 1987, “por medio del cual se dictan medidas tendientes a combatir la impunidad”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez

Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario General

MEDIDAS DE EXCEPCION CONDUCENTES AL RESTABLECIMIENTO
DEL ORDEN PUBLICO. USO DE VEHICULOS DECOMISADOS POR LA
JUSTICIA PENAL ADUANERA. ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION
NACIONAL.

Constitucional el Decreto Legislativo número 1195 de 1987. ✓

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 112.

Referencia: Expediente número 1678 (249-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1195 de 1987, “por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

(Aprobada por Acta número 39).

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El Secretario General de la Presidencia de la República remitió a la Corte para la revisión constitucional, el día siguiente a su expedición, el Decreto Legislativo número 1195 de junio 30 de 1987, en cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional y el artículo 13 del Decreto 432 de 1969.

Para los efectos de la intervención ciudadana se dispuso la fijación en lista y el traslado al señor Procurador General de la Nación para su concepto, todo lo cual se cumplió en su debido término.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto que se revisa es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1195 DE 1987
(junio 30)

Por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0051 de 1987 por medio del cual se expidió el Estatuto Penal Aduanero;

Que el mencionado estatuto constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 1956 de 20 de junio de 1986;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la carta política, de conformidad con sentencia de 4 de septiembre de 1986;

Que las normas contenidas en el decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los vehículos que se encuentren almacenados en el Fondo Rotatorio de Aduanas o en los depósitos autorizados por éste, por estar a órdenes de la justicia penal aduanera o haber sido decomisados administrativamente, podrán ser entregados provisionalmente al Ministerio de Defensa Nacional, a la Dirección General de la Policía Nacional o al Departamento Administrativo de Seguridad con el único fin de ser utilizados en actividades relacionadas con el restablecimiento del orden público.

Cuando el Juez Penal Aduanero resuelva la situación jurídica del vehículo, se procederá a su devolución, previa constancia escrita del estado en que se encuentra el automotor.

Artículo 2o. Para la entrega a que se refiere el inciso primero del artículo anterior, sólo se requerirá solicitud dirigida al Director del Fondo Rotatorio de Aduanas por el Ministro de Defensa Nacional, por el Director General de la Policía o por el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, y la elaboración de un acta que suscribirán el almacenista del Fondo en donde se encuentre el vehículo y el delegado de la entidad receptora, en la cual constarán las características y estado del mismo.

Copia del acta será remitida al Director del Fondo Rotatorio de Aduanas para que sea comunicada al juez del conocimiento.

Artículo 3o. La Nación responderá por los perjuicios que se ocasionen con motivo de la utilización de los vehículos autorizada en el artículo primero de este decreto.

Para la determinación del valor de los perjuicios, el juez deberá tener en cuenta el avalúo fijado dentro del proceso penal aduanero y el estado del vehículo según el acta a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 4o. Este decreto rige a partir del primero de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987) y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*».

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Fijado el asunto en lista por la Secretaría General de esta Corporación, no se conoció ningún escrito de impugnación sobre la norma que se revisa.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Ante esta Corporación, el señor Procurador General presentó el escrito correspondiente a su concepto y en él solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare exequible el Decreto número 1195 del 30 de junio de 1987. Fundamenta su solicitud en los razonamientos que siguen:

1o. El decreto que se revisa guarda relación de conexidad con las causas que determinaron la declaratoria de la perturbación del orden público que ordenó el Decreto 1038 de 1984.

2o. Las medidas de excepción que contiene la norma que se revisa tienden a dotar a las autoridades de medios eficaces para la lucha contra las circunstancias causantes de la conmoción interior y que inciden en el deterioro de la seguridad ciudadana y de la economía nacional.

3o. El decreto en revisión es una reproducción del Decreto 1956 de junio 20 de 1986 que fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia número 63 de septiembre 4 del mismo año, por lo que los razonamientos hechos en la citada oportunidad por esta Corporación, son también válidos frente al Decreto 1195 de 1987.

4o. Por último señala que el decreto bajo examen cumple con todos los requisitos formales que prevé el artículo 121 de la Carta.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *La competencia*

De conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 y el artículo 214 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el control automático de constitucionalidad sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las atribuciones que prevé el régimen constitucional del estado de sitio.

Por tratarse de una norma expedida en ejercicio de las facultades señaladas por el artículo 121 de la Carta, esta Corporación procede a revisar la constitucionalidad del Decreto 1195 de junio 30 de 1987 “por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

2a. *Los requisitos formales*

a) El Decreto Legislativo número 1195 de 1987 fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las competencias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984;

b) El decreto que se examina lleva las firmas del Presidente de la República y de todos sus Ministros;

c) El Decreto 735 rige a partir del 1° de julio de mil novecientos ochenta y siete y apareció publicado en el Diario Oficial número 37.855 de abril 23 de 1987;

d) De conformidad con el artículo 4° del decreto en revisión éste es transitorio y no tiene vocación de permanencia, pues como se indica sólo suspende las normas que le sean contrarias;

e) Además, el carácter transitorio de este decreto se desprende del enunciado con el que lo condiciona el artículo 1° del mismo ya que ordena su vigencia y aplicación “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional”.

El Decreto 1195 de 1987 cumple así con las exigencias formales que determinan su validez constitucional de conformidad con el artículo 121 de la Carta. En consecuencia, son constitucionales por este aspecto los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la norma *sub examine*.

3a. *La conexidad*

En primer término, advierte la Corte que el Decreto 1195 de 1987, reproduce exactamente el texto de las disposiciones del Decreto 1956 de 1986 (junio 20), sobre el que ejerció el control automático que le corresponde y lo declaró ajustado en todas sus partes a la Constitución Nacional por virtud de la Sentencia número 63 de septiembre 4 de 1986.

En la citada providencia esta corporación señaló que:

“El artículo 121 de la Constitución Nacional establece las facultades excepcionales del Gobierno en virtud del estado de sitio, y que constituyen el régimen de la legalidad marcial.

“Es en esa medida de auxilio para el transporte de las autoridades en sus actividades tendientes al restablecimiento del orden público que contiene el decreto que se estudia, donde se encuentra la conexidad, o la relación causal como la llama la doctrina aristotélica, entre ese precepto y la finalidad que tiende a la búsqueda del orden perdido, puesto que la penuria del Estado colombiano le impide poder dotar suficientemente de medios adecuados de transporte a las autoridades para el cabal cumplimiento de esas actividades; de manera que disponer la utilización provisional de los vehículos que se encuentren almacenados en el Fondo Rotatorio de Aduanas o en los depósitos autorizados por éste, en los términos y condiciones previstos en el articulado de dicho decreto, además de tener conexidad con el objetivo del régimen excepcional del artículo 121, no se sale de las limitaciones que esa misma norma le impone al Gobierno en el ejercicio de esas facultades, ni de las que otros preceptos de la Carta indican” (Sentencia número 63 de septiembre 4 de 1986 –proceso 1505 (228-E)–).

En atención al valor jurisprudencial de la citada resolución de exequibilidad y como las consideraciones que la fundamentan no han sufrido modificación alguna, la Corte reitera sus apreciaciones y declara que el Decreto 1195 de 1986 se ajusta en todas sus partes a la Constitución Nacional.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR CONSTITUCIONAL el Decreto 1195 de junio 30 de 1987, “por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo

García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

DENTRO DEL ESTADO DE SITIO, EL GOBIERNO PUEDE MODIFICAR COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES. CINENDOSE A LOS LIMITES QUE TRAZA LA CARTA, ES PROHIBIDO EL JUZGAMIENTO DE CIVILES POR MILITARES.

Constitucional el Decreto número 1196 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 113.

Referencia: Expediente número 1679 (250-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1196 del 30 de junio de 1987 “por el cual se establecen normas relativas a delitos cometidos por Militares y personas de competencia de la Justicia Penal Militar”.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 39.

Bogotá, D.E., agosto 20 de 1987.

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 121 de la Constitución Nacional, envió para revisión el Decreto Legislativo número 1196 de junio 30 de 1987 “por el cual se establecen normas relativas a delitos cometidos por Militares y personas de competencia de la Justicia Penal Militar”.

La Corte, de conformidad con los artículos 121 y 214 de la Carta, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede a resolver sobre el asunto planteado.

II. TEXTO DEL DECRETO SOMETIDO A REVISIÓN

El texto del decreto sometido a revisión es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1196 DE 1987

Por el cual se establecen normas relativas a delitos cometidos por militares y personas de competencia de la Justicia Penal Militar.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0050 de 1987 por medio del cual se expidió el Código de Procedimiento Penal;

Que el mencionado código constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 1057 de 4 de mayo de 1984;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la carta política;

Que las normas contenidas en el decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los delitos de competencia de la Justicia Penal Militar cometidos por militares y persona civil al servicio de las Fuerzas Armadas, se juzgarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales consagrados en el Libro Cuarto, Título VI, Capítulo II, del Código de Justicia Penal Militar (artículo 566 y siguientes).

Artículo 2o. Se exceptúan de lo establecido en el artículo anterior los delitos de Abandono del Puesto, Deserción y Abandono del Servicio los cuales se tramitarán y fallarán por el procedimiento especial indicado en el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar.

En estos casos no tendrá lugar el grado de consulta.

Artículo 3o. El presente decreto rige a partir del primero de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987) y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987».

(Firmado por el Presidente de la República y los Ministros).

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

De conformidad con lo establecido en los artículos 214 de la Constitución Nacional y 14 del Decreto 432 de 1969 y dentro del término legal, el ciudadano Jaime Camacho Flórez intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de inexecutable del artículo 1º del Decreto Legislativo 1196 de 1987, en la parte que dice: "...y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas", por considerarlo violatorio de los artículos 55, 61, 121 y 170 de la Carta.

El impugnante fundamenta su solicitud en los mismos argumentos que motivaron la sentencia de esta Corporación de 5 de mayo de 1987, mediante la cual se declaró la inexecutable del Decreto 3671 de 1986, por considerar que de acuerdo con los textos constitucionales antes citados, "en ningún tiempo, ni de normalidad ni de guerra o conmoción interior, puede jurisdicción militar conocer de procesos en que los partícipes sean civiles". Considera, además, que el texto impugnado no guarda conexidad alguna con los motivos que dieron lugar a la instauración del estado de sitio hoy vigente.

IV. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación conceptúa que, tanto por su aspecto formal como por la conexidad guardada con las causas del Decreto 1038 de 1984, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el Territorio de la República y en cuyo desarrollo se expidió el decreto en revisión, éste cumple a cabalidad con las exigencias constitucionales.

Sin embargo, al analizar su contenido la Fiscalía encuentra:

a) El Decreto 1196 de 1987 es una reproducción del también Decreto de Estado de Sitio número 1057 de 1984, en su debido momento declarado exequible por la Corte;

b) Aunque los artículos primeros de ambos decretos son iguales, la Fiscalía conceptúa que para el presente caso, la parte que dice "...y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas" debe ser declarada inexecutable, pues las partes restantes se limitan a señalar un cambio de procedimiento para aplicar al de los Consejos de Guerra Verbales de que tratan los artículos 566 y siguientes del Código de Justicia Penal Militar;

c) Comparte la Procuraduría los argumentos del impugnante al considerar la inexecutable de aquella parte del artículo 1º que se refiere al juzgamiento por jueces militares, del personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas, por infracción de los cánones 55, 58, 61 y 170 del Estatuto Superior, debido a que con dicha norma se vulneraron, entre otros, principios tales como la separación de las Ramas del Poder Público y la no acumulación en ningún tiempo del ejercicio simultáneo de la autoridad judicial y militar;

d) En relación con lo establecido por los artículos 2º y 3º del decreto que se revisa, la Fiscalía no encuentra ningún reparo constitucional, pues el 2º simplemente enuncia unos delitos que por excepción continuaron rigiéndose por el procedimiento especial contenido en el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar. El artículo

3º, señala las condiciones de vigencia del decreto de conformidad con lo estatuido por el artículo 121 de la Carta.

Con fundamento en lo expuesto la Fiscalía recomienda a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 1196 de 30 de junio de 1987, salvo la frase del artículo 1º que dice: "...y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Esta Corporación es competente para conocer por vía de revisión oficiosa, de los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 C.N. al tenor de lo que disponen dicho artículo y el 214 *idem*. No hay glosa alguna para formular respecto de la parte formal del decreto, ya que ha sido firmado por el Presidente y la totalidad de los Ministros.

Ha sostenido la Corte que, dentro del estado de sitio, el Gobierno puede modificar competencias y procedimientos judiciales, siempre y cuando lo haga ciñéndose a los límites que trazan los artículos 26, 55, 58, 61 y 170 de la Carta, y que las medidas que tome guarden conexión directa con los motivos que inspiraron la declaratoria del estado de sitio.

En cuanto a lo primero, como el artículo 170 C.N. dispone que "de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar", observa la Corte que a ello se ajustan los artículos 1º a 2º del decreto que se revisa, en lo atinente a delitos de competencia de la Justicia Penal Militar cometidos por militares; mas no así las expresiones "...y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas..." que trae el artículo 1º. Cabe recordar, en efecto, que a partir del 5 de marzo último esta Corporación ha venido sosteniendo que la Carta no autoriza, en ningún caso, el juzgamiento de civiles por Cortes Marciales o Tribunales Militares, así se trate de civiles al servicio de las Fuerzas Armadas.

Respecto de la conexidad, el Decreto Legislativo 1038 de 1984, que instauró el estado de sitio aún vigente, se fundó básicamente en la existencia de "grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes", así como en "que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional".

Es obvio que ante una emergencia de tamaña gravedad, sea necesario reforzar la disciplina militar. De ahí la conexidad de lo dispuesto en el decreto que se revisa con los motivos de turbación del orden público, en la parte que se refiere a militares en servicio. Pero, como lo observa el impugnador, tal conexidad no se da respecto del personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

DECLARAR CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 1196 del 30 de junio de 1987, salvedad hecha de las expresiones "... y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas..." contenidas en el artículo 1º, las cuales se declaran inconstitucionales.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora (con salvamento de voto); Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo (con salvamento de voto); Lisandro Martínez Zúñiga (con salvamento de voto); Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero (con salvamento de voto); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra (con salvamento de voto); Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVEDAD DE VOTO

Consignamos los motivos de nuestro disentimiento, al no compartir la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en el sentido de declarar inconstitucional las expresiones "... y personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas...", contenidas en el artículo 1º del Decreto 1196 de 1987.

1o. A título de introducción advertimos que el Decreto 1196 de 1987 fue expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, este último declaratorio del estado de sitio.

2o. Hemos considerado, con fundamento en el artículo 61 de la Constitución, que en tiempos de perturbación del orden público, bien puede atribuírsele a la jurisdicción penal militar el juzgamiento de ciertos delitos cometidos por civiles, cuando estas medidas sean aconsejables para el restablecimiento del orden público.

3o. La doctrina constitucional de la Corte ha entendido que el artículo 61 de la Carta autoriza, para tiempos de no paz, como el que vive el país actualmente, extender y asignarle a la justicia penal militar el juzgamiento de delitos cometidos por civiles.

En efecto, dijo la Corte en sentencia de 30 de octubre de 1978:

“Precisamente, el Decreto 1923 no ha hecho en este aspecto sino aplicar la excepción del artículo 61 que autoriza para tiempos anormales la acumulación y, por tanto, el traslado transitorio de competencias, y expresamente las de naturaleza jurisdiccional, en órganos distintos a los que las ejercen ordinariamente, lo cual legitima la adscripción a la Justicia Penal Militar, y a las autoridades militares y de Policía que aquel decreto determina, el conocimiento y sanción de ciertos delitos y contravenciones.

“El decreto en estudio no crea organismos *ad hoc*, ni cambia el origen ni la composición de los existentes. Simplemente, faculta a ciertas autoridades el ejercicio simultáneo de las atribuciones que ordinariamente les compete, con las que le son adscritas transitoriamente, según autorización constitucional del artículo 61”.

4o. El criterio precedente, lo reiteró la Corporación en decisiones de 23 de mayo de 1980 y de 3 de julio de 1984.

5o. Por lo antes expresado y por no encontrar que las expresiones declaradas inconstitucionales entren en conflicto con la Carta, pues se trata de medidas de excepción que tienen claro respaldo en los artículos 61 y 121 de la Constitución, es por lo que nos separamos, con respeto, de la decisión tomada por la mayoría.

Fecha *ut supra*.

Alberto Ospina Botero, Héctor Marín Naranjo, Rafael Romero Sierra, Lisandro Martínez Z., Hernando Gómez Otálora.

LO FUNDAMENTAL E IMPRESCINDIBLE PARA LA VALIDEZ DE ESTOS ACTOS ES QUE SE HALLE VIGENTE EL DECRETO QUE DECLARA EL ESTADO DE SITIO EN TODO EL TERRITORIO O EN PARTE DE EL. COMPETENCIA EN MATERIA PENAL.

Exequible el Decreto 1197 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 114.

Referencia: Expediente número 1680 (251-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1197 de 1987 “por el cual se dictan medidas sobre competencia penal”.

Magistrado sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por Acta número 39.

Bogotá, D.E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió a la Corte la copia auténtica del Decreto 1197 de 1987 para su revisión constitucional.

Oportunamente se dispuso la fijación en lista del negocio y se corrió traslado al Procurador General de la Nación, quien ha emitido el concepto de rigor. Por tanto es oportuno que la Corte adopte la decisión final.

II. EL DECRETO REVISADO

El texto literal del Decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1197 DE 1987
(junio 30)

Por el cual se dictan medidas sobre competencia penal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política, en desarrollo del Decreto 1083 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 2829 de 21 de noviembre de 1984, se asignó la competencia para investigar y fallar, exclusivamente, los delitos de secuestro extorsivo y extorsión previstos en los artículos 268 y 355 del Código Penal y los conexos con ellos, a treinta (30) jueces de Instrucción Criminal radicados en algunos Distritos Judiciales del País;

Que por Decretos números 1806 de 1985 y 466 de 1987 se autorizó la designación de cincuenta y cuatro (54) jueces especializados de los creados por la Ley 2 de 1984, los cuales ya fueron designados por los Distritos Judiciales respectivos;

Que el número de los asuntos a cargo de los juzgados que se detallan en la parte resolutive de este Decreto, no es suficiente para que continúen como especializados;

DECRETA:

Artículo 1o. Suspender la competencia exclusiva para investigar delitos de secuestro extorsivo y extorsión previstos en los artículos 268 y 355 del Código Penal y los conexos con ellos, que les fue asignada por el Decreto 2829 del 21 de noviembre de 1984, a los siguientes Juzgados de Instrucción Criminal:

Seccional de Instrucción Criminal de Bogotá, Juzgados 11 y 38.

Seccional de Instrucción Criminal de Bucaramanga, Juzgado 17 de Bucaramanga. Juzgado 2° de San Gil.

Seccional de Instrucción Criminal de Cali, Juzgado 25 de Cali. Juzgado 13 de Buga.

Seccional de Instrucción Criminal de Cartagena, Juzgado 4° de Cartagena.

Seccional de Instrucción Criminal de Cúcuta, Juzgado 4° de Pamplona.

Seccional de Instrucción Criminal de Manizales, Juzgado 4° de Manizales.

Seccional de Instrucción Criminal de Medellín, Juzgado 6°, 15 y 31 de Medellín. Juzgado 16 de Apartadó.

Seccional de Instrucción Criminal de Montería, Juzgado 5° de Sincelejo.

Seccional de Instrucción Criminal de Villavicencio, Juzgado 11 de Villavicencio.

Estos Juzgados resumirán su competencia ordinaria.

Artículo 2o. Los procesos de los cuales estén conociendo los juzgados a que se refiere el artículo anterior, serán entregados en el estado en que se encuentran a los Juzgados Penales del Circuito del lugar respectivo.

Artículo 3o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica el artículo 1° del Decreto 1806 de 1985 y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a los 30 días de junio de 1987.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; El Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*. »

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Con fecha julio 7 de 1987, es decir, antes de ser repartido el negocio al Magistrado sustanciador, los ciudadanos Ricardo Cifuentes Salamanca y Gustavo Salazar Pineda, presentaron a la Secretaría de la Sala Constitucional memorial de impugnación de la constitucionalidad del Decreto en referencia.

Alegan los impugnantes que el Decreto es inexecutable por infracción del artículo 121 de la Carta debido a que reglamenta aspectos relacionados con la competencia penal basándose en el Decreto 1083 de 1984, que es totalmente ajeno al régimen de excepción toda vez que de acuerdo con el texto publicado en el Diario Oficial, el Decreto que se invoca por el Gobierno en apoyo del aludido Decreto número 1197 de 1987 es meramente ejecutivo, pues se limita a disponer el traslado de un oficial de la Policía Nacional, materia que en nada se relaciona con la declaración del estado de sitio.

Tomando en consideración el citado error, infieren que el Decreto Legislativo "contradice los dictados y postulados filosóficos de nuestra democracia" toda vez que el Presidente de la República asigna competencias a los jueces para juzgar los delitos de secuestro extorsivo y extorsión utilizando como pilar legal un Decreto del Ministerio de Defensa de carácter simplemente administrativo.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Jefe del Ministerio Público en su concepto se pronuncia por la exequibilidad del Decreto 1197 de 1987, con fundamento en las siguientes razones:

1a. El Decreto formalmente se aviene a los mandatos del artículo 121 de la Carta, en cuanto se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los

Ministros del Despacho. No tiene vocación de permanencia, porque su transitoriedad está fijada de antemano en el artículo 3º que suspende las disposiciones que le sean contrarias.

2a. Desestima las razones de inconstitucionalidad que aducen los impugnantes, por considerar que se trata de un simple error mecanográfico, consistente en que se invirtió el orden de los dos últimos números del Decreto que declaró el estado de excepción y además su contenido está referido "sin lugar a dudas" a normas de estado de sitio, por cuanto suspende competencias otorgadas por otro Decreto Legislativo.

3a. Se detiene en el análisis de cada uno de los artículos del nuevo ordenamiento, para concluir que no infringen ninguna disposición de la Constitución, pues todos ellos se adecuan a los límites del Ejecutivo cuando ejerce como en el caso *sub examine* atribuciones que le corresponden al Presidente de la República cuando se encuentra en estado de sitio el territorio nacional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia*

Como el Decreto 1197 de 1987 fue expedido por el Gobierno Nacional con base en las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política compete a la Corte el control de su constitucionalidad, según lo prevé el canon anteriormente citado en concordancia con el artículo 214 *ibidem*;

b) *Formalidades del Decreto*

Se observa que el Decreto que se analiza satisface los requisitos de forma previstos en el artículo 121 de la Carta, pues lleva la firma del Presidente y de los 13 Ministros del Despacho.

Como la acusación se apoya en una irregularidad formal del Decreto y no ataca a su contenido, la Corte limitará su análisis a las razones de inconstitucionalidad que deducen los ciudadanos impugnantes.

La única tacha de inconstitucionalidad que plantean estriba en que el Presidente invocó en el acápite del Decreto, como fundamento para expedirlo, el Decreto 1083 de 1984 que nada tiene que ver con el actual estado de sitio por regular materias de distinto orden. Ciertamente es ostensible el error en que se incurrió en el encabezamiento del Decreto, pues el citado no es el que declaró el estado de sitio a cuyo amparo y en ejecución del cual se dictó el que es materia de la presente confrontación constitucional; sin embargo, es evidente que se trata de un yerro mecanográfico que no tiene la trascendencia y alcance que le dan los impugnantes, tanto más cuando del contexto del ordenamiento resulta expresa la voluntad del Gobierno de hacer uso de las facultades del artículo 121 de la Constitución;

c) No es requisito para la validez de los Decretos Legislativos que el Presidente dicte con apoyo en el artículo 121 de la Constitución Nacional, que en ellos se cite expresamente el Decreto originario que declara el estado de sitio.

Para que el Presidente de la República pueda hacer uso de las especiales atribuciones que le confiere el artículo 121 y dictar en desarrollo de ellas Decretos

Legislativos, se requiere que coetáneamente se encuentre vigente el Decreto que declara el estado de sitio sin que sea requisito de tales decretos que en ellos se invoque o aluda expresamente a este Decreto que tiene el alcance de "acto condición" y por ende, condiciona la validez de los que se dictan en ejercicio de las atribuciones del estado de sitio, o, para decirlo con términos de la teoría general del acto jurídico de derecho público, inviste al Presidente de un "estatuto" que la Constitución previamente ha consagrado para situaciones de conmoción interna o guerra exterior.

Si bien es cierto que para el control constitucional de la conexidad de tales decretos con las causas que determinaron la declaración del estado de sitio, es conveniente que en el acápite de cada Decreto Legislativo se invoque el Decreto originario que declaró el estado de sitio, ello sin embargo no es necesario y su omisión o inexacta referencia es del todo inane con respecto a la validez de las medidas de excepción que el Presidente adopte para restablecer el orden público. Lo fundamental e imprescindible para la validez de estos actos es que se halle vigente el decreto que declara el estado de sitio en todo el territorio nacional o en parte de él.

Para establecer entonces si las normas adoptadas por el legislador extraordinario se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, además de su contenido se debe analizar su conexidad con el decreto inicial que el Presidente dictó en ejercicio de las especiales atribuciones que le otorga el artículo 121 de la Constitución. Carece, pues, de apoyo constitucional el cargo que los demandantes formulan contra el Decreto número 1197 de 1987 y por las razones someramente analizadas se desestima por esta Corporación;

d) *Contenido del Decreto*

En orden a la cabal comprensión del Decreto 1197 de 1987 y previo el análisis de las medidas que contiene, es preciso hacer referencia a sus antecedentes. Son los siguientes:

a) Mediante el Decreto Legislativo 2829 del 21 de noviembre de 1984 el Gobierno confirió competencia exclusiva a algunos jueces de Instrucción Criminal para conocer de los delitos de secuestro extorsivo y extorsión previstos en los artículos 268 y 355 del Código Penal y los conexos con ellos. Aunque la norma agotó su vigencia por estar condicionada a la operatividad de los juzgados especializados creados por la Ley 2ª de 1984 y cuya designación se autorizó por el Decreto 1806 de 1985, fue puesta nuevamente en vigor por el Gobierno en el Decreto 1807 de 1985 que mantuvo la competencia especial de los juzgados de Instrucción a que se refería el Decreto 2829.

Posteriormente, por el Decreto 3811 de 26 de diciembre de 1985 se suspendió la competencia exclusiva a algunos de los jueces de Instrucción a que se refería el Decreto 2829 de 1985; se basó el Gobierno al expedirlo en que ya se había autorizado la designación de los jueces especializados y además en que por el Decreto 2689 de 1985 había retornado la competencia del conocimiento de las conductas descritas en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, a la justicia penal ordinaria, cuya investigación quedaba entonces a cargo de los jueces de Instrucción Criminal y por tanto debía aumentarse el número de éstos en los lugares con mayor incidencia delictual.

El Decreto que se revisa es entonces complementario del que se analizó en el aparte anterior, en cuanto suspende la competencia exclusiva de algunos de los juzgados de Instrucción Criminal a que se refería el Decreto 2829 de 1984, distintos de aquellos a los cuales les había sido ya suspendida por el Decreto 3811 de 1985.

La nueva medida fue adoptada por el Gobierno bajo la consideración de que ya se habían designado 54 jueces especializados y que los procesos a cargo de los juzgados que se mencionan en la parte resolutive del Decreto, no son suficientes para que continúen con la competencia especial que temporalmente tenían asignada.

La transitoriedad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante la turbación del orden público no sólo termina automáticamente al levantarse el estado de sitio, sino también cuando el Gobierno los derogue por otros decretos legislativos que considere indispensables para controlar las causas que mantienen o agravan el estado de alarma social; puede por ello el Presidente modificar o derogar los decretos legislativos cuando a su juicio han desaparecido las razones que los justificaron, o porque las medidas resulten ineficaces o cumplieron su cometido. En todo caso sólo a él corresponde valorar esas circunstancias, sin que su juicio sea materia de control de fondo de las correspondientes normas, por la Corte.

En el caso presente el Gobierno Nacional, en un juicio de valor que es de su privativa incumbencia considera innecesario para el restablecimiento del orden público que algunos de los jueces de Instrucción Criminal conserven competencia exclusiva para la investigación y fallo de los delitos de secuestro extorsivo y extorsión y les devuelve las funciones que les asigna el Código de Procedimiento Penal, razón por la cual se concluye que la nueva medida se aviene a los mandatos constitucionales.

El artículo 2° del Decreto dispone la remisión de los procesos que se estén tramitando, en el estado en que se encuentren, a los Juzgados Penales del Circuito del lugar respectivo. Esta norma es de carácter procedimental y necesaria para que continúe la actuación de los procesos en curso.

El artículo 3° establece que el Decreto rige a partir de su publicación, modifica el Decreto 1806 de 1985 y suspende las disposiciones que le sean contrarias. Lo anterior no significa nada distinto del cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la publicidad de los actos oficiales y señalar en forma expresa la modificación de una norma que antes otorgaba funciones jurisdiccionales a varios Juzgados de Instrucción Criminal, reduciendo el número de éstos.

El Decreto en examen se ajusta, pues, al Estatuto Fundamental por lo cual se declarará constitucional.

V. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones precedentes la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución el Decreto 1197 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

VIGENCIA DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS. CONTROL Y TRAFICO
DE ESTUPEFACIENTES. ESTADO DE SITIO.

Exequible en todas sus partes el Decreto 1198 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 115.

Referencia: Expediente número 1681 (252-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1198 de 1987 (junio 30), “por el cual se dictan medidas sobre control y tráfico de estupefacientes”.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 39 de 20 de agosto de 1987.

Bogotá, D.E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, en acatamiento a lo estatuido por el artículo 121 de la Constitución Política, ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 1198 de 1987 (junio 30), “por el cual se dictan medidas sobre control y tráfico de estupefacientes”.

El texto del mencionado Decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1198 DE 1987
(junio 30)

Por el cual se dictan medidas sobre control y tráfico de estupefacientes.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0050 de 1987 por medio del cual se expidió el Código de Procedimiento Penal;

Que el mencionado código constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 3665 de 17 de diciembre de 1986;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la carta política, de conformidad con sentencia de 10 de marzo de 1987;

Que las normas contenidas en el decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, elévase a la condición de delito la contravención descrita en el artículo 64 de la Ley 30 de 1986 y las demás previstas en los literales b), c) y d) del artículo 65 de la misma ley, las cuales serán sancionables con pena de prisión de tres (3) a diez (10) años.

Artículo 2o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, las unidades especiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, destinadas al control de estupefacientes, podrán desarrollar procedimientos para inutilizar pistas de aterrizaje, destruir plantaciones de marihuana, coca, y adormidera en los casos previstos por la Ley 30 de 1986, cuando las operaciones se realicen en áreas rurales donde no se pueda contar con la presencia inmediata de autoridades judiciales o de representantes del Ministerio Público, debiendo presentar el correspondiente informe inmediatamente a la autoridad competente.

Artículo 3o. Las mismas autoridades de que trata el artículo anterior, están facultadas para destruir los insumos químicos y demás sustancias que se hayan utilizado en el procesamiento de estupefacientes, en los casos autorizados por la Ley 30 de 1986 y cuando la operación se realice dentro de las circunstancias que señala el artículo 2° de este Decreto.

Artículo 4o. Los elementos decomisados o aprehendidos en desarrollo de los procedimientos señalados en los artículos 2° y 3° del presente Decreto, serán puestos a disposición del Comandante de la Unidad Táctica o Unidad Operativa o del Comandante del Departamento de Policía, según corresponda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al decomiso o aprehensión.

Artículo 5o. Los bienes muebles e inmuebles utilizados en la comisión de delitos o contravenciones relacionados con estupefacientes, quedarán fuera del comercio y no podrán ser negociados hasta tanto se ejecutorie el fallo judicial definitivo.

Artículo 6o. Los informes o dictámenes que rindan a las autoridades los servicios especiales de control de estupefacientes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán el carácter de prueba judicial con sujeción a las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 7o. Este decreto rige a partir del primero de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987) y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase,

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987.

(Firmados).

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*.

II. IMPUGNACIONES Y DEFENSAS

Dentro del término de fijación en lista, ningún ciudadano acudió a la Corte para impugnar o defender la constitucionalidad del Decreto en revisión.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante oficio 1209 de julio 30 de 1987, emitió concepto en el cual sostiene la exequibilidad del Decreto y pide a la Corte que así lo declare.

Dice el Procurador especialmente:

“Su contenido es básicamente el mismo del Decreto 3665 de diciembre 17 de 1986, salvo en el artículo 7º que utiliza una fórmula de suspensión de normas contrarias a su texto, más amplia y general. Y es desarrollo del Decreto 1038 de 1984, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República.

“Ha sido proferido el Decreto que ahora se revisa, en vista de que el primero de julio del año en curso entró a regir el Decreto 050 de 1987, Decreto-ley contentivo del nuevo Código de Procedimiento Penal, elaborado para situaciones de normalidad y constitutivo de legislación permanente reguladora de toda la materia, por lo que se hacía necesario reproducir, de las disposiciones dictadas para conjurar la situación anómala de orden público, aquellas que el Gobierno Nacional estimase incompatibles e insuficientes para propiciar el regreso a la normalidad.

“De ahí, que en materia de conductas relacionadas con el narcotráfico, cuya acción persistente por parte de grupos antisociales vinculados con esta clase de delincuencia, motivó la declaratoria del estado de excepción, resultaba apenas obvio que el Ejecutivo tomara medidas para impedir la pérdida de vigencia del conjunto normativo indispensable para la búsqueda de la tranquilidad ciudadana y para el reordenamiento del orden público. Resulta así, incuestionable la conexidad entre los motivos que originaron el régimen transitorio excepcional y el Decreto que se analiza.

“No ofrece reparos, tampoco, desde el punto de vista formal el Decreto 1198 de 1987; lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros.

“.....

“No obstante lo anterior, considera el Procurador General que la honorable Corte debe precisar, como lo hiciera con parte del artículo 1º, que no estando establecidos un procedimiento y una competencia para el juzgamiento de estas conductas, con lo cual pareciera que se adoptan las previstas en la propia Ley 30 de 1986 (arts. 66 y 68), la circunstancia de que el Decreto 1198 de junio 30 de 1987 convierte comportamientos constitutivos de contravención en delitos implica, necesariamente, que los mismos no pueden ser juzgados sino por Jueces de la República, conforme a las normas comunes de la competencia y por el procedimiento previsto en el Estatuto Procesal, según la hipótesis particular que lo determine, es decir, sea que corresponda para ello el juicio abreviado o el ordinario.

“De no ser así, el Decreto que se revisa violentaría el principio de separación de poderes (art. 55 C.N.) porque permitiría que funcionarios del Poder Ejecutivo, administraran justicia y que sanciones de tan graves consecuencias, pudieran volverse ajenas a cualquier tipo de control jurisdiccional, como que el Consejo de Estado, ha venido sustrayéndose de conocer de acciones contra decisiones tomadas en juicios contravencionales de policía distintos a los previstos en el Decreto 522 de 1971, únicos que admiten control jurisdiccional a través del recurso de revisión previsto en el artículo 103 del mismo, pero que desafortunadamente no es extensivo a otra clase de contravenciones, a veces más graves que las ‘especiales’ del mencionado Decreto 522”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Por tratarse de un decreto expedido al amparo del artículo 121 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir en forma definitiva acerca de su constitucionalidad.

2a. *Aspecto formal*

El Decreto en revisión cumple los requisitos de forma constitucionalmente exigidos, específicamente las firmas del Jefe del Estado y todos los Ministros del Despacho.

3a. *Aspecto material*

El contenido del Decreto cuya constitucionalidad se examina corresponde a la materia del Decreto Legislativo 3665 de diciembre 17 de 1986, que ya fue revisado y hallado exequible por esta Corte.

Puesto que las razones entonces expuestas para resolver siguen siendo válidas, se consideran plenamente aplicables en el presente caso y, por tanto, resulta innecesario volver sobre ellas.

4a. *Vigencia de los decretos legislativos*

No comparte la Corporación el concepto que aparentemente tiene el Gobierno en el sentido de que al expedirse el nuevo Código de Procedimiento Penal, quedan *ipso jure* derogados todos los decretos legislativos que sobre dicha materia hubiese expedido el Ejecutivo en desarrollo de las atribuciones concedidas por el artículo 121 de la Carta. Conforme a este artículo, tales decretos mantienen su vigencia hasta que se levante el estado de sitio, por haber cesado las causas que motivaron su declaratoria.

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE en todas sus partes, por no ser contrario a la Constitución, el Decreto Legislativo número 1198 del 30 de junio de 1987, “por el cual se dictan medidas sobre control y tráfico de estupefacientes”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO SON TRANSITORIOS, SIN
VOCACION DE PERMANENCIA, SOLO SUSPENDEN LAS NORMAS QUE
LES SEAN CONTRARIAS. CONTROL AUTOMATICO. DISPOSICIONES
EN MATERIA PENAL.

Constitucional el Decreto 1204 de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 116.

Referencia: Expediente número 1685 (256-E).

Revisión constitucional Decreto Legislativo número 1204 de junio
30/87, "por el cual se dictan disposiciones sobre procedimiento en
materia penal".

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 39.

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional y por el artículo 13 del Decreto 432 de 1969, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió a la Corte, para la Revisión Constitucional correspondiente, el día siguiente a su publicación, el Decreto Legislativo número 1204 de 30 de junio de 1987, "por el cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia penal.

Esta Corporación dispuso la fijación del negocio en lista por tres días en la Secretaría General, para la efectividad de la intervención ciudadana de conformidad con lo previsto por el artículo 14 del Decreto 432 de 1969. Además, se ordenó el traslado al señor Procurador para que emitiera su concepto. Todo lo anterior se cumplió en el debido término.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto de la norma que se revisa es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1204 DE 1987
(junio 30)

“Por el cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia penal”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0050 de 1987 por medio del cual se expidió el Código de Procedimiento Penal;

Que el mencionado Código constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 565 de 26 de marzo de 1987;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la carta política, de conformidad con Sentencia de 19 de mayo de 1987;

Que las normas contenidas en el Decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición;

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los delitos de que trata el artículo 2º del Decreto Legislativo 3664 de 1986, serán de competencia de los jueces especializados a que se refieren los Decretos 1806 de 1985 y 466 de 1987.

Artículo 2o. La competencia que se atribuye por el artículo anterior a los jueces especializados, se ejercerá sin perjuicio de la competencia que les asigna la Ley 2ª de 1984.

Artículo 3o. Los delitos señalados en el artículo 1º de este Decreto se tramitarán y fallarán por el procedimiento especial previsto en el Capítulo II de la Ley 2ª de 1984.

Artículo 4o. Los procesados por los delitos indicados en el artículo 1º de este decreto no tendrán derecho a la libertad provisional ni a la condena condicional.

Artículo 5o. Las disposiciones anteriores se aplicarán a los hechos que tengan lugar a partir de la vigencia de este Decreto.

Artículo 6o. El Ministerio Público ante los jueces especializados será ejercido por los fiscales cuya designación fue autorizada por los Decretos 1913 de 1985 y 707 de 1987 y tendrán como remuneración la señalada en el Decreto 735 de 1987.

Artículo 7o. Los procesos relacionados con los delitos indicados en el artículo 1º del presente Decreto que estén siendo conocidos por la Justicia Penal Militar, serán repartidos en el estado en que se encuentran entre los Jueces Penales del Circuito, conforme a las disposiciones vigentes en materia de reparto, en coordinación con la respectiva Dirección Seccional de Instrucción Criminal.

Artículo 8o. Este Decreto rige a partir del primero de julio de mil novecientos ochenta y siete y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*.»

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Transcurrido el término de fijación en lista por la Secretaría General de esta Corporación, no se conoció escrito alguno de impugnación sobre el Decreto 1204 de 1987.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General presentó el escrito correspondiente en el que rinde su concepto; en él solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare la constitucionalidad del Decreto 1204 de 1987 y la fundamenta en los siguientes razonamientos:

1o. El Decreto que se revisa guarda evidente relación de conexidad con las causas que determinaron la declaratoria de la perturbación del orden público hecha por el Decreto 1038 de 1984.

2o. El Decreto en revisión satisface los requisitos formales que prevé el artículo 121 de la Constitución Nacional.

3o. Las medidas adoptadas por la norma que se revisa, tienden a imprimir mayor celeridad y especialización en la investigación y en la administración de justicia sobre ciertas conductas que son causa de la inseguridad e intranquilidad ciudadana y de la perturbación social, pues les asigna a los jueces especializados el conocimiento de los delitos relacionados con la importación, fabricación, transporte, almacenamiento, distribución, venta y reparación de armas de fuego, municiones y explosivos.

4o. El Decreto en revisión es transcripción exacta del Decreto 565 de marzo 26 de 1987, con excepción de los artículos 6º y 7º que no aparecen reproducidos en él, dado que hacían referencia especial a situaciones que ya no existen en la actualidad; y fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia número 43 de mayo 19 del mismo año.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 y el artículo 214 de la Carta Política, corresponde a esta Corporación el control automático de constitucionalidad sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las atribuciones que prevé el Régimen Constitucional del estado de sitio.

Por tratarse de una norma expedida en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 121 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia procede a revisar la constitucionalidad del Decreto 1204 de junio 30 de 1987, “por el cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia penal”.

2a. *Requisitos formales*

a) El Decreto Legislativo 1204 de 1987, fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las competencias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo de lo previsto por el Decreto 1038 de 1984;

b) El Decreto que se revisa lleva la firma del Presidente de la República y las de todos sus Ministros;

c) El Decreto 1204 de 1987 rige a partir del 1º de julio del mismo año y apareció publicado en el Diario Oficial número 37.943 de 30 de junio de 1987;

d) De conformidad con el artículo 7º del Decreto 1204 de 1987, éste es transitorio y no tiene vocación de permanencia, pues como lo ordena, sólo suspende las normas que le sean contrarias.

Además, la vigencia transitoria de este Decreto Legislativo es dispuesta por el enunciado, pues la condiciona el artículo 1º del mismo ya que ordena que se aplique sólo “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional...”.

El Decreto 1204 de 1987 cumple así con las exigencias formales que se exigen para su validez constitucional de conformidad con el artículo 121 de la Carta. En consecuencia, son constitucionales por este aspecto los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la norma *sub examine*.

3a. *La Conexidad*

Advierte la Corte Suprema de Justicia que el Decreto 1204 de 1987 reproduce exactamente el texto de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 8º del Decreto 565 de 1987 (marzo 26), sobre los cuales ejerció el control automático que le corresponde y los

declaró ajustados en todas sus partes a la Constitución Nacional por Sentencia número 43 de mayo 19 de 1986.

En la citada providencia esta Corporación señaló que:

.....

“3o. Hay evidente conexidad entre el contenido general del Decreto que se revisa y algunos considerandos del D.L. 1038 de 1984, que al respecto dicen: ‘Que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitado ostensible alarma entre los habitantes...’: y, ‘Que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene turbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y salubridad públicas y en la economía nacional’. En efecto, por este Decreto se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de fabricación y tráfico de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas.

“4o. Los artículos 1º y 2º del Decreto en revisión atribuyen a los jueces especializados a que se refieren los Decretos 1806 de 1985 y 466 de 1987 la competencia para conocer de los delitos de que trata el artículo 2º del D.L. 3664 de 1986, sin perjuicio de la que ya les había asignado la Ley 2ª de 1984.

“El Gobierno obrando como legislador extraordinario de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 121 C.N., puede modificar la competencia de los despachos judiciales, redistribuyéndola entre los existentes o creando otros nuevos que satisfagan los requisitos de jerarquización, independencia y autonomía que la Constitución prevé para los órganos adscritos a la rama jurisdiccional del poder público, y sin vulnerar la estructura que para ésta ha señalado la Constitución.

“En el caso a estudio el Gobierno ha utilizado la primera de tales alternativas, asignándoles a jueces especializados cuya creación había sido dispuesta por normas anteriores, al conocimiento de ciertos delitos relacionados con el porte de armas. Dichos jueces, al tenor del artículo 10, del Decreto 568, han debido ser nombrados, a más tardar el 10 de abril del año en curso, por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, a quienes precisamente corresponde esta atribución según el artículo 157 C.N.

“.....

“Dentro del régimen del estado de sitio puede el Gobierno dictar normas transitorias sobre procedimientos judiciales, ciñéndose a los principios fundamentales que prevé la Constitución sobre todo el artículo 6º, en garantía del debido proceso y del derecho de defensa.

“En el caso a estudio no se ha creado un procedimiento nuevo sino que se ha remitido al especial que prevén los artículos 13 a 35 de la Ley 2ª de 1984.

“El artículo 4º priva a los procesados por los delitos que indica el artículo 1º de los beneficios de la libertad provisional y de la condena de ejecución condicional, lo que

aplicable (sic) según el artículo 5° sólo a los hechos que tengan lugar a partir de la vigencia del Decreto. No se suscita entonces discusión alguna sobre la favorabilidad de la ley penal, al tenor del artículo 26 C.N., pues es claro que el legislador ordinario o extraordinario puede modificar hacia el futuro los beneficios de la ley penal, tanto de la sustantiva como de la procedimental, sin desconocer, desde luego, el derecho de defensa. Tal no es el caso que se examina. Luego, son exequibles estos artículos.

“El artículo 8° dispone el reparto de los procesos que a la fecha de entrar en vigencia el decreto estuviesen en manos de la justicia penal militar, a los jueces penales de circuito, conforme a las disposiciones vigentes en materia de reparto y en coordinación con la respectiva Dirección Seccional de Instrucción Criminal. Ello está en consonancia con fallo que esta Corporación profirió el 5 de marzo último acerca de la inexequibilidad del Decreto 3671 de 1986. Este artículo es desde luego, exequible.

“.....”

(Sentencia número 43 de mayo 19 de 1987, Magistrado ponente Dr. Jesús Vallejo Mejía).

“En atención al valor jurisprudencial de la citada resolución de exequibilidad y como las consideraciones que la fundamentan no han sufrido modificación alguna, la Corte reitera sus apreciaciones y declarará que los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7° y 8° del Decreto Legislativo 1204 de 1987 se ajustan en todas sus partes a la Constitución Nacional.

De otra parte, el artículo 6° prevé que el Ministerio Público ante los jueces especializados sea ejercido por los fiscales cuya designación fue autorizada por los Decretos 1913 de 1985 y 707 de 1987 y tendrán como remuneración lo señalado en el Decreto 735 del mismo año.

Encuentra la Corte que esta disposición no contraviene el texto de la Constitución Nacional porque dentro de las competencias excepcionales que le atribuye al Presidente de la República el artículo 121 de la Carta están comprendidas las de dictar las normas legislativas con carácter transitorio que conduzcan al restablecimiento del orden público turbado y entre ellas se encuentra la de fijar la competencia y la remuneración de los funcionarios del Ministerio Público, como ocurre con la norma que se revisa”.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación.

RESUELVE:

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto 1204 de junio 30 de 1987, “por el cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia penal” .

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

NORMAS DIRIGIDAS A ATRIBUIRLES A LOS JUECES CREADOS POR LA LEY 2ª DE 1984, ESPECIALES COMPETENCIAS, A TRAVES DE UN PROCEDIMIENTO QUE POSIBILITE UNA RAPIDA APLICACION DE JUSTICIA EN DELITOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRAFICO, QUE EN UNA U OTRA FORMA HAN ALTERADO LA PAZ CIUDADANA. EXEQUIBILIDAD. ESTADO DE SITIO.

Exequible el Decreto 1203 de 1987. —

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 117.

Referencia: Expediente número 1684 (255-E).

Revisión constitucional Decreto Legislativo número 1203 de junio 30 de 1987, “por medio del cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de narcotráfico”.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 39.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1987.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento a lo ordenado por el artículo 214 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 121 *ibidem*, oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a resolver sobre la revisión constitucional del Decreto Legislativo señalado en la referencia.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto sometido a revisión es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1203 DE 1987
(junio 30)

“Por medio del cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de narcotráfico”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que el primero de julio entrará a regir el Decreto-ley 0050 de 1987 por medio del cual se expidió el Código de Procedimiento Penal;

Que el mencionado Código constituye legislación permanente y regula integralmente la materia;

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional el Gobierno dictó el Decreto 468 de 11 de marzo de 1987;

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la carta política, de conformidad con sentencia de 30 de abril de 1987;

Que las normas contenidas en el Decreto citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición;

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista el actual estado de sitio, el conocimiento de los delitos previstos en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley 30 de 1986, y conexos, será de competencia de los jueces especializados a que se refieren los Decretos 1806 de 1985 y 466 de 1987.

Artículo 2o. La competencia que se atribuye por el artículo anterior a los jueces especializados, se ejercerá sin perjuicio de la competencia que les asigna la Ley 2ª de 1984.

Artículo 3o. Las infracciones a que se refiere el artículo 1º de este Decreto, se tramitarán y fallarán por el procedimiento especial señalado en el Capítulo II de la Ley 2ª de 1984.

Artículo 4o. Los procesados por los delitos indicados en el artículo 1º de este Decreto no tendrán derecho a la libertad provisional ni a la condena condicional.

Artículo 5o. Las disposiciones anteriores se aplicarán a los hechos que tengan lugar a partir de la vigencia de este Decreto.

Artículo 6o. El Ministerio Público ante los jueces especializados será ejercido por los fiscales cuya designación fue autorizada por los Decretos 1913 de 1985 y 707 de 1987 y tendrán como remuneración la señalada en el Decreto 735 de 1987.

Artículo 7o. Este Decreto rige a partir del primero de julio de mil novecientos ochenta y siete y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de junio de 1987».

(Firmado por el Presidente de la República y sus Ministros).

III. CONSIDERACIONES DE LA FISCALÍA

Advierte el Procurador General de la Nación que el Decreto revisado cumple a cabalidad con los requerimientos formales y de transitoriedad exigidos por la Constitución. También guarda una evidente relación de conexidad con las causas que originaron la declaración de estado de sitio por medio del Decreto 1038 de 1984, en especial con el considerando quinto de este último Decreto, por cuanto las medidas adoptadas están encaminadas a atribuirles a los jueces creados por la Ley 2ª de 1984, especiales competencias para conocer, a través de un procedimiento que posibilite una rápida aplicación de la justicia, de algunos delitos relacionados con el narcotráfico, que en una u otra forma han alterado la paz ciudadana y perturbado la normalidad económica y social.

Concluye el Procurador que el Decreto sometido a revisión reproduce casi totalmente el Decreto Legislativo número 468 de marzo 11 de 1987, con excepción de los artículos 6º y 7º; ello debido a que con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal, en concepto del Gobierno y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 678, quedaban derogadas todas las disposiciones que le fueran contrarias, no pudiendo el nuevo Código nacer a la vida jurídica con algunas disposiciones suspendidas.

Habiendo teóricamente desaparecido del ámbito jurídico el Decreto 468 de 1987, y subsistiendo las circunstancias que motivaron su expedición, el Gobierno procedió a expedir el Decreto 1203 de junio 30 de 1987 que reproduce en gran medida el Decreto Legislativo derogado por el nuevo Código de Procedimiento Penal.

Con fundamento en lo expuesto, la Fiscalía, acogiendo la doctrina proferida por la Corte en sentencia de revisión del Decreto 468 de 1987, recomienda a la Corporación declarar la exequibilidad de los cinco primeros artículos del Decreto sometido a revisión. Igual proposición de exequibilidad se formula con respecto a los artículos 6º y 7º. El artículo 6º por cuanto al tratar lo relacionado con los funcionarios del Ministerio Público que han de ejercer sus atribuciones ante los jueces especializados y la remuneración que recibirán, no contraría ninguna disposición constitucional. El artículo 7º por cuanto, como toda disposición legal, sólo se ocupa de señalar la fecha de la vigencia del Decreto revisado.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“La Corporación considera que el Decreto revisado cumple a cabalidad con los requerimientos formales y materiales exigidos por la Constitución. Los primeros, por cuanto dicha normatividad lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros, tal como lo ordena el artículo 121 de la Carta. Los segundos, porque desde el punto de vista material, el Decreto Legislativo número 1203 de junio 30 de 1987, guarda relación de conexidad con las causas que originaron la declaratoria de estado de sitio por medio del Decreto 1038 de 1984, en especial, como lo sostiene la Fiscalía, con el considerando quinto de este último Decreto, por cuanto las medidas adoptadas están encaminadas a atribuirles a los jueces creados por la Ley 2ª de 1984, especiales competencias para conocer, a través de un procedimiento que posibilite

una rápida aplicación de justicia, de algunos delitos relacionados con el narcotráfico, que en una u otra forma han alterado la paz ciudadana y perturbado la normalidad económica y social.

Por tanto, luego del análisis del Decreto en revisión, expedido a raíz de la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal y que reproduce casi textualmente las disposiciones contenidas en el Decreto 468 de marzo 11 de 1987, la Corte deberá declarar su exequibilidad. Los cinco primeros artículos, porque al ser transcripción literal del Decreto 468 de 1987, a ellos la Corporación debe aplicar el mismo razonamiento que llevó a declarar la exequibilidad del último de los citados Decretos, para lo cual basta remitirse a la Sentencia número 39 de abril de 1987. Los artículos 6º y 7º, porque, como muy bien lo afirma la Fiscalía, no existe en ellos ningún vicio que pueda originar su inconstitucionalidad”.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional, y oído el concepto del Señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar exequible el Decreto número 1203 de 30 de junio de 1987 “por medio del cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de narcotráfico .

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. INIMPUTABLES, CODIGO PENAL. FALLO INHIBITORIO. EL CONTROL CONSTITUCIONAL RECAE SOBRE NORMAS JURIDICAS Y NO SOBRE FRAGMENTOS DE ELLAS.

Inhibida para conocer de la presente demanda.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 118.

Referencia: Expediente número 1613.

Acción de inexecutableidad contra los artículo 94, 95 y 96 del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal).

Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.*

Aprobada por Acta número 39.

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En su condición de ciudadano en ejercicio y con apoyo en el artículo 214 de la Constitución, Uriel Alberto Amaya Olaya solicita a la Corte que declare la inexecutableidad de una parte de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto-ley número 100 de 1980 (Código Penal).

Admitida la demanda se dio traslado de ella al Procurador General de la Nación, quien emitió oportunamente la vista fiscal de rigor; es por tanto ocasión para que la Corte decida sobre la petición prealudida previas las siguientes consideraciones:

II. NORMA ACUSADA

Se transcribe el texto literal de los artículos 94, 95 y 96 del estatuto penal y se subrayan las partes de ellos objeto de la impugnación.

* (Los Capítulos I, II, III y IV de este fallo, fueron tomados textualmente de la Ponencia original presentada por el honorable Magistrado *Jairo E. Duque Pérez*).

«DECRETO NUMERO 100 DE 1980
(enero 23)

.....

CAPITULO V

De las medidas de seguridad

CAPITULO UNICO

.....

Artículo 94. *Internación para enfermo mental permanente.* Al inimputable por enfermedad mental permanente, se le impondrá medida de internación en establecimiento psiquiátrico o clínica adecuada, de carácter oficial, en donde será sometido al tratamiento científico que corresponda.

Esta medida tendrá un mínimo de dos (2) años de duración y *un máximo indeterminado*. Se suspenderá condicionalmente cuando se establezca que la persona ha recuperado su normalidad psíquica.

Artículo 95. *Internación para enfermo mental transitorio.* Al inimputable por enfermedad mental transitoria, se le impondrá la medida de internación en establecimiento psiquiátrico o similar, de carácter oficial, en donde será sometido al tratamiento que corresponda.

Esta medida tendrá un mínimo de seis (6) meses de duración y *un máximo indeterminado*. Transcurrido el mínimo indicado se suspenderá condicionalmente cuando se establezca que la persona ha recuperado su normalidad psíquica.

Artículo 96. *Otras medidas aplicables a los inimputables.* A los inimputables que no padezcan enfermedad mental, se les impondrá medida de internación en establecimiento público o particular, aprobado oficialmente, que pueda suministrar educación o adiestramiento industrial, artesanal o agrícola.

Esta medida tendrá un mínimo de un (1) año de duración y un *máximo indeterminado*. Se suspenderá condicionalmente cuando se establezca que la persona haya adquirido suficiente adaptabilidad al medio social en que se desenvolverá su vida.

Cuando se tratare de indígena inimputable por inmadurez psicológica, la medida consistirá en la reintegración a su medio ambiente natural».

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Para el demandante los fragmentos acusados quebrantan los artículos 20, 26 y 28 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

a) La indeterminación de la duración máxima de las medidas de seguridad aplicables a los inimputables en las condiciones fijadas en los prealudidos textos legales infringe el principio de legalidad consagrado en los textos constitucionales citados, dado que "la pena correspondiente a un hecho prohibido y calificado como

tal por la ley, debe estar previamente determinada”, lo que no sucede en el caso presente;

b) De acuerdo con los mismos artículos de la Carta Fundamental y de los principios rectores de la ley penal colombiana, “no se puede fijar una medida de seguridad a un inimputable cuya duración exceda la pena máxima legal establecida para un hecho punible específico, pues se estaría aplicando una sanción no por el hecho punible cometido, sino por el trastorno mental o la inmadurez psicológica, estados que por sí mismos no pueden constituir conductas que provoquen sanciones penales, pues éstas rebasarían la expresa calificación del hecho punible establecida por el Código Penal y la sanción derivada del mismo”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El colaborador fiscal solicita a la Corte que “se inhíba para desatar la acción pública a que se refiere este asunto”, por cuanto conforme a la doctrina sentada en la sentencia de septiembre 1º de 1981 y posteriormente reiterada, la demanda incoada está dentro de los específicos casos de proposición jurídica incompleta que la Corporación ha señalado taxativamente.

En sustentación de su tesis, dice:

“En el evento de que prospere la declaratoria de inexecutable deprecada, el efecto del fallo sería nugatorio porque ‘llevaría al intérprete y aplicador de la ley a producir una sentencia en donde los límites temporales para la dosimetría de la medida asegurativa serían (sic) un mínimo determinado, y la inexistencia de un máximo determinado, o lo que es lo mismo el máximo imponible seguiría siendo indeterminado”.

A juicio del colaborador fiscal, el único modo para superar el inconveniente anotado, habría sido demandar en su integridad los artículos impugnados.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Por razón de la naturaleza del Decreto al cual pertenecen las disposiciones, es competente la Corte Suprema de Justicia para fallar definitivamente sobre su constitucionalidad.

2a. *Se configura en el presente proceso un caso de proposición jurídica incompleta*

En efecto, si resultaran inexecutable las expresiones demandadas, “un máximo indeterminado”, contenidas en los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 100 de 1980, dichas normas quedarían igualmente indeterminadas en cuanto al máximo de duración de las medidas de seguridad a que se refieren.

Esa indefinición del máximo es precisamente la razón por la cual se acusan como inconstitucionales y que podría fundamentar una eventual declaratoria de inexecutable, lo que haría inocua la decisión de la Corte.

Además, las expresiones acusadas carecen de sentido por sí mismas, lo que impide el ejercicio de la función atribuida a esta Corte, ya que el control de constitucionalidad recae sobre normas jurídicas y no sobre fragmentos de ellas.

Con base en las consideraciones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para conocer de la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Uriel Alberto Amaya Olaya contra las expresiones “un máximo indeterminado” de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 100 de 1980.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera (con salvamento de voto); José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez (con salvamento de voto); Jairo E. Duque Pérez (salvo el voto); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe (con salvamento de voto); Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome (con salvamento de voto); Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz (con salvamento de voto); Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio (con salvamento de voto); Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas (con salvamento de voto); Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde. •

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Los suscritos Magistrados nos separamos con el mayor respeto, de la decisión mayoritaria de la Sala conforme a la cual el pronunciamiento que se impone en el expediente de la referencia, debe ser fallo inhibitorio por perfilarse en el proceso, una modalidad de “proposición jurídica incompleta” originada en el hecho que el Procurador General invoca en su concepto fiscal, esto, es decir, que en el supuesto de ser acogida la demanda y ser el fallo de inexequibilidad, tal decisión sería inane ya que de todas maneras la vigencia de las medidas de seguridad continuaría indeterminada por efecto de ese pronunciamiento.

Ha sostenido la Corporación insistentemente que el fenómeno de la *proposición jurídica incompleta* se tipifica sólo cuando la norma que se deja de impugnar está en una inescindible relación de dependencia con la que es objeto de la demanda, de modo que aunque se impugne únicamente una de las disposiciones contentivas de la misma regla jurídica la Corte no puede dejar de pronunciarse separadamente sobre la respectiva demanda; en caso contrario su actitud “equivale a impedir el ejercicio de la acción de inexequibilidad, con una razón puramente formalista, que se traduce en la

exigencia al demandante de acusar todas las disposiciones del orden jurídico en que esté reproducida la norma de que se trata, requisito que no está establecido en la ley y que carece de sentido exigir cuando la norma acusada es perfecta en sí misma”.

No puede, pues, la Corte sin eludir su función-deber de tutelar efectivamente la intangibilidad de la Constitución, crear a su talante motivos que la inhiban para pronunciarse sobre el fondo de las demandas de inexecutableidad incoadas por quienes hacen uso de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Carta Fundamental.

Debemos anotar además que el proyecto de sentencia adoptado unánimemente por la Sala Constitucional y del que a última hora se separaron los Magistrados *Vallejo Mejía* y *Gómez Otálora*, tuvo muy en cuenta el “caos” que originaría un pronunciamiento de inexecutableidad de normas que necesariamente deben dejar al Juez la suficiente flexibilidad para supervigilar la efectividad de las medidas de seguridad impuestas a los inimputables.

Consideramos por lo expuesto que las razones consignadas en el proyecto original habían sido suficientes para sustentar un fallo de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Las partes pertinentes de la ponencia inicial, son las siguientes:

“V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“1. *La Competencia*

“Como los artículos parcialmente acusados pertenecen al Decreto-ley 100 de 1980, es de competencia de la Corte decidir sobre su exequibilidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional.

“2o. *Proposición jurídica incompleta*

“El Procurador solicita fallo inhibitorio por proposición jurídica incompleta, por haber circunscrito al actor la pretensión de inexecutableidad a las expresiones ‘un máximo indeterminado’ que emplean los artículos acusados, lo que irremisiblemente conduce en caso de inexecutableidad, a que la duración máxima de las medidas de seguridad para los inimputables, siga siendo indeterminada.

“Esta sola consideración no es suficiente en opinión de la Corte para que se tipifique la proposición jurídica incompleta, ya que la inocuidad del fallo de inexecutableidad en el supuesto de ser acogida la súplica de inconstitucionalidad de las expresiones subrayadas de las disposiciones arriba determinadas, no proviene de su falta de autonomía por encontrarse ‘en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados y que condicionan su validez’, sino de la índole o naturaleza de las normas acusadas y más especialmente de los poderes restrictivos que tiene el Juez Constitucional que no le permite adoptar normas en sustitución de las declaradas inconstitucionales y, por el contrario, lo obligan a hacer solo el pronunciamiento de inexecutableidad en caso de encontrar fundada la demanda, pero sin que pueda dictar disposición adicional que le permita extender su competencia a la órbita legislativa, lo que obviamente quebrantaría la separación funcional de los poderes públicos”.

“Este insalvable escollo no se habría superado, como lo sugiere el Señor Procurador, con la demanda de todas las disposiciones de que forman parte las expresiones impugnadas, ya que la tacha de inconstitucionalidad por el motivo alegado por el demandante, está circunscrita únicamente a la “Indeterminación” del máximo de las medidas de seguridad a que se refieren los artículos prealudidos y en forma alguna al límite mínimo de dichas medidas ni a las demás circunstancias en ellas contempladas.

“Finalmente, de la misma cita jurisprudencial en que apoya su concepto se desprende que cuando existen motivos fundados para un fallo de exequibilidad se perfilaría la proposición jurídica incompleta si fuese igualmente negatorio en sus alcances o efectos, lo que no puede afirmarse en el caso *sub judice*, pues si se declararan constitucionales las normas impugnadas, la sentencia, al despejar las dudas sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas está llamada a producir plenos efectos: en primer lugar cimentando la discreción del juez para fijar el máximo de las nombradas medidas de seguridad y en segundo, haciéndola inmodificable por virtud del principio de verdad legal, que la informa.

“Lo anterior indica que la Corte no puede eludir un pronunciamiento de fondo sobre el ‘asunto de inconstitucionalidad’ planteado en el *petitum* de la demanda y sustentado en la ‘*causa petendi*’ que le sirve de apoyo, con mayor razón si se tiene en cuenta que la posible inocuidad del fallo de inexecutable, no dependería de falta de los presupuestos o requisitos de la demanda, que fueron cumplidos en su integridad, sino de circunstancias adventicias extrañas a la actividad procesal de la parte actora y para ella insuperables.

“Obrar en forma contraria llevaría a la Corte a eludir el deber de ser guardián de la integridad de la Constitución, apoyada en consideraciones metajurídicas que no han sido consideradas expresamente por la Constitución y que restringen su alta misión y ponderoso encargo.

“Lo dicho es suficiente pues, para examinar el fondo del asunto planteado, ya que admitir lisa y llanamente que el caso *sub judice* se enmarca dentro de los supuestos de proposición jurídica incompleta precisados por la jurisprudencia de esta Corporación, sin ponderar los efectos que tendría en este caso particular el fallo inhibitorio, conduciría a desnaturalizar su función propia que no es otra como ya se dijo, que la efectiva guarda de la integridad de la Constitución.

“3o. *Constitucionalidad de las expresiones acusadas.*

“Para estudiar la constitucionalidad de los fragmentos acusados, éstos deben ser examinados dentro del contexto de la normatividad penal a que pertenecen. Para ello se requiere precisar algunos conceptos tangencialmente considerados en la demanda y confrontar con ellos las normas de la Constitución que se señalan infringidas.

“El principio medular que informa el derecho penal moderno y que fue consagrado en el ordenamiento penal vigente es el de la culpabilidad, que proscribiera toda forma de responsabilidad objetiva, abandonando la doctrina de la peligrosidad social. Se basa él en la tesis según la cual no puede haber pena sin culpabilidad y en que no se sanciona al autor del hecho punible por la peligrosidad de su acción sino en

cuanto sea culpable. La culpabilidad es entonces el fundamento y la medida de la pena.

“La consagración de la culpabilidad como fundamento de la pena incide o se proyecta sobre los conceptos de imputabilidad e inimputabilidad que tienen una connotación específica dentro del Código Penal según el análisis siguiente:

“Aunque la ley no define la imputabilidad, este concepto ha sido elaborado por la doctrina penal para la cual el agente es imputable si al momento de ejecutar el hecho legalmente descrito, estuvo en capacidad de comprender la ilicitud del mismo y de determinarse a su realización de acuerdo con esa comprensión.

“El concepto de inimputabilidad que es fácilmente desprendible del anterior, recibe consagración legal en el artículo 31 del Código Penal. Dice esta disposición así: ‘Es inimputable quien en el momento de ejecutar el hecho, no tuviere la capacidad de comprender su ilicitud o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por inmadurez psicológica o trastorno mental’.

“De las condiciones personales que concurren en el autor del hecho punible y permitan calificarlo como imputable o inimputable se derivan consecuencias de distinto orden así: al imputable que actúa culpablemente se le considera responsable y se le sanciona con una pena; por el contrario, al inimputable no se le puede considerar culpable del hecho punible por esta razón, es sujeto pasible de una medida de seguridad.

“Estas dos formas de respuesta al hecho punible previstas en el Código Penal, cumplen finalidades distintas así: ‘la pena tiene función retributiva, preventiva y resocializadora’, las medidas de seguridad ‘persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación’ (artículo 12 Código Penal).

“Bajo las anteriores premisas corresponde analizar el cargo que formula el actor sobre la base de considerar que los fragmentos de las disposiciones impugnadas, infringen el principio de la legalidad consagrado en los artículos 20, 26 y 28 del ordenamiento constitucional.

“Ciertamente el principio universal de la legalidad del delito y de la pena se hace derivar de los textos que cita el demandante y además del artículo 23 de la Constitución. Este principio protector de la libertad individual consagrado además en los artículos 11 de la Declaración de los Derechos Humanos y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, garantiza que nadie podrá ser castigado si previamente no se ha prohibido el hecho y señalado la pena correspondiente.

“La tacha de inconstitucionalidad se plantea bajo el supuesto equivocado de que las medidas de seguridad previstas en la ley para los inimputables son *penas* y por lo tanto deben estar determinados sus términos mínimo y máximo, lo cual no ocurre cuando el legislador deja al arbitrio del Juez señalar el máximo imponible como lo disponen las expresiones acusadas.

“Como se desprende de las consideraciones precedentes y lo expresó con suficiente claridad el legislador, las medidas de seguridad no son penas y su imposición no se hace con el criterio de castigar a quien no pueda actuar con culpabilidad, pues ellas carecen de contenido expiatorio; por el contrario, su aplicación está

orientada a la seguridad del propio inimputable, quien por su condición anímica continúa con aptitud de lesionar intereses legalmente, por lo cual el Estado debe evitar que cometa nuevos ilícitos mediante su curación y la rehabilitación o adaptación al medio social de quien ha obrado por inmadurez psicológica.

“Enfocado así el asunto, resulta evidente que las normas acusadas no infieren quebranto al artículo 28 de la Constitución que exige la legalidad de la pena al disponer: ‘Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, o Decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y orden determinándose la pena correspondiente’.

“A la expresión ‘pena’ que utiliza este canon se le debe dar la significación propia de la ciencia y doctrina penal en donde tiene una connotación diferente de las medidas de seguridad.

“Resulta ilustrativo recordar que la Comisión redactora del Código Penal, hizo una distinción profunda entre penas y medidas de seguridad, y excluyó a las segundas del título de la punibilidad, ‘con el fin –se lee en la exposición de motivos– de hacer énfasis en que éstas, las medidas de seguridad, no tienen carácter punitivo, sino que se imponen como medidas de protección para el inimputable y la sociedad’, pues a diferencia de imputabilidad que es la capacidad y el requisito de la sanción, la inimputabilidad es el presupuesto de las medidas de seguridad, como lo pregona la doctrina penal.

“De lo anterior se desprende que es lógico que la duración del término máximo de la medida de internación no pueda fijarse previamente por el legislador, ni siquiera por el juez en la sentencia puesto que se trata de someter al inimputable a tratamiento cuya duración depende de la curación efectiva y de la readaptación de éstos al medio social propio, razón por la cual resulta impredecible la vigencia del mismo por este motivo. Cabe recordar que en el seno de la comisión redactora del Código se propuso que también fuese indeterminado el mínimo de las medidas de seguridad, no sólo para que fuese flexible el tratamiento sino también para evitar que se desnaturalizara la finalidad de la medida de seguridad al lograrse antes de su vencimiento, la curación del inimputable.

“Por lo anterior no advierte la Corte la incompatibilidad que aduce el actor entre las partes acusadas de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 100 de 1980 y la Carta; al contrario, estas disposiciones y las demás que se relacionan con las medidas de seguridad por no tener el carácter de sanciones jurídicas, no excluyen la revocabilidad y la aplicación discrecional del Juez pues se han establecido, como lo reitera la doctrina ‘en consideración a un peligro social presumido por la ley o probado por el juez’.

“Finalmente, la indeterminación del término máximo de las medidas de seguridad es aparente, dado que el Juez tiene poderes suficientes para suspenderlas o modificarlas y en todo caso declarar su extinción, cuando se den los requisitos o condiciones contemplados en los artículos 98, 99, 100 y 101 del Código Penal.

Fecha *ut supra*.

Jairo E. Duque Pérez, Fabio Morón Díaz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jorge Iván Palacio Palacio, Héctor Gómez Uribe, Ramón Zúñiga Valverde, Rafael Baquero Herrera.

RES IUDICATA. COSA JUZGADA.

Estése a lo decidido por la Corte en fallo de 21 de septiembre de 1981.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 119.

Referencia: Expediente número 1660.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 434, numeral 5°, del Código de Procedimiento Civil.

Actor: Carlota Villegas Montoya.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 39 de 20 de agosto de 1987.

Bogotá, D. E., agosto veinte (20) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Carlota Villegas Montoya, en ejercicio del derecho conferido por el artículo 214 de la Constitución, ha presentado ante la Corte demanda de inexequibilidad contra el numeral 5° del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2919 de 1970), que dice:

“Artículo 434. *Lanzamiento de arrendatario*. Cuando se trate de demanda para que el arrendatario restituya al arrendador el inmueble arrendado, se aplicarán las siguientes disposiciones:

“.....

“5.....

“El demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso en ambas instancias, y si no lo hiciera, dejará de ser oído hasta que presente el título correspondiente.

“.....

II. LA DEMANDA

La ciudadana demandante estima violado el artículo 26 de la Constitución Política por considerar que mediante la norma acusada se desconoce el derecho de defensa.

Dice al respecto:

“El inculpado, el demandado en cualquier clase de proceso o actuación donde le sea formulado un cargo o donde se le pretenda restringir o menoscabar un derecho, tiene plena facultad para exigir ser oído y vencido por un acervo probatorio, claro y concluyente en su contra.

“Al señalar la norma criticada que “...no será oído” atenta diamantina y contundentemente contra el principio constitucional del Derecho de Defensa, además desconoce el principio de presunción de inocencia que cobija a todas las personas tanto en lo penal como en lo civil, administrativo, policivo, etc.

“Las formalidades legales, la plenitud de formas, según doctrina repetida de la honorable Corte, significa que pretermitir el rito, no dar oportunidad de defenderse, constituye atentar contra la libertad individual y por tanto una norma procesal que *per se*, autorice al juzgado que no escuche, que no atienda, que no oiga la defensa del individuo, cercena o sacrifica rotunda y absolutamente que dicho individuo o persona pueda ejercitar su derecho inalienable de defenderse y de que se le oiga y se le venza en un juicio con todas las formalidades y garantías procesales que exige categóricamente la C.N. porque el procedimiento es la expresión material del ejercicio de ese derecho de defensa y si la misma norma procesal, en materia de arrendamiento exige que si no consigna dejará de ser oído hasta que presente el título correspondiente, ello no expresa otra cosa que asfixia, sofoca la capacidad de entrar a derecho, de ejercer sus medios defensivos, de ser condenado sin haber sido oído y vencido en el proceso. No significa otra cosa que este instrumento ritual desfasa, desborda, desconoce el precepto constitucional y camina por su propio fuero en desmedro de la norma fundamental”.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación, en concepto emitido mediante oficio 1199 del 2 de julio de 1987, expresa que el numeral 5 del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil ya fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y que la Corte ya se pronunció sobre su exequibilidad. Solicita, en consecuencia, que se decida ordenando estar a lo resuelto en Sentencia número 48 del 21 de septiembre de 1981.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la demanda instaurada, puesto que el Código de Procedimiento Civil, del cual forma parte la disposición que se acusa, fue adoptado por decreto con fuerza legislativa expedido por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias.

2a. Cosa juzgada

No obstante, como bien lo anota la Procuraduría, esta Corporación ya falló definitivamente acerca de la exequibilidad de la disposición objeto del proceso cuando se pronunció sobre demanda incoada por el ciudadano Héctor Rodríguez Cruz contra la totalidad del numeral 5 del artículo 434 del Código Procesal Civil (Sentencia N° 48 de septiembre 21 de 1981, Magistrado ponente: Dr. *Carlos Medellín Forero*. G.J. Tomo CXLIV - Número 2405 - Páginas 306 a 309).

V. DECISIÓN

En consencuencia, aplicando el principio de la cosa juzgada en materia constitucional y con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estése a lo decidido por la Corte mediante fallo del 21 de septiembre de 1981 sobre la constitucionalidad del artículo 434, numeral 5, inciso último, del Código de Procedimiento Civil.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

Res Iudicata. Cosa juzgada.

Norma demandada: Artículo 434 numeral 5 del Decreto 1400 de 1970.

No obstante, como bien lo anota la Procuraduría, esta Corporación ya falló definitivamente acerca la exequibilidad de la disposición objeto del proceso cuando se pronunció sobre demanda incoada por el ciudadano Héctor Rodríguez Cruz contra la totalidad del numeral 5 del artículo 434 del Código Procesal Civil (Sentencia número 48 de septiembre 21 de 1981. Magistrado ponente: Dr. *Carlos Medellín Forero*. G.J. Tomo CXLIV Número 2405 - páginas 306 a 309).

Sentencia del 20 de agosto de 1987. Magistrado ponente: Dr. *Hernando Gómez Otálora*.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. GARANTÍAS DEL DEBIDO
PROCESO O DEL DERECHO DE DEFENSA. ESTATUTO PENAL
ADUANERO.

Exequible la norma demandada.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 120.

Referencia: Expediente número 1619.

Normas acusadas: artículo 46, ordinal 4º del Decreto 51 de 1987.

Actores: Patricia Rodríguez Torres y María del Pilar Mantilla.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D. E., agosto 27 de 1987.

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a decidir sobre la demanda que presentaron las ciudadanas Patricia Rodríguez Torres y María del Pilar Mantilla, en ejercicio de la acción pública que otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional para solicitar la declaratoria de inexecutable del artículo 46, ordinal 4 del Decreto 51 de 1987.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La norma acusada es del siguiente tenor:

“Artículo 46. Quiénes son. Los sujetos procesales son:

“.....

“4. Los aprehensores y denunciadores particulares, por conducto de apoderado, con el fin exclusivo de aportar o pedir pruebas para demostrar la calidad de tales y la materialidad de la infracción.

“.....”.

III. LA DEMANDA

Consideran las demandantes que la norma acusada viola el artículo 26 de la Constitución Nacional al darles a los aprehensores y denunciadores particulares el carácter de sujetos procesales en los procesos por contrabando, dado que dichas personas, que no son *strictu sensu* partes en el proceso penal, tienen como única finalidad el recibir el beneficio económico que el artículo 76 del mismo Estatuto prevé para ellas. Por tanto, alegan que la petición de pruebas que tales personas formulen con el fin de demostrar la materialidad del delito será en el fondo perjudicial, desde todo punto de vista, al procesado.

IV. LA VISTA FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

Considera que ésta no pugna con el ordenamiento constitucional, pues lo que se está haciendo en este caso es darle eficacia al derecho que a las personas ahí mencionadas se les ha otorgado por la propia ley.

Agrega que “el diseño de la intervención de estas personas está dirigido a permitirles el ejercicio exclusivo de su derecho sin tocar para nada las posibilidades de defensa que pueda ejercer el reo, toda vez que a éste, como consecuencia de la intervención de estos particulares, no se le prohíbe ejercer los medios de impugnación, ni se le ocultan las pruebas que puedan aportar o pedir los sujetos procesales de quienes se viene hablando...”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De conformidad con el artículo 214 de la Constitución Nacional esta Corporación es competente para conocer de demandas contra Decretos Extraordinarios expedidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades que prevé el artículo 76-12 de la Constitución, como el que aquí se acusa, el cual se funda en el artículo 2° de la Ley 52 de 1984, cuyo texto reza:

“Elaborar y poner en vigencia un nuevo Estatuto Penal Aduanero, sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en esta ley se señalan para el Código de Procedimiento Penal”.

Mediante la interpretación sistemática de la norma, relacionándola con los artículos 1° y 3°, que hablan del otorgamiento de facultades extraordinarias por el término de dos años para regular las distintas materias a que se refiere la ley, y de las Comisiones que deberían asesorar al Gobierno, una de ellas integrada por expertos en Derecho Penal Aduanero, se llega a la conclusión de que el artículo 2° de la ley debe considerarse como una prolongación del artículo 1°.

El Decreto 51 de 1987 fue expedido el 13 de enero último y entró en vigencia el 1° de julio, al tenor del artículo 86. La Corte lo declaró exequible por estos aspectos, en fallo del 2 de julio del año en curso, proferido en la radicación número 1589.

No se ve que haya habido desbordamiento de la ley de facultades, pues el texto que se examina corresponde a la temática propia de un Estatuto Penal Aduanero.

Para decidir sobre la demanda, conviene hacer algunas consideraciones acerca del artículo 26 de la Constitución Nacional.

Esta es, a no dudarlo, una de las disposiciones más importantes del ordenamiento constitucional, dado que se ocupa de las garantías fundamentales que rodean el juzgamiento de las personas que infringen la ley, entre las cuales la de que para ello se deberá observar la plenitud de las formas propias de cada juicio.

El cuestionamiento que en la demanda se hace respecto de la disposición acusada parece referirse a esta garantía, que corresponde a lo que la doctrina ha denominado como garantía del *debido proceso* o del *derecho de defensa*.

A primera vista, de acuerdo con el texto del artículo 26 de la Constitución Nacional, esta garantía sería de carácter formal y consistiría en que en cada caso se aplicarían estrictamente los ritos procesales dispuestos por el legislador, el cual tendría facultades amplias para regular a su arbitrio los distintos procesos.

Pero es sabido que la interpretación de la norma constitucional no puede ser meramente exegética, pues cada texto de la Carta Fundamental es fruto de un esfuerzo doctrinario que es necesario considerar al dársele aplicación, teniendo en cuenta además las realidades sociales que con él se busca resolver y encauzar. La Constitución, en efecto, no gira en el vacío. Por el contrario, surge de determinada coyuntura histórica y tiene el cometido fundamental de suministrar el marco normativo dentro del cual se desenvuelve la colectividad política.

Así lo señaló la Corte, en fallo del 5 de noviembre de 1979, en el que hizo ver que las características fundamentales del debido proceso, en cuanto hace al derecho de defensa, pueden determinarse "del resumen de las experiencias de los estudiosos, de la experiencia universal y de la indagación empírica de los juristas".

En fallo de 2 de octubre de 1981 hizo la Corte estas consideraciones adicionales:

"El derecho de defensa emana también del artículo 26 de la Carta, porque pertenece al debido proceso. Más aun, esta norma constitucional tiene por objeto principal su garantía, dado que el mismo derecho es atributo fundamental de la persona como tal y se relaciona directamente con los derechos esenciales de la libertad, la igualdad ante la ley y la seguridad. Es, además, un derecho histórico. Los romanos instituyeron el principio de *audiatur altera pars*, como regulador de todo proceso en garantía de sus partes. No hay sistema procesal alguno que lo pueda excluir.

"El derecho de defensa en la práctica se descompone, entre otros, en los derechos de impugnación y de contradicción, esenciales a él y consecuencia jurídico-procesal de su aplicación. Su fuente constitucional es la misma. Se encuentran específicamente proclamados en los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 y convertidos en norma nacional mediante Ley 74 de 1968, donde se determina: Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (Parte II, art. 2° - 3°)".

En fallo de 7 de marzo de 1985 puntualizó la Corte que “los principios del debido proceso y del derecho de defensa exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión, y la prohibición no sólo de la penalidad sino también del juzgamiento *ex post facto*, o sea por hechos sobrevinientes, no probados o no controvertidos, o no incriminados inicialmente, o aún no establecidos previa y claramente en norma alguna”.

Debe agregarse, por otra parte, que los principios del debido proceso no sólo tienen relación con la defensa de los sindicados o demandados sino también con la protección de los intereses de la colectividad e incluso con la garantía de los derechos concedidos por el ordenamiento jurídico, que sólo pueden hacerse valer, ante la renuencia de los obligados, mediante juicio ante tribunal competente y con la plenitud de las formas legales.

Aplicando estos conceptos al caso *sub lite* se tiene que, como bien lo observa la vista fiscal, el hecho de que la ley permita la intervención en los juicios de aduanas a los aprehensores y denunciadores particulares, se explica por la garantía que debe darse a los derechos que la propia ley les ha otorgado, y en nada vulnera los derechos de impugnación y de contradicción del procesado, quien tiene a la mano todos los recursos legales para demostrar su inocencia.

Conviene agregar que la Constitución no regula el tema de los sujetos procesales, por lo que no cabe considerar únicamente como partes al procesado, su apoderado, el Ministerio Público y la parte civil, como lo sostienen las demandantes. Es la ley la que determina quiénes y con qué fines o poderes pueden actuar dentro de cada proceso, aunque desde luego no podría negarse el carácter de partes al inculcado, porque ahí sí violaría el derecho de defensa, ni al Ministerio Público, porque a éste le toca “perseguir los delitos o contravenciones que turben el orden social” (artículo 143 C.N.).

Tampoco limita la Carta la actuación de los sujetos procesales en razón de los fines individualistas o pecuniarios que los animen, máxime si se considera que, en el caso a estudio, ellos pueden redundar en que se cumpla el objetivo eminentemente social de que los infractores del ordenamiento jurídico sean penados conforme a lo que él mismo dispone.

No prosperan, en consecuencia, los cargos de la demanda.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLÁRASE EXEQUIBLE el ordinal 4 del artículo 46 del Decreto 51 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

OBJECIONES PRESIDENCIALES FALTANDO LOS PLANES Y PROGRAMAS, MAL PUEDE HABER LA SUJECION DE LEYES DE FOMENTO A LOS MISMOS Y NO CUMPLEN ELLAS CON UN REQUISITO INSOSLAYABLE EXIGIDO SIN AMBIGUEDAD ALGUNA POR EL CONSTITUYENTE. LIMITE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA. LEYES DE CELEBRACION DE FUNDACION DE MUNICIPIOS.

Inconstitucional el Proyecto de Ley número 120 (Cámara) y 173 (Senado).

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 121.

Referencia: Expediente número 1712 (03).

Objeciones presidenciales al proyecto de Ley número 120 (Cámara) y 173 (Senado) “por el cual la Nación se asocia a la celebración de los 180 años de la Fundación del Municipio de Rionegro en el Departamento de Santander, rinde tributo de admiración a sus fundadores, exalta las virtudes de sus habitantes y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras”.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D. E., agosto 27 de 1987.

I. ANTECEDENTES

Por oficio número 103, fechado el 3 de agosto de 1987, el señor Presidente de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, remitió el Proyecto de Ley número 120 de 1985, Cámara, y 173, Senado, “por el cual la Nación se asocia a los 180 años de la Fundación del Municipio de Rionegro en el Departamento de Santander, rinde tributo de admiración a sus fundadores, exalta las virtudes de sus habitantes y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras”, el cual fue objetado por el Señor Presidente de la República; objeciones que fueron declaradas sin fundamento por el Senado en su sesión plenaria de 29 de julio de 1987, y por la Cámara de Representantes en sesión de 17 de septiembre de 1986.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del Proyecto de Ley objetado es como sigue:

«LEY NUMERO ... DE 1986

Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 180 años de la Fundación del Municipio de Rionegro, en el Departamento de Santander, rinde tributo de admiración a sus fundadores, exalta las virtudes de sus habitantes y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1o. El Congreso de Colombia, se asocia a la celebración de los 180 años de la Fundación del Municipio de Rionegro, en el Departamento de Santander, cumplidos el 5 de mayo del presente año. Así mismo, rinde tributo de admiración a sus fundadores: Don José y Don Facundo Mutis, Enrique Puyana, Juan Andrés Ortiz y José Gutiérrez Calderón, como también exalta el civismo y espíritu de superación de sus habitantes.

Artículo 2o. En desarrollo de los ordinales 11 y 17 del artículo 76 de la Constitución Nacional, el Gobierno planificará y pondrá en ejecución las siguientes obras de beneficio para la población de Rionegro:

- 1o. Construcción de la Casa de Mercado.
- 2o. Construcción de la concentración escolar urbana.
- 3o. Construcción del Palacio Municipal.
- 4o. Construcción de un Hotel de Turismo.
- 5o. Construcción del Matadero Público.
- 6o. Donación y/o adquisición de equipo de maquinaria pesada, que comprenda: un buldózer, una motoniveladora, un cargador, un vibrocompactador, un compresor con taladro de perforación y volquetas.
- 7o. Construcción de tres puentes peatonales sobre la carretera central al mar, localizados dentro del perímetro urbano de la población.
- 8o. Construcción puente sobre el río Lebrija que unirá la región de la Tigra de Rionegro con el corregimiento de Provincia del Municipio de Sabana de Torres.
- 9o. Construcción puente sobre el río Rionegro que unirá el sector central urbano del Municipio con la Urbanización "Los Remanzos".
10. Reconstrucción, ampliación y pavimentación de las vías nacionales: Rionegro a los corregimientos de Llano de Palmas, Santa Cruz de la Colina y el Cerro Bocas.

11. Nacionalización de las vías: Contaderos –La Tigra-Provincia, extensión aproximada de 20 kilómetros, Bella Vista-La Corcovada-La Platanala-el Taladro, extensión aproximada de 10 kilómetros y Puerto Libre –Llaneros– Caño 10, extensión aproximada de 15 kilómetros.

Artículo 3o. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos presupuestales correspondientes, obtener empréstitos, destinar las apropiaciones respectivas y celebrar contratos necesarios para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 4o. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los ... del mes de ... de mil novecientos ochenta y seis (1986).

El Presidente del honorable Senado de la República, *Humberto Peláez Gutiérrez*; el Secretario del honorable Senado de la República, *Crispín Villazón de Armas*; el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, *Román Gómez Ovalle*; el Secretario de la Honorable Cámara de Representantes, *Luis Lorduy Lorduy*.

III. FUNDAMENTOS DE LA OBJECCIÓN

Las objeciones formuladas en comunicación número 14747 de agosto 28 de 1986, se fundan en que “es bien sabido que los miembros del Congreso tienen libre iniciativa en la presentación de proyectos de ley, en virtud de los cuales se fomentan empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, pero también lo es que dichos proyectos deben ceñirse a las leyes marco sobre auxilios regionales y tener estricta sujeción a los planes y programas correspondientes cuando éstos existan”.

Tales objeciones fueron sustentadas así por el Señor Presidente de la República y los Señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas y Transporte:

“El artículo 2º del proyecto dispone que el Gobierno acometerá algunas obras de utilidad pública e interés social, no concede facultades extraordinarias o autorizaciones, sino que da órdenes al Gobierno para que ejecute algunas obras.

“Respecto de estas leyes, la Corte Suprema de Justicia ha reconocido una serie de características y en sentencia de fecha 11 de octubre de 1984, con ponencia del Magistrado *Manuel Gaona Cruz*, a manera de resumen estableció las siguientes conclusiones:

“1o. Existe libre iniciativa de los miembros del Congreso en materia de gasto público.

“2o. Esa libre iniciativa está condicionada a la estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.

“3o. Cuando se trata de facultades o de autorizaciones, no requieren ser acompañadas al Congreso de los referidos planes y programas.

“4o. En esos eventos (facultades o autorizaciones) los planes y programas han de concretarse al momento de la ejecución de las obras y auxilios.

“5o. El Congreso y el Gobierno deben sujetarse, en su momento a las leyes sobre planes y programas, pero no a las que no tengan ese carácter.

Las leyes que reglamentan el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta (11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978) enmarcan al propio legislador en su libre iniciativa y competencia y deben sujetarse, además, a las leyes de planes solamente cuando éstas existan y en lo que éstas regulen que sea incompatible con aquéllas.

“6o. Es evidente que aún no existen leyes de planeación sectorial o integral (ni regional) sobre desarrollo económico y social o sobre obras públicas a las cuales deba someterse el Congreso cuando apruebe leyes de fomento a empresas útiles o benéficas; sólo existen las leyes marco descritas (11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978) sobre auxilios regionales que desarrollan el artículo 76-20, los cuales son distintos a aquéllas.

“7o. El Congreso sigue siendo, como el legislador ordinario, el depositario de la cláusula general o implícita de competencia para hacer las leyes.

“8o. Cuando se trate de leyes de facultades extraordinarias o de autorizaciones, la sujeción a los planes y programas en materia de fomento de empresas útiles o benéficas no tiene que ser necesariamente previa ni coetánea a la aprobación de la ley, sino que puede ser posterior a ésta con tal que sea apenas previa a su desarrollo.

“9o. Mientras que no haya leyes sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, el Congreso no tiene por qué, ni cómo, ser exigido a sujetarse a unos planes y programas de obras. Sólo ciñen al Congreso las propias leyes marco sobre auxilios regionales (11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978).

“Como el proyecto objeto de estudio no es ni de facultades extraordinarias ni de autorizaciones y en el expediente no se encontraron los requisitos previos de que tratan las leyes marco (11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978), existe un vicio en su formación que lo hace inconstitucional”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

El artículo 214 ordinal 1 de la Constitución le otorga a la Corte competencia para “decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Para cumplir esta función, la Corte Suprema de Justicia actúa como órgano superior a quien se confía la guarda de la supremacía e integridad de la Carta, debiendo por tanto confrontar las disposiciones objetadas, con la totalidad de los preceptos de la Constitución, tal como lo previene el artículo 29 del Decreto 432 de 1969.

2a. *Oportunidad*

La oportunidad para que la Corte ejerza este control preventivo de constitucionalidad existe cuando las objeciones se refieren a vicios de inconstitucionalidad, de

acuerdo con lo prescrito por el artículo 90 de la Constitución. Para este efecto, es necesario que se haya dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 86 de tal estatuto, o sea que el Presidente de la República no haya excedido los términos allí señalados para presentar objeciones.

En el presente caso, el proyecto consta de cuatro artículos. De acuerdo con el artículo citado, el Presidente disponía de seis días para devolver el proyecto con objeciones o sancionarlo. El proyecto fue enviado para la sanción ejecutiva con oficio número 083 de agosto 8 de 1986 y recibido por la Presidencia de la República el 20 de agosto de 1986. De esto se deduce, que las objeciones fueron formuladas oportunamente, el 28 de agosto siguiente.

3a. *Fundamentos de la decisión*

a) *Análisis de las objeciones presidenciales:*

Estas radican, fundamentalmente, en que "como el proyecto objeto de estudio no es de facultades extraordinarias ni de autorizaciones y en el expediente no se encontraron los requisitos previos de que tratan las leyes marco (11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978) existe un vicio en su formación que lo hace inconstitucional".

Supone el Presidente, entonces, que las leyes citadas configuran los planes y programas a que estrictamente deben someterse las que se apliquen al fomento de empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, al tenor del artículo 76-20 C.N.

Considera la Corte que la reforma constitucional de 1968 fue suficientemente clara y enfática al destacar como leyes orgánicas, dotadas de jerarquía normativa especial, las de planes y programas a que debe someterse la economía nacional y los de obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, tal como los describe el ordinal 4 del artículo 76 C.N., las cuales deberán tramitarse de conformidad con el procedimiento que reglamenta el artículo 80 C.N.

Es a estas leyes y no a otras a las que hace referencia inequívoca el artículo 76-20 C.N.

Por eso la Corte, al pronunciarse sobre la exequibilidad de una de las leyes anteriormente mencionadas, la Ley 25 de 1977 dijo:

"Si se analiza el contenido de la referida Ley 25, se encuentra en ello simplemente una enumeración de actividades, obras, empresas y servicios, que no obedece a lo que debe entenderse por 'planes' y 'programas' y los requisitos que deben cumplirse para el logro de los auxilios pertinentes, cuando lleguen a ser decretados válidamente por el Congreso. Ese catálogo enuncia nada más lo que debe estimularse y apoyarse..." (Sentencia de 10 de octubre de 1978).

Esto significa entonces que son infundadas las objeciones del Gobierno, pues el proyecto de que se trata no tenía que sujetarse a las mal llamadas "leyes marco sobre auxilios", sino a leyes sobre planes y programas expedidas de acuerdo con el artículo 80 C.N.

Conviene agregar que la exigencia de sujeción a planes y programas se refiere a las propias leyes de fomento y no sólo a la ejecución de las mismas. Cosa diferente sucede cuando se otorgan facultades extraordinarias al Gobierno para que por medio

de Decretos-ley decida sobre la materia, caso en el cual la preexistencia de planes y programas debe predicarse al momento de hacer uso de las facultades y no al de la ejecución de las obras y auxilios. La Corte recoge en este punto la jurisprudencia sentada en el fallo de 23 de enero de 1975 (doctrina Supatá).

Como la Corte, según lo dispone el artículo 29 del Decreto 432 de 1969, con fundamento en el artículo 214 C.N., debe enfrentar el proyecto objetado con la totalidad de la Constitución y examinarlo a la luz de otros posibles vicios en que haya incurrido sea por su formación o por su contenido, es pertinente, en consecuencia, ocuparse del análisis del mismo en orden a definir si está conforme o no con los dictados de la Carta;

b) *Naturaleza del proyecto objetado:*

Esta Corporación en sentencia del 27 de mayo de 1980, se ocupó de una ley similar al proyecto que ahora se estudia, para llegar a la conclusión de que no se trataba en ese caso de una "ley de fomento de una empresa útil o benéfica digna de estímulo o apoyo, sino de una ley de honores con inversiones públicas, cuya iniciativa, por tanto, atañe al Gobierno (79-2 Constitución Nacional)".

Conviene ahondar la cuestión, precisando las diferencias que se dan entre uno y otro tipo de leyes, dado que para las primeras existe libre iniciativa parlamentaria pero con la condición de sujetarse estrictamente a los planes y programas correspondientes, que como se vio son los que regulan los artículos 76-4 y 80 C.N., en tanto que las segundas sólo pueden tramitarse por iniciativa gubernamental.

El artículo 76-20 C.N., habla del fomento de las empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo o apoyo, como tarea propia del Congreso que debe realizar por medio de ley.

En la doctrina del derecho público contemporáneo se ha llamado la atención acerca de que el *fomento* es una de las áreas fundamentales de la acción del Estado, junto con la autoorganización del mismo, la regulación de los comportamientos de los súbditos, la prestación de los servicios, la defensa y la preservación del orden público, y las relaciones internacionales.

La Constitución ha previsto este importantísimo cometido tanto en la norma que viene citándose como en los artículos 31 (concesión de privilegios para inventos útiles y vías de comunicación) y 187-30 (atribuciones a las Asambleas para "fomentar, de acuerdo con planes y normas generales, las empresas, industrias y actividades concernientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la Nación y a los Municipios").

La idea del fomento se halla implícita, además, en el principio intervencionista que con sentido tanto económico como social consagra el artículo 32 C.N.

Ahora bien, el fomento de empresas útiles o benéficas puede llevarse a cabo de acuerdo con muchas modalidades que son objeto de estudio por parte de las distintas ramas del Derecho Económico (del Derecho Administrativo de la Economía, v. gr.).

Al tenor de la normatividad constitucional, el fomento bien puede beneficiar a entidades públicas o a sujetos privados, estén o no organizados jurídicamente como

empresas, ya que este término se emplea en la Carta no sólo en el sentido que le asigna el Derecho Comercial, referido a "toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios" (artículo 25 C. de Co.) sino en el más amplio que recoge el Diccionario de la Real Academia Española en su acepción quinta, de "obra o diseño llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas".

Así las cosas, el fomento a una empresa determinada no sólo puede hacerse respecto de actividades económicas organizadas de conformidad con el Código de Comercio sino que puede referirse también a determinadas actividades benéficas para la comunidad, aunque no se las organice especialmente.

Es frecuente que esta actividad estatal se verifique por medios, tales como los auxilios presupuestales, la cesión de bienes de propiedad de entidades públicas o la realización de obras o inversiones para el servicio de las empresas de cuyo fomento se trata y no del público en general.

Cuando se la hace consistir en la realización de inversiones nacionales; en la creación de servicios a cargo de la Nación o que se traspasen a ésta; en el aporte o suscripción del Estado a empresas industriales o comerciales; o en exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, la iniciativa para tramitar las leyes correspondientes pertenece exclusivamente al Gobierno y no a los miembros del Congreso.

Quiere esto decir que la libre iniciativa de éstos respecto de las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 C.N. no cubre el fomento que se verifique por medios que según el mismo artículo 79 C.N. sólo pueden disponerse por leyes de iniciativa gubernamental.

Hay que entender, en consecuencia, que esa libre iniciativa versa sobre el fomento a empresas útiles y benéficas que consista en sistemas diferentes de los que menciona el inciso 2 del artículo citado.

Aplicando estos conceptos al caso *sub lite*, se tiene que se está en presencia de una ley de honores que va acompañada de disposiciones sobre inversiones públicas, sobre fomento a empresas útiles o benéficas consistente de modo principal en inversiones a cargo de la Nación, y en traspasos de servicios a ésta.

Sucede lo primero con lo relativo a la construcción de la Casa de Mercado; de la Concentración Escolar Urbana; del Palacio Municipal; del Matadero Público; de tres puentes peatonales; del puente sobre el Río Lebrija y sobre el Rionegro; y de la reconstrucción de las vías nacionales Rionegro-Llano de Palmas-Santa Cruz de la Colina-Cerro de Rocas. Todas éstas configuran, simple y llanamente, inversiones públicas a realizar para el beneficio de la comunidad en general.

La construcción de un Hotel de Turismo puede catalogarse como fomento a una empresa útil o benéfica, aunque la mención tan escueta que se hace al respecto no ilustra sobre las modalidades de esta medida, v. gr. si las instalaciones pertenecerán o no a la Nación; si su funcionamiento correrá a cargo de la Nación o del Municipio, o si será adjudicado a terceras personas, etc.

La nacionalización de las vías Contaderos –La Tigra-Providencia, Bella Vista-La Corcoyada-La Platanala-El Taladro, y Puerto Libre-Llaneros– Caño 10 no es en modo alguno una disposición de fomento sino de traspaso de servicios de la Nación.

En cuanto a la “donación y/o adquisición de equipo de maquinaria pesada que comprenda: un buldózer, una motoniveladora, un cogedor, un vibrocompactador, un compresor con taladro de perforación y volquetas”, cierto es que el Congreso puede autorizar al Presidente para que proceda a la enajenación de bienes nacionales, al tenor de los artículos 76-11 y 120-13 C.N., pero cuando tal enajenación se verifique a título gratuito (la comúnmente llamada cesión de bienes nacionales) considera la Corte que sólo puede disponerse por iniciativa gubernamental. En efecto, si las leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, sea en virtud de tal iniciativa, *a fortiori* también debe suceder lo mismo con las que ordenen participaciones o transferencias de activos productivos, pues en el fondo implican cesión de rentas nacionales. Además, en la medida en que esta disposición implique la realización de inversiones públicas, también requiere iniciativa gubernamental. Y si con ello se pretende el fomento de empresas útiles y benéficas, que ahí no se especifican, debe sujetarse a leyes orgánicas sobre planes y programas;

c) *Conclusiones:*

De lo dicho se desprende que el artículo 2° del proyecto *sub examine* es contrario a la Carta en primer lugar, por no haberse sometido estrictamente a planes y programas previos sobre la materia, que si bien es un hecho notorio que no han sido expedidos, no por ello dejan de ser una clara exigencia constitucional al tenor del artículo 76-20 C.N.

Cierto es que la Corte en otras oportunidades ha conceptuado que la inexistencia de tales programas hace imposible el cumplimiento de lo dispuesto por la norma que se viene citando. Pero un mejor estudio de la cuestión muestra que esta tesis implica asignarle a la disposición un alcance condicional que a todas luces es incompatible con lo perentorio de su texto, que habla de “*estricta sujeción*” a planes y programas. Luego, faltando los planes y programas, mal puede haber la sujeción de las leyes de fomento a los mismos y no cumplen ellas con un requisito insoslayable exigido sin ambigüedad alguna por el constituyente. Retorna así la Corte a la jurisprudencia que había adoptado sobre esta materia, en forma bastante reiterada por lo demás, en la década de 1970.

Por otra parte, tampoco satisface el artículo referido las exigencias del inciso segundo del artículo 79 C.N. sobre iniciativa gubernamental en lo relativo a inversiones públicas y traspaso de servicios a la Nación.

En consecuencia, también es inconstitucional el artículo 3° que autoriza al Gobierno para llevar a efecto lo que en el 2° se dispone, no con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76 C.N. sino del 11, o sea sin otorgamiento de facultades extraordinarias, las cuales, por otra parte, sólo podrían haber sido concedidas por iniciativa del Gobierno en lo atinente a las materias contempladas por el inciso 2 del artículo 79 C.N.

Y como las objeciones presidenciales no versan sobre parte del proyecto sino sobre la totalidad del mismo, y por tal concepto se le dio el trámite correspondiente a la plenaria de las Cámaras, sin que hubiera regresado a las Comisiones, entiende la Corte que, así los artículos 1º y 4º puedan estar ajustados a la Carta por versar simplemente sobre honores que libremente puede decretar el Congreso (artículo 76-17 C.N.) y sobre la vigencia de la ley que los decreta, el artículo 90 C.N. prescribe para este caso el archivo del proyecto y no autoriza que se someta a la sanción presidencial un proyecto fraccionado.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

DECLARAR INCONSTITUCIONAL el Proyecto de Ley número 120 (Cámara) y 173 de 1985 (Senado) “por el cual la Nación se asocia a los 180 años de la Fundación del Municipio de Rionegro en el Departamento de Santander, rinde tributo de admiración a sus fundadores, exalta las virtudes de sus habitantes y ordena en homenaje la construcción de algunas obras”.

Cópiese, publíquese, comuníquese, infórmese al Presidente de la República, a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, remítase el expediente a la Cámara de Representantes, archívese en la Corporación, copia auténtica del mismo, salvo la sentencia que aquí se archivará en su original, e insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

OBJECIONES PRESIDENCIALES. LA CESION DE BIENES NACIONALES A FAVOR DE ENTIDADES TERRITORIALES, REQUIERE INICIATIVA DEL EJECUTIVO. SUJECION A LOS PLANES Y PROGRAMAS.

Inconstitucional el Proyecto de Ley número 120 (Cámara), 173 (Senado), de 1985.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 122.

Referencia: Expediente número 1711 (0-2).

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley número 53 (Cámara), 193 (Senado), de 1985, “por medio de la cual la Nación cede unos activos al Departamento del Tolima”.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 40.

Bogotá, D.E., agosto 27 de 1987.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 y en la atribución primera del artículo 214 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia decide sobre las objeciones presidenciales presentadas contra el proyecto de ley de la referencia, las cuales llegaron al conocimiento de esta Corporación porque el Congreso las consideró infundadas. El procedimiento se sigue de acuerdo con las reglas del artículo 12 del Decreto 432 de 1969.

a) *Hechos*

1o. El 15 de agosto de 1985, por su iniciativa, el representante Alfonso Uribe Badillo presentó ante la Secretaría General de la Cámara el Proyecto de Ley “por medio de la cual la Nación cede unos activos al Departamento del Tolima”, que lleva el número 53 de 1985.

La exposición de motivos del citado proyecto es del siguiente tenor:

“La Central Hidroeléctrica de Río Prado es uno de los complejos hidroenergéticos de mayor importancia en el país. Esta Central aporta un considerable número de kilovatios a la producción eléctrica nacional.

“Esta Central está localizada en el Departamento del Tolima, en el municipio del Río Prado. Como muchos de vosotros lo sabréis, allí funciona una hermosa zona turística, el embalse de Río Prado, existen hotel y cabañas y todas las demás instalaciones para los turistas.

“Cuando se construyó esta Central, el Departamento del Tolima hizo un enorme esfuerzo al aportar la mayor parte de los bienes inmuebles y los recursos financieros para el efecto. Sin embargo, hoy día este cuantioso patrimonio figura como propiedad de la Nación, a través del ICEL y la Electrificadora del Tolima S.A., su organismo filial.

“Siendo el Departamento del Tolima accionista en la Electrificadora del Tolima, he considerado, y conmigo toda la opinión pública de mi departamento, que los bienes e instalaciones de la Central deben figurar como un aporte del Tolima a la Electrificadora.

“En consecuencia, propongo, por medio del presente Proyecto, que todos los activos, muebles e inmuebles, que integran la Central Hidroeléctrica del Río Prado, sean cedidos por la Nación al Departamento del Tolima, operación que permite convertirlos en acciones a nombre de éste en la Electrificadora.

“Se busca hacer justicia a un patrimonio de origen netamente regional y permitir que la administración de la Electrificadora se enumbre por senderos de engrandecimiento autóctono mediante una mayor participación Departamental.

“Se trata de reivindicar y rescatar la riqueza de nuestras regiones con un sentido constructivo y con un criterio de descentralización administrativa y económica.

“No es posible que la Nación, como un monstruo de mil tentáculos, se apodere de nuestros bienes y riquezas despojando a las regiones de su propiedad”.

“.....”.

2o. El proyecto pasó para su estudio a la Comisión Tercera Constitucional permanente y se repartió al Representante *Julián M’Clean Cortina* para ponencia.

3o. El proyecto fue discutido y aprobado con modificaciones en la Comisión y en la plenaria de la Cámara; pasó luego al Senado y fue radicado bajo el número 193, también discutido y aprobado en primero y segundo debates con ponencia favorable del senador *William Jaramillo Gómez*, en la que se manifiesta que:

“En el año de 1965 se construyó en el Tolima la Central Hidroeléctrica del Río Prado en el Municipio del mismo nombre. Esta Hidroeléctrica, que constituye uno de los complejos hidroenergéticos de mayor importancia en el país y aporta una importante cantidad de kilovatios a la producción eléctrica nacional, fue construida, en ese entonces, con recursos propios del Departamento del Tolima y con financiación crediticia de instituciones nacionales e internacionales.



“El Departamento del Tolima aportó, por ejemplo, la infraestructura física de la Central, como son las áreas del terreno donde está construida, adquiridas al señor Gustavo Polanía Gutiérrez según escritura pública número 276 del 22 de febrero de 1965 de la Notaría Segunda de Ibagué. Los terrenos que ocupa el Embalse fueron adquiridos al Incora según escritura pública número 834 del 14 de abril de 1978 de la Notaría Segunda de Ibagué.

“Con recursos propios o financiados por el Departamento se construyeron, igualmente, las principales instalaciones de la Hidroeléctrica. Entre éstas podríamos citar las partes electromecánicas y las obras civiles, de las cuales forman parte la subestación de 115 KV, las turbinas, la presa, casas de máquinas, galerías, obras de toma y conducción, talleres, grúas, válvulas, compuertas, etc”.

“Como es natural, la financiación de estas obras demandó un gigantesco esfuerzo dados los modestos recursos del Departamento del Tolima, pero sirvió para resolver el problema energético de ese Departamento y de buena parte del país. Posteriormente, se creó el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, el cual ha asimilado los patrimonios de las diversas electrificadoras creadas en varios departamentos.

“Ya algunos departamentos como Antioquia, Risaralda y Caldas, han recuperado la titulación o figuración de sus bienes, los cuales hacen parte del capital accionario de los respectivos departamentos en las electrificadoras. No se trata, por consiguiente, de descapitalizar estas entidades, ni de despojar a la Nación de lo que en justicia le pertenece, sino de reivindicar unas propiedades que son de los departamentos que en su momento construyeron las primeras Plantas Hidroeléctricas del país.

“Tampoco se trata de modificar el sistema de administración ni de alterar los planes y programas que cada una de estas entidades viene desarrollando. Simplemente se busca, como en el caso del Tolima, que un considerable patrimonio que en práctica contable aparece como de propiedad de la Nación, figure a nombre del respectivo Departamento, con lo cual éste podrá tener una mayor injerencia y participación en la administración y en los destinos de la Electrificadora, atendiendo en mejor forma los requerimientos y los clamores de la provincia.

“Es necesario aclarar que la cesión o transferencia de activos no es de la totalidad de los bienes muebles e inmuebles que la Nación posee en la Electrificadora del Tolima, sino exclusivamente de los que pertenecen a la Central Hidroeléctrica del Rio Prado, en el Municipio del mismo nombre en el citado Departamento, cuyo valor se convertirá en acciones de éste en la sociedad en referencia.

“En esta forma cambia apenas la titularidad de algunas acciones de éste en la sociedad en referencia.

“En esta forma cambia apenas la titularidad de algunas acciones, que en ningún caso alcanza al poder decisorio dentro de la Electrificadora. Simplemente aumenta el volumen del aporte del Departamento del Tolima, el cual obtendrá una mayor capacidad de decisión en los destinos de la entidad.

“De igual manera, es necesario aclarar que no se modifica la estructura de la Sociedad de Economía Mixta adscrita al Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, la cual mantendrá las mismas características que exhibe en la actualidad, ajustadas a los Estatutos que la crearon y reglamentan y que, precisamente en virtud de otro Proyecto de Ley que cursa en el Congreso, serán expedidos en desarrollo del mandato constitucional que sobre la materia confiere la Constitución al Parlamento.

“De modo, pues, honorables Senadores, que con esta cesión que equivale a una reversión de activos de la Nación al Departamento del Tolima en la Electrificadora Regional, se cumple apenas con un acto de elemental justicia para con esa hoy martirizada comarca de la Patria, digna de mejor suerte.

“Esta medida es de mayor justicia si tenemos en cuenta la catástrofe que acaba de sufrir el Departamento del Tolima, en la región de Armero, borrada del mapa por la espantosa erupción del Nevado del Ruiz y que afectó sensiblemente las instalaciones eléctricas del Norte, lo que hace que el Departamento, a través de sus representantes en la Asamblea y la Directiva de Electrolima pueda orientar en mejor forma la acción de organismo hacia la recuperación de lo perdido y la dotación del fluido a los sectores que carecen de él.

“En cuanto al aspecto legal, sobre el cual se formularon algunas observaciones en la Comisión Tercera de la Cámara, se adjunta al Proyecto una sentencia de la honorable Corte Suprema de Justicia, de la cual fue ponente el trágicamente desaparecido Magistrado *Manuel Gaona Cruz*, en la cual se declara exequible, esto es, ajustada a derecho, una ley objetada por el Gobierno que cedía unos activos de la Nación al Municipio de Acacías, en el Departamento del Meta. En esta sentencia la Corte Suprema de Justicia es suficientemente clara en el sentido de que el Congreso puede, autónoma y soberanamente, inclusive sin iniciativa del Ejecutivo, ceder bienes a las entidades territoriales (Departamentos, intendencias, comisarías, municipios). No hay, pues, por este aspecto, ningún vicio de inconstitucionalidad o ilegalidad en el proyecto.

“.....”.

4o. El Presidente de la Cámara de Representantes, doctor *Román Gómez Ovalle*, envió a la Presidencia de la República el proyecto con todos sus antecedentes mediante oficio número 149, fechado el 15 de septiembre de 1986, donde fue recibido el 25 de septiembre de 1986.

5o. El 2 de octubre de 1986, el Ministro de Gobierno, Delegatario de funciones presidenciales, devolvió mediante oficio número 16461 al Presidente de la Cámara de Representantes, el proyecto por considerarlo inconstitucional e inconveniente. El acto de objeciones fue firmado además por el Ministro de Minas y Energía.

6o. El 25 de noviembre de 1985 en la Cámara le fueron rechazadas las objeciones formuladas por el Ejecutivo por 116 balotas blancas contra 0 balotas negras, y el 29 de julio de 1987, fueron también rechazadas en la Plenaria del Senado por 62 balotas blancas contra 7 negras.

7o. El Presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio número 105 de agosto 3 de 1987, remitió toda la actuación a la Corte Suprema de Justicia para

que en cumplimiento de los artículos 90 y 214 de la Carta, esta Corporación resuelva la controversia.

El expediente pasó de la Presidencia de la Corte a la Sala Constitucional el 4 de agosto del presente año y se repartió el 12 de los corrientes.

b) *El proyecto objetado*

El texto del proyecto objetado es como sigue:

«LEY NUMERO ... DE 1986

Por medio de la cual la Nación cede unos activos al Departamento Tolima.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. La Nación cede al Departamento del Tolima los siguientes Bienes activos que de su propiedad es titular en la Central Hidroeléctrica del Rio Prado:

1. Expropiación de terrenos	\$ 170.000.00
2. Edificios e instalaciones provisionales	7.809.228.73
3. Desviación del Rio.....	73.369.132.39
4. Presa de tierra.....	148.761.888.80
5. Desagüe de fondo.....	3.056.140.85
6. Vertedero	17.510.964.76
7. Toma y conducción de agua.....	34.195.189.03
8. Casa de Máquinas	35.695.932.57
9. Carreteras, plataformas, campamentos, etc.....	16.120.482.79
10. Subestación Prado.....	2.228.085.79
11. Equipos hidromecánicos contrato M-2013	51.140.399.95
12. Equipos eléctricos Mitsubishi contrato M-2077.....	66.449.477.06
13. Montaje equipos Schrader Camargo Cía. Ltda	10.713.625.78
14. (1.3h) Equipos electromecánicos Mitsubishi, contrato 2077.....	10.269.054.56
15. Laboratorios.....	28.616.68
16. Toma y conducción de agua Chambecker Bruntrifilter.....	4.315.12
17. Brown Boveri Colombiana S.A.....	1.072.581.78
18. (1.4.a) Voest	5.564.418.67
19. (2.1) Siemens Colomb. Contrato M-2370.....	917.627.76

\$485.077.163.07
=====

Artículo 2o. El valor de los activos que se ceden, se suscribirá en acciones a favor del Departamento del Tolima en la Electricadora del Tolima S.A.

Artículo 3o. Autorízase al Gobierno Nacional, al ICEL y a la Electricadora del Tolima para celebrar y suscribir los contratos y documentos que sean necesarios a fin de legalizar la presente cesión.

Artículo 4o. La presente ley rige desde su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República, *Humberto Peláez Gutiérrez*; el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, *Román Gómez Ovalle*; el Secretario General del honorable Senado de la República, *Crispín Villazón de Armas*; el Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, *Luis Lorduy Lorduy*»;

c) *Las objeciones*

El escrito de objeciones se dirige contra todo el texto del proyecto y sus consideraciones son las siguientes:

“Inicialmente el artículo primero del Proyecto de Ley autorizaba al Gobierno Nacional para ceder al Departamento del Tolima todos los bienes activos de la Central Hidroeléctrica del Rio Prado que fueran de su propiedad. Con lo cual el Congreso ejercía, en forma indiscutible, la facultad consagrada en el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Política, de conformidad con el cual corresponde al Congreso:

.....

‘11. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional;

.....’

“No obstante, en el primer debate en la Cámara de Representantes, se aprobó la modificación del artículo 1º del proyecto en el sentido de suprimir la autorización y ordenar la cesión. La modificación se sustentó en una interpretación equivocada, en nuestra opinión, de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de octubre de 1984, según la cual la iniciativa de proyectos que autoricen cesiones de bienes del Estado pueden ser presentados libremente por miembros del Congreso; es decir, se creyó que la libre iniciativa de los miembros del Congreso en relación con este tipo de leyes comprende también la potestad de imponer al Ejecutivo una conducta, cuando la verdad es que el precepto constitucional, en términos clarísimos, apenas permite al Congreso el otorgamiento de una habilitación al Gobierno para que éste actúe o se abstenga de actuar. Cabe observar que el proyecto de ley sobre el cual se pronunció la suprema autoridad jurisdiccional era de los previstos en el numeral 11 del artículo 76; basta, para demostrarlo, con transcribir el epígrafe y el encabezamiento del artículo 1º:

‘Por la cual se conceden autorizaciones al Gobierno, para ceder unos terrenos al Municipio de Acacías, en el Departamento del Meta’.

“Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, *concédese autorización* al Gobierno para ceder a título gratuito...’ (Se subraya)’.

“Cuando el artículo 1º del proyecto estudiado, con la modificación descrita, no se ajusta a las previsiones del numeral 11 del artículo 76 de la Carta, debe ser objetado por inconstitucionalidad.

“El artículo 2° del proyecto de ley objeto de devolución ordena al Departamento del Tolima que el valor de los activos cedidos sea suscrito en acciones de la Electrificadora del Tolima S.A. Se trata, en consecuencia, de una orden del Congreso al Departamento del Tolima para que disponga de una parte de sus bienes, con lo cual se viola la autonomía que la Constitución Política, en su artículo 183, reconoce a los Departamentos para manejar independientemente sus bienes y rentas. La parte pertinente del referido artículo es como sigue:

‘Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades’.

“El artículo 2° que se comenta también viola el artículo 187 numeral 7 de la Carta Fundamental, como quiera que la orden para suscribir acciones dada al Departamento del Tolima ha debido provenir de la Asamblea de dicho Departamento, mediante ordenanza. La parte aplicable del artículo 187 citado, es la siguiente:

‘Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas...

‘7o. ... En todo caso, las ordenanzas que decreten *inversiones* y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador; ...’ (Se subraya).

“No puede remitirse a duda que la suscripción de acciones que tal proyecto de ley ordena implica una *inversión* que debe efectuar el Departamento del Tolima, quien vendría a adquirir tales acciones en forma onerosa mediante un aporte de capital en especial representación, precisamente, por los bienes que en su beneficio cedería la Nación.

“Por último, el aumento de capital decretado por el Congreso a favor de la Electrificadora del Tolima S.A. trae beneficios no sólo para ella sino para sus socios, entre los que se encuentran personas privadas. Ello es así por cuanto tal entidad es una sociedad de economía mixta y los artículos 8° del Decreto 1050 de 1968 y 461 del Código de Comercio establecen que son sociedades comerciales ‘... que se constituyen con aportes estatales y de *capital privado*...’. Este beneficio está proscrito por el numeral 5 del artículo 78 de la Constitución Política, cuyo texto es como sigue:

“Artículo 78. Es posible al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

‘.....’

5. Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18 (hoy 20).

‘.....’

“En resumen, el proyecto vulnera la Constitución Política, en cuanto contiene órdenes y no autorizaciones (art. 76 N° 11); dispone de bienes departamentales que

gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de particulares (art. 183); ejerce facultades que son de competencia de las Asambleas Departamentales (art. 187 N° 7) y decreta beneficios a personas particulares (art. 78 N° 5).

“.....”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. *Competencia:*

Según los artículos 90 y 214 C.N. corresponde a la Corte conocer de las objeciones por concepto de inconstitucionalidad oportunamente formuladas por el Gobierno contra proyectos de ley aprobados por el Congreso, cuando éste insista, como ha sucedido en el caso a estudio, en lo inicialmente aprobado por él.

Segunda. *Descripción del proyecto objetado:*

Para el examen de la constitucionalidad del proyecto, es conveniente distinguir sus aspectos centrales, a saber:

1o. El proyecto se funda en que el Departamento del Tolima realizó unas inversiones en la Central Hidroeléctrica del Río Prado que, al pasar ésta a ser controlada por el ICEL, quedaron en poder de la Nación, por lo que se ha considerado que es de justicia que los bienes de dicha Central pasen a manos del Departamento.

2o. La fórmula jurídica adoptada para ese efecto es compleja y parte de la base de la cesión de los bienes que relaciona el artículo 1° del proyecto, que están en cabeza del ICEL, al Departamento del Tolima.

3o. Se dispone que tales bienes sean aportados a la Electrificadora del Tolima S.A., la cual, al capitalizarlos, procederá a emitir acciones destinadas a ser suscritas por el Departamento del Tolima.

4o. Se autoriza al Gobierno Nacional, al ICEL y a la Electrificadora del Tolima para celebrar y suscribir los contratos y documentos que sean necesarios a fin de legalizar la cesión.

Tercera. *Examen de las objeciones presidenciales:*

Del escrito en que aparecen formuladas se colige que son cuatro, a saber:

1o. Que el Congreso, al tenor de la sentencia de la Corte fechada el 11 de octubre de 1984, debió haber concedido autorización al Gobierno para ceder a título gratuito de conformidad con el ordinal 11 del artículo 76 de la Carta, los bienes de que se trata, pero que no podía cederlos directamente como lo hizo en el artículo 1°.

2o. Tampoco podía el Congreso imponerle al Departamento del Tolima la obligación de aportar a la Electrificadora del Tolima S.A., los bienes cedidos, pues con ello violaba el artículo 183 C.N. que reconoce a los Departamentos independencia para manejar sus bienes y rentas.

3o. La orden para suscribir acciones de la empresa citada ha debido provenir de la Asamblea según lo dispone el artículo 187-7 C.N., pues a ellas corresponde decretar las inversiones departamentales.

4o. Por último, como Electrificadora del Tolima S.A., es una empresa de economía mixta en la que se cuenta con aportes particulares, en el fondo se está decretando un beneficio a favor de personas particulares, lo que viola el artículo 78-5 C.N.

Debe observarse, además, que el Gobierno formuló también objeciones por inconveniencia, en las que rechazó enfáticamente las motivaciones del proyecto de ley en el sentido de que fueron el Departamento y la Electrificadora del Tolima quienes aportaron todos los costos de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Río Prado.

Cuarta. *La motivación del proyecto*

Considera la Corte que no es pertinente considerar acerca de si la Central de Río Prado fue fruto del esfuerzo del Departamento del Tolima o no, y si el proyecto a estudio procura resolver un supuesto enriquecimiento sin causa en que pudo haber incurrido la Nación, directamente o por medio del ICEL, en detrimento de dicho Departamento.

Se trata, en efecto, de una cuestión contenciosa que debe ser resuelta por los jueces competentes y no por el Congreso, a menos que por ley o con fundamento en disposiciones de la misma índole se estuviera autorizando al Gobierno para transigir sobre la misma.

Pero tal no es el sentido del proyecto *sub examen*, que no menciona por parte alguna una posible *transacción* sino la cesión de determinados bienes en favor del Departamento, sin aludir a contraprestaciones de parte de la Nación o del ICEL, por lo que ha de suponerse que se la estipula a título gratuito.

Es, pues, sobre el contenido del proyecto y no sobre los hechos que lo motivaron, que versará este pronunciamiento de la Corte, ya que en este tipo de proveídos no cabe otra consideración fáctica que la relativa al procedimiento seguido en el Congreso para la tramitación del proyecto (Decreto 242 de 1969, artículo 7°).

Quinta. *La cesión de bienes nacionales en favor de entidades territoriales*

Dos cuestiones se plantean a este respecto: la de saber en qué condiciones es posible decretar o autorizar tales cesiones y la de establecer cuál es la autoridad competente para decidir las y llevarlas a efecto.

No hay disposición expresa de la Carta que se refiera a la cesión de bienes nacionales en favor de entidades territoriales.

En fallo de 11 de octubre de 1984 se dijo que:

“La Corte en varias ocasiones anteriores ha dejado establecido que según nuestra Constitución no está prohibido al Congreso ceder los bienes y rentas de la Nación a las entidades territoriales descentralizadas administrativamente, y que la única condición limitativa a dicha cesión estriba en que sólo el situado fiscal (cesión impropia de

rentas fiscales o presupuestales y no de bienes) requiere iniciativa previa del Ejecutivo para ordenarla (art. 182)".

Un examen más cuidadoso de la cuestión conduce a modificar estas opiniones. En efecto, aunque no se ha prohibido ni autorizado expresamente la cesión de bienes nacionales en favor de las entidades territoriales, las cuales gozan de su propia personería jurídica y no se consideran como simples elementos técnicos de organización administrativa, como sí sucede con los establecimientos públicos y con las empresas industriales y comerciales del Estado, hay preceptos constitucionales que ilustran sobre el tema y permiten hacer las siguientes aseveraciones:

a) Tales cesiones pueden hacerse a título de fomento a empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, lo cual supone, según el artículo 76-20 C.N., "estricta sujeción a los planes y programas correspondientes", que no son otros que los regulados por los artículos 76-4 y 80 de la Carta;

b) Si bien la transferencia de rentas nacionales o las participaciones en las mismas sólo pueden ser decretadas por la ley a iniciativa del Presidente (inciso 2 del artículo 79 C.N.) es lógico que la misma regla se aplique a las transferencias o participaciones que se ordenen respecto de bienes productores de rentas. En consecuencia, trátase o no de una medida de fomento, la cesión gratuita de bienes nacionales requiere iniciativa del Ejecutivo;

c) La cesión de bienes nacionales en favor de las entidades territoriales puede ser también resultado de la redistribución de servicios que ordene la ley al tenor de lo dispuesto por el artículo 182 C.N. Pero una ley de esa naturaleza requiere iniciativa gubernamental y debe ser tramitada por el procedimiento que regula el artículo 80 C.N. (artículo 79, *in fine*);

d) Por otra parte, aunque el artículo 76-11 C.N. le confiere al Congreso la atribución de facultar al Gobierno para enajenar bienes nacionales, de ahí no se sigue que él mismo pueda proceder a verificar la enajenación ni ordenarle al Gobierno que la lleve a efecto.

Cierto es que en otras oportunidades se ha dicho por esta Corporación que "quien puede autorizar la ejecución de un acto, puede también ejecutarlo él mismo, a menos que a ello se oponga la naturaleza del acto o que algún precepto de la Constitución o de la ley lo impida" (Sentencia de 16 de noviembre de 1911), pero como es el Presidente quien tiene la atribución de contratar a nombre de la Nación con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias (artículo 76-13), no puede el Congreso obligarlo a ello ni sustituirlo, pues de esa manera se violaría el artículo 78-2 C.N. que le prohíbe "inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes".

Hay que entender, desde luego, que lo dicho alude a las cesiones gratuitas, no a las que se verifiquen a título oneroso, las cuales no se enmarcan entonces dentro de los conceptos de fomento a empresas útiles o benéficas, ni de transferencias o participaciones de bienes o rentas nacionales, ni de redistribución de servicios entre las entidades territoriales.

Sexta. Conclusiones

De lo anterior se sigue que:

a) Es claro que el artículo 1° del proyecto objetado incurrió en violación de los artículos 78-5 y 120-13, al ceder a título gratuito ciertos bienes de propiedad del ICEL, de los que en principio puede disponer la Nación, al Departamento del Tolima, en lugar de haberse limitado a autorizar al Gobierno para verificar la cesión pertinente;

b) Aún en el supuesto caso de que se hubiera limitado a conceder tal autorización, el Congreso sólo habría podido darla por iniciativa del mismo Gobierno y si el propósito era el de fomentar alguna empresa útil o benéfica, debió sujetarse estrictamente a los planes y programas correspondientes, nada de lo cual observó en el caso que se examina.

No es necesario entrar en otras consideraciones acerca del sentido exacto que tuvo la cesión referida (si la ley ordenaba inversiones departamentales o simplemente sometía la cesión a *un modo* consistente en que el Departamento hiciera el aporte del caso), ni sobre la injerencia del legislador en decisiones sobre aportes, capitalización y emisión de acciones que tocaba tomar tanto al Departamento como a la Asamblea General de Electricadora del Tolima S.A.

Pero sí es importante observar que el complejo procedimiento insinuado en el proyecto conducía, en últimas, a que verificase un aporte estatal a una sociedad de economía mixta. Ahora bien, sólo por iniciativa presidencial puede la ley autorizar aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y como faltó en este caso dicha iniciativa, por este aspecto también resulta inconstitucional el proyecto.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, oído el concepto de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

ES INCONSTITUCIONAL el Proyecto de Ley 53 (Cámara) y 193 (Senado) de 1985 “por medio del cual la Nación cede unos activos al departamento del Tolima”.

Cópiese, comuníquese, publíquese, infórmese al Presidente de la República, a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, remítase el expediente a la Cámara de Representantes, archívese en la Corporación copia auténtica del mismo, salvo la sentencia que aquí se archivará en su original e insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Hernández Sáenz, Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín

Naranjo, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SIENDO POTESTAD DEL LEGISLADOR LA DE MODIFICAR, INTERPRETAR Y DEROGAR LAS LEYES ANTERIORES NO CABE LA VIOLACION DE ESTAS POR PARTE DE AQUELLAS QUE LAS REEMPLAZAN. ENTENDERLO ASI SUPONDRIA PETRIFICAR LA LEGISLACION E IMPEDIR LA NATURAL EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES. VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS CORRESPONDIENTES A LA PERSONA JURIDICA DE LA QUE PARTICIPAN.

Exequibles los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 123.

Referencia: Expediente número 1641.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986.

Actor: Santiago Uribe Ortiz.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 42 de septiembre 3 de 1987.

Bogotá, D.E., septiembre tres (3) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Santiago Uribe Ortiz ha presentado ante la Corte, en ejercicio del derecho que consagra el artículo 214 de la Carta Política, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986, cuyos textos se transcriben a continuación:

«LEY NUMERO 75 de 1986
(diciembre 23)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones:

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

.....

Artículo 26. Los socios, copartícipes, asociados, cooperados, accionistas, y comuneros, responden solidariamente por los impuestos de la sociedad correspondientes a los años gravables 1987 y siguientes, a prorrata de sus aportes o acciones en la misma y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los accionistas de sociedades anónimas inscritas en la Bolsa de Valores, a los miembros de los fondos de empleados, a los miembros de los fondos de pensiones de jubilación e invalidez y a los suscriptores de los fondos de inversión y de los fondos mutuos de inversión.

.....

Artículo 62. Los representantes legales de las entidades del sector público, responden solidariamente con la entidad por el impuesto sobre las ventas no consignado oportunamente que se cause a partir de la vigencia de esta ley, y por sus correspondientes sanciones.

.....

Artículo 103. Cuando los no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o los contribuyentes exentos de tal gravamen, sirvan como elemento de evasión tributaria de terceros, tanto la entidad no contribuyente o exenta, como los miembros de la junta o el Consejo Directivo y su representante legal, responden solidariamente con el tercero por los impuestos omitidos y por las sanciones que se deriven de la omisión».

Puesto que se han cumplido todos los trámites previstos por el Decreto 0432 de 1969, entra la Corte a adoptar decisión de fondo.

II. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que los preceptos transcritos violan los artículos 2º, 12, 20, 21, 23, 26, 30, 32, 34, 37, 44, 120-1, 120-13, 120-14 y 120-20 de la Constitución Nacional.

Expresa el actor que el artículo 20 de la Constitución consagra el principio de la responsabilidad directa, es decir, por el hecho propio.

Los artículos demandados establecieron la solidaridad entre los asociados socios, comuneros, afiliados, etc., de personas jurídicas responsables de impuestos, para el caso del no pago de las cargas fiscales por parte de los obligados directos, lo cual—en su concepto—desvertebra el régimen legal de las sociedades, derogándolo en la práctica, para convertir a toda persona jurídica, de naturaleza comercial o civil, con o sin ánimo de lucro, “en una misma cosa”, frente a las cargas fiscales: “todas resultan convertidas en sociedades colectivas, en las cuales los socios, afiliados, accionistas y hasta comuneros, deben pagar los impuestos dejados de cancelar por el respectivo organismo”.

Ello, dice la demanda, “amplifica de manera inconsulta con las disposiciones del artículo 20 de la Carta, el alcance de los deberes de los particulares frente al Estado”.

Al mismo tiempo, agrega, al definir dicha solidaridad –se quebrantan todos los principios que en materia de favorabilidad, tipicidad y legalidad contiene la Constitución Política cuando se ocupa de regular el establecimiento de normas sancionatorias, pues “no resulta claro consagrar la solidaridad de socios, accionistas, empleados, gerentes, afiliados, comuneros, etc., sin distinguir por lo menos a qué clase de impuestos se refiere la disposición”. Al respecto expresa que se consagra una responsabilidad objetiva, por un hecho ajeno, de manera ambigua e incompleta.

Por otra parte, en criterio del demandante, las normas acusadas consagran obligaciones irredimibles en materia fiscal.

También considera inconstitucionales las disposiciones acusadas por desconocer que la autonomía privada es la regla general que preside las relaciones entre los particulares. Añade que cuando se constituye una sociedad anónima o limitada, o cuando se crea una fundación o asociación, los constituyentes saben y conocen los riesgos, implicaciones y limitaciones que personalmente “les pueden llegar” como consecuencia de las actividades de la persona jurídica. Mal podía el legislador convertir a todas sus formas asociativas de la noche a la mañana, en sociedades colectivas.

Finalmente, manifiesta la demanda que se ha quebrantado el régimen de las personas jurídicas y el justo título de quienes poseían cuotas, acciones o partes de interés en dichas asociaciones o sociedades y que se ha consagrado “un privilegio odioso en favor de las deudas fiscales del Estado Central”.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante oficio 1183 del 5 de junio de 1987, manifiesta que, en su concepto, las normas acusadas son constitucionales y solicita a la Corte que declare su equi-libridad.

Sostiene principalmente:

(...) no cree el Despacho que pueda hablarse de un posible desvertebramiento del régimen legal de las sociedades por el hecho de que, en materia tributaria, el Legislador haya considerado conveniente hacer responsables a las personas indicadas en los artículos demandados, por el no pago de impuestos o por permitir la evasión de los mismos, por parte de las sociedades que conforman o dirigen, y de terceros en el último caso porque, en primer lugar, siendo el régimen de las sociedades de carácter eminentemente legal, bien puede el Legislador determinar lo que mejor considere sirve a los intereses del Estado en asuntos tributarios y, en segundo lugar, la facultad impositiva de éste reside esencialmente en el Congreso, pero no existe en la Carta precepto alguno que limite o condicione dicha potestad en torno a quienes son sujetos de la obligación tributaria y aun sobre los bienes, hechos, operaciones o rentas gravables. En otras palabras, la Constitución no contiene en ninguna de sus normas, ni implícita ni explícitamente “prohibición de gravar cualquier clase de bienes o

ingresos, o garantías de exención respecto a algunos de ellos o de cierto grupo de personas...” (Sentencia de junio 1/70. M. P. *Hernán Toro Agudelo*).

“En este orden de ideas, no existiendo talanquera constitucional que impida al Legislador determinar lo pertinente en punto a la responsabilidad tributaria, podía éste, sin conculcar el Estatuto Superior, fijarle mayores obligaciones a determinadas sociedades, y aun a quienes las componen, como lo hizo en el caso examinado.

“Tampoco se comparte el argumento formulado en cuanto a que la responsabilidad solidaria contemplada en las normas impugnadas quebrante los principios constitucionales de favorabilidad, tipicidad y legalidad, porque basta observar el artículo 62 acusado, en donde se lee que tal responsabilidad está referida al “Impuesto sobre las ventas no consignados oportunamente...”; de igual manera, el artículo 103 dice relación con la evasión tributaria del “impuesto sobre la renta y complementarios...”, en tanto que el artículo 26 señala los impuestos correspondientes, creados por la ley para esas sociedades como tales, por los años gravables de 1987 y siguientes, encontrándose tipificado el respectivo gravamen tributario.

Añade que a través de las normas atacadas no se consagra la existencia de obligaciones irredimibles, pues éstas se definen por la jurisprudencia como aquellas que no se pueden abolir y duran siempre, figura que no está contenida en ninguna de las disposiciones demandadas.

IV. DEFENSA DEL DECRETO DEMANDADO

La ciudadana María del Pilar Abella Mancera presentó a la Corte, después de haberse recibido el concepto de Procuraduría, un escrito en el cual defiende la total constitucionalidad de los artículos objeto de acción.

Entre otros argumentos presenta los siguientes:

“Los argumentos de la inconstitucionalidad que se formula en la demanda, derivan de considerar a la responsabilidad solidaria como una sanción.

“Por esta razón se citan como violados varios artículos de la Constitución Nacional que se refieren a casos de aplicación de sanciones penales o administrativas; es así como se consideran infringidos los principios de legalidad de las sanciones y de preexistencia, tipicidad y favorabilidad de las normas sancionatorias o punitivas, en cuanto se considera que se estableció una “responsabilidad objetiva, por el hecho ajeno”.

“Al respecto consideramos que el demandante parte de un supuesto falso, porque los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986, consagran una forma de responsabilidad solidaria, cuya naturaleza jurídica es completamente diferente a la de las sanciones, tanto penales como administrativas.

“La sanción es una medida aflictiva que se impone como consecuencia de la comisión de una conducta indebida, previamente descrita y tipificada por la ley. Se sancionan las infracciones a la ley o a la Constitución, y solamente eso en el caso de los particulares, conforme lo dispone el artículo 20 C.N. Tratándose de funcionarios públicos, su responsabilidad se amplía al caso de extralimitación de funciones u

omisión en su ejercicio. Solamente estas conductas generan la posibilidad de imponer una sanción, sea penal, administrativa o disciplinaria.

“Pero en esta forma de responsabilidad por infracción no se agotan las obligaciones de los particulares ni aun las de los funcionarios públicos frente al Estado, porque existen otras que nacen de fuente distinta a la del acto indebido. Para ello basta recordar que las fuentes de las obligaciones son la ley, el contrato, el cuasicontrato, el delito y el cuasidelito.

“.....

“Por otra parte, debe aclararse que la medida adoptada por la ley no es confiscatoria como lo considera el demandante, porque en el caso de los socios se ha limitado su responsabilidad a una justa proporcionalidad en función del monto de los aportes o acciones y del tiempo durante el cual se poseyeron en el respectivo período gravable. Además no posee el carácter de pena, como sí lo es la confiscación.

“Tampoco es válida la afirmación según la cual se han consagrado obligaciones irredimibles, porque si la responsabilidad solidaria se predica respecto de la obligación tributaria, aquélla accede a ésta y se extingue por las mismas causas, dentro de las cuales está la prescripción de la acción de cobro del Estado, lo cual necesariamente impide que la obligación se prolongue indefinidamente.

“Finalmente debe expresarse que si bien el contribuyente es uno solo (sea sociedad, cooperativa, asociación, comunidad, entidad pública o tercero evasor, según el caso) sus deudas fiscales o el producto del impuesto sobre las ventas podrán ser cubiertos o por el mismo contribuyente o por los responsables solidarios quienes en el caso de pagar quedarán subrogados en la acción del acreedor.

“.....

“Las distintas formas de asociación han sido reguladas por la ley, así como el tipo de responsabilidad que corresponde a los integrantes de la organización. Pero en momento alguno esto es objeto de regulación por la Constitución Nacional, de modo que no puede hablarse de inexecutableidad.

“Tampoco puede afirmarse que la modificación introducida constituye violación de los derechos adquiridos pues los efectos de la ley se producen hacia el futuro. Además, se ha regulado un campo que pertenece al derecho público, puesto que se trata del pago y cobro de los impuestos, lo cual está excluido del ámbito dentro del cual los particulares pueden ejercer su voluntad. La razón de ello consiste en que si bien los particulares ejercen su autonomía contractual y se obligan mediante un contrato el cual es ley para las partes, sus efectos se contraen al ámbito privado.

“De modo que si deciden limitar su responsabilidad al monto de los aportes, esta limitación será válida para las obligaciones derivadas del desarrollo del objeto social. Pero la obligación tributaria se excluye de esta limitación por disposición de la ley, a la cual compete regular todo lo concerniente a las cargas públicas, no siendo este campo susceptible de modificación por el convenio particular, pues está por encima.

“No por ello se desvertebra el régimen de las sociedades y demás entidades puesto que los aspectos civiles y comerciales de las mismas se mantienen idénticas”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

De conformidad con el artículo 214 de la Carta Política, corresponde a la Corte fallar de modo definitivo acerca de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por pertenecer ellas a una ley de la República.

2a. *Análisis constitucional*

Es elemento común a las tres normas acusadas la previsión de responsabilidades solidarias por concepto de impuestos. Ello nominalmente, pues examinadas en detalle las reglas *sub judice*, surge, en primer lugar, que la responsabilidad estatuida en el artículo 26 para los socios, no es realmente solidaria, como equivocadamente la denomina el referido artículo, toda vez que él mismo la limita “a prorrata” de los aportes o acciones en la sociedad y del tiempo durante el cual los hubieren poseído, en el respectivo período gravable.

No se ocupará la Corte de las acusaciones que por supuesta “ilegalidad” formula el demandante contra las disposiciones objeto de acción, ya que según ha reiterado la jurisprudencia, siendo potestad del legislador la de modificar, interpretar y derogar las leyes anteriores (art. 76, ord. 1 C.N.), no cabe la figura de la violación de éstas por parte de aquellas que las reemplazan. Entenderlo así supondría petrificar la legislación e impedir la natural evolución de las instituciones.

Es materia propia de los juicios de inconstitucionalidad la confrontación de los textos legales con la Carta Política, sin que pueda extenderse al juzgamiento sobre la conveniencia u oportunidad de ellos, ni tampoco a corregir fallas de técnica legislativa o de redacción, como lo sugiere el actor en el presente caso.

Sostiene el demandante que, mediante las normas acusadas, se desvertebra el régimen legal de las sociedades, se confunde la responsabilidad del socio, accionista, afiliado o comunero con la obligación de la sociedad, compañía, asociación o entidad privada, lo cual –a su juicio– representa una infracción del artículo 20 de la Carta por “amplificar” el alcance de los deberes de particulares frente al Estado.

Considera la Corte que, a la luz de la Constitución, son de competencia del legislador tanto la determinación del régimen jurídico de las sociedades y demás personas jurídicas (art. 12 C.N.) como la expedición, adición y modificación de las leyes relativas a impuestos (art. 76, 1° C.N.).

Por otra parte, la figura de la solidaridad es de creación legal y también el establecimiento de las excepciones a ella.

Por tanto, bien podía el Congreso, como lo hizo en las disposiciones demandadas, introducir la responsabilidad solidaria como mecanismo tendiente a impedir las prácticas de evasión tributaria, sin que ello signifique desconocimiento de los principios y normas constitucionales.

En efecto, no encuentra la Corte que la previsión de la expresada forma de responsabilidad vulnere el artículo 20 de la Constitución, pues todo lo que en él se afirma es que los particulares responderán ante las autoridades sólo por infracción de

la Constitución y las leyes, al paso que los funcionarios públicos lo harán por las mismas causas y, además, por extralimitación o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

En cuestiones punitivas esa responsabilidad es personal e intransferible, pues ninguno está llamado a responder penalmente por el hecho de otro. Pero en el caso específico de los impuestos a cargo de compañías, al cual se refiere parcialmente la demanda, no se ve obstáculo constitucional para consagrar la solidaridad porque, al fin y al cabo, hay un interés patrimonial del socio en los resultados de las actividades que cumple la sociedad, de tal modo que la suerte de ésta y las obligaciones que se causen por razón de la misma no son enteramente ajenas al asociado, que precisamente por ello asume los riesgos inherentes al contrato.

Por otro lado, conviene precisar cómo, en las normas cuya constitucionalidad se estudia, la responsabilidad solidaria de los socios es por los impuestos a cargo de la compañía, no por las sanciones, según texto del artículo 26 acusado.

En los casos en que se declara la responsabilidad por sanciones (artículos 62 y 103), ésta surge por hechos propios, ya que, tratándose de terceros no declarantes, ellos colaboran en la evasión tributaria y de esa base parte la previsión legal. En cuanto a los representantes legales y los miembros de Juntas o Consejos Directivos, las responsabilidades nacen del desempeño de sus cargos, bien porque intervengan positivamente en las decisiones o actos o porque, aun no habiendo intervenido, hayan omitido velar por el cumplimiento de la ley a cargo de la respectiva persona jurídica, lo cual se constituye en indicio de culpa.

En el caso de los consocios, la norma demandada no los hace responsables por el hecho de asociarse, lo cual violaría doblemente la Constitución por cuanto desconocería también la libertad tutelada en su artículo 44, sino que apremia para que, en su calidad de asociados, velen por el cumplimiento de las obligaciones tributarias correspondientes a la persona jurídica de la que participan, advirtiéndoles que si no lo hacen, no corre riesgo tan sólo el patrimonio social sino el de ellos individualmente considerados. Esto implica que quien se asocia conoce que no sólo adquiere derechos sino que también contrae obligaciones, una de ellas con el fisco.

Lo propio puede afirmarse de los comuneros o copartícipes, aunque cabe agregar que el régimen jurídico vigente ya había establecido su responsabilidad solidaria, por lo cual las nuevas disposiciones tributarias únicamente vienen a insistir en una de las características propias del vínculo jurídico que entre ellos se genera, dado que en esos casos no nace una persona jurídica autónoma.

Por lo que atañe a los representantes legales de las entidades públicas, una de sus funciones primordiales consiste precisamente en atender que ellas cumplan las disposiciones legales en todos los campos y, desde luego, en el tributario. Si bien podría alegarse que hay ocasiones en las cuales no les son imputables las fallas en los pagos puntuales de los impuestos, por ejemplo, cuando surgen interferencias presupuestales, no sucede así en el caso previsto por la disposición acusada —el impuesto sobre las ventas— pues, de acuerdo con la normatividad vigente, el vendedor no tiene que desembolsar el tributo sino tan sólo descontarlo del producto de la venta y proceder a su consignación conforme a la ley.

En relación con las entidades que se prestan a la evasión tributaria de terceros, la disposición legal encaja dentro del concepto de infracción a que alude el artículo 20 de la Carta, y, en consecuencia, no resulta inconstitucional que la ley establezca en cuanto a dichas entidades, sus representantes legales y sus directivos, la consiguiente responsabilidad solidaria por los montos que correspondan a la evasión y las pertinentes sanciones.

Ninguna de las normas objeto de la demanda puede resultar lesiva del principio de tipicidad, como lo manifiesta el actor, pues la previsión sobre responsabilidades solidarias no implica el señalamiento de una pena o sanción. A este fin se dedican otras normas de la ley tributaria, que sí describen las infracciones a su régimen y señalan las consecuencias punitivas de las mismas, mientras que los preceptos impugnados se limitan a indicar *quiénes* responderán por los tributos y las sanciones, según el sistema tributario general.

Finalmente, el cargo sobre posible inclusión de obligaciones irredimibles en favor del Estado, carece de todo fundamento, ya que ese concepto jurídico no es equivalente al de responsabilidad solidaria sino que implica la existencia de deudas no susceptibles de extinguirse. De los textos acusados no fluye una imprescriptibilidad y, por el contrario, varias normas del estatuto y de la legislación tributaria en general, que deben interpretarse en armonía con los artículos objeto de este proceso, establecen que las declaraciones tributarias quedan en firme después de transcurrido cierto lapso.

Los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986 no violan ningún otro precepto constitucional.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986, por no ser contrarios a la Constitución.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS JURIDICAS. LA IGUALDAD
ANTE LOS TRIBUTOS.

Exequibles las normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 124.

Referencia: Expediente número 1637.

Norma acusada: Parágrafos 1 y 3 del artículo 1° de la Ley 75 de 1986.

Actor: Rómulo Rincón Guiot.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 42.

Bogotá, D.E., septiembre 3 de 1987.

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a decidir sobre la demanda que presentó el ciudadano Rómulo Rincón Guiot en solicitud de la declaratoria de inexecutable de los parágrafos 1 y 3 del artículo 1° de la Ley 75 de 1986, que son del siguiente tenor:

“Parágrafo 1 transitorio. Para los años gravables de 1986, 1987 y 1988, la tarifa única sobre la renta gravable y las ganancias ocasionales de las Sociedades Anónimas y sus asimiladas será del treinta y tres por ciento (33%), treinta y dos por ciento (32%) y treinta y uno por ciento (31%), respectivamente. Para los años gravables de 1989 y siguientes, esta tarifa se regirá por lo previsto en el inciso primero de este artículo”.

“Parágrafo 3 transitorio. Por el año gravable de 1986, para tener derecho a la reducción de la tarifa impositiva prevista en este artículo, las Sociedades Anónimas nacionales y sus asimiladas deberán destinar el 100% del menor egreso causado en 1986 en virtud de la disminución de la tarifa, a:

- 1o. Aumentar el capital suscrito y pagado de la empresa.
- 2o. Constituir una reserva no distribuible, para expansión del negocio. En este caso la sociedad deberá demostrar durante 1987 a la Superintendencia de Sociedades o Bancaria, según el caso, la expansión alcanzada con el uso de los recursos reservados.
- 3o. Adquirir títulos señalados por el Gobierno Nacional.
- 4o. Las que resultan de combinar las alternativas anteriores”.

De la demanda se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió concepto. Y en memorial presentado a la Secretaría de la Corte el 4 de junio último por la ciudadana María del Pilar Abella Mancera, ésta se opuso a la demanda, con argumentos que serán considerados en la parte motiva de esta providencia.

II. RAZONES DE LA DEMANDA

El actor formula dos cargos contra las disposiciones acusadas, a saber:

Primer cargo: *Violación del artículo 11 de la Constitución.*

Dice el actor que del análisis del artículo 1º de la Ley 75 de 1986, conjuntamente con su parágrafo 1, se deduce que: mientras las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y cualquier otra entidad extranjera, deben tributar a partir de 1986 según la tarifa única del 30% sobre la renta gravable y sus ganancias ocasionales, las sociedades anónimas nacionales y las que se asimilan a ellas, deberán tributar por los mismos conceptos de acuerdo con una tarifa más gravosa: 33% para 1986; 32% para 1987; y 31% para 1988, viniéndose a unificar las tarifas a partir de 1989.

Ello viola, desfavorablemente a los nacionales, el principio de igualdad de derechos civiles y de garantía sociales que para los extranjeros consagra el artículo 11 C.N.

Considera el actor que dicho trato discriminatorio subsiste aún si se considera el impuesto de remesas, porque éste no siempre grava las utilidades de las sociedades extranjeras y, en cambio, sí puede recaer sobre las sociedades anónimas nacionales que transfieran al exterior rentas o utilidades, ya sea por el pago de servicios de asistencia técnica o explotación de toda especie de propiedad industrial, por la compra de materia prima, etc.

Segundo cargo: *Violación del artículo 26 C.N.*

Considera el actor que la exigencia que formula el parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 75 de 1986, en el sentido de exigirles a las sociedades anónimas nacionales destinación especial del menor impuesto que ocasione la reducción de la tarifa prevista en la misma disposición, contradice el artículo 26 C.N.

En efecto, la tarifa del 40% para tales sociedades había sido contemplada por el artículo 79 del Decreto 2053 de 1974, pero esta disposición dejó de regir el 24 de diciembre de 1986, de donde se sigue que la reducción de la tarifa (del 40%), contenida en la norma demandada, no puede aplicarse por sustracción de materia.

Agrega que “la Administración de Impuestos no puede obligar a ninguna persona a que invierta ese 7% (40%-33%) para acogerse a la reducción de la tarifa, ya que los presupuestos de la norma no se dan y la coerción necesaria en toda disposición de carácter tributario, para que el contribuyente la cumpla deja de ejercerse”.

En su opinión, esto va contra el principio de *ley preexistente* que, al tenor del artículo 26 C.N., rige el juzgamiento de los súbditos del Estado.

EFFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD

El actor no sólo pide que se declaren inexecutable los textos acusados, sino que la Corte se pronuncie expresamente sobre los efectos de esa declaración, de modo que aquéllos queden sin vigencia desde que fueron expedidos.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La vista fiscal se muestra favorable al primero de los cargos de la demanda, no así al segundo. Respecto de este último, dice que “de la lectura del párrafo acusado no se observa que constituya una regulación de una conducta sancionada administrativamente; antes por el contrario, en sí misma es una disposición que procura favorecer a las sociedades anónimas nacionales y asimiladas, contribuyentes del impuesto de renta y ganancias ocasionales, mediante la rebaja en la tarifa única de dicho impuesto, siempre y cuando las sociedades ahí indicadas cumplan con los requisitos que para el efecto estableció la ley.

“Tampoco puede considerarse que el párrafo bajo estudio sea eminentemente coercitivo, por cuanto no está obligando, bajo pena de sanción, a que las sociedades anónimas y sus asimiladas cumplan con las condiciones exigidas, sino que deja al arbitrio de ellas determinar si desean o no acogerse a la reducción de la tarifa impositiva”.

En consecuencia, considera que el párrafo 1 de la disposición acusada es INEXEQUIBLE, y que, en cambio, el párrafo 3 es EXEQUIBLE. No hace pronunciamiento alguno sobre los efectos del fallo de inexecutable.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia*

De acuerdo con el artículo 214 C.N., esta Corporación es competente para conocer de demandas de inconstitucionalidad de las leyes que sean formuladas por cualquier ciudadano, supuestos ambos que se dan en el caso a estudio;

b) *Examen de los cargos de la demanda:*

Primer cargo: *Violación del artículo 11 C.N.*

1o. *La Nacionalidad de las personas jurídicas*

“Dos tesis se han enfrentado en la doctrina colombiana acerca de si la idea de nacionalidad es o no aplicable a las personas jurídicas, al tenor de lo que dispone el artículo 12 C.N.

Según el profesor Tulio Enrique Tascón, autorizado exégeta de la Reforma Constitucional de 1936, de la que hace parte el artículo referido, éste proclama el principio de que las personas jurídicas carecen de nacionalidad.

Se basa este concepto en la explicación formulada por la Comisión redactora en los siguientes términos:

“El proyecto establece que el concepto y reconocimiento de las personas jurídicas se regirán por la ley colombiana, lo cual significa que se prescinde de la ficción jurídica de la nacionalidad aplicada a las sociedades.

“Dicha prescindencia guarda para las naciones del continente americano, la ventaja de que evita las reclamaciones diplomáticas por perjuicios o daños ocasionados a sociedades extranjeras. No existiendo éstas, carecen de fundamento tales reclamaciones en el campo del derecho internacional, puesto que el Estado no puede intervenir o reclamar sino para proteger los derechos o los intereses de los propios nacionales.

“La teoría en referencia ha sido constantemente practicada por la República Argentina desde el año de 1876, cuando la expuso el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, señor Irigoyen; fue aceptada por la Comisión de Jurisconsultos Americanos reunida en Rio de Janeiro en 1927, con representación de 17 países de América y ha sido defendida por profesores europeos, como Antonio Pillet, de reputación científica mundial” (vid. Tascón, Tulio Enrique, “Derecho Constitucional Colombiano”, Ed. Minerva, Bogotá, 1939, pp. 61-2).

Otro reputado intérprete de esta disposición, el profesor José Joaquín Caicedo Castilla, ha argumentado que lo que de ahí se desprende es una autorización al legislador para reconocer o no la nacionalidad de las personas jurídicas, pero no el principio de que éstas carecen de nacionalidad.

Su argumentación se funda, igualmente, en el texto del artículo 12 C.N. y en los antecedentes de su expedición. Dice así: “Presentada por nosotros en el Senado una fórmula para consagrar directamente en la Constitución la moderna doctrina que niega la nacionalidad a las sociedades, tuvo algunas resistencias, por lo cual finalmente se aceptó, por vía de transacción, el texto definitivo citado, que representa un progreso puesto que elimina la traba constitucional, pero que no establece doctrina fija sobre la materia. Por consiguiente, mientras no se expida una ley que expresamente disponga que las personas jurídicas carecen de nacionalidad, dicho principio no regirá, y las leyes anteriores que partían de la base de que las sociedades tienen nacionalidad, serán constitucionales y válidas” (Caicedo Castilla, José J. “Derecho Internacional Privado”, Temis, Bogotá, 1967, páginas 263-4).

La práctica colombiana, sancionada por la jurisprudencia en varios fallos, ha sido favorable a esta segunda opinión. En efecto, las leyes en distintas oportunidades han distinguido entre sociedades nacionales y extranjeras, atendiendo a varios criterios de diferenciación.

Así, el artículo 469 C. de Co. ha dicho que “son extranjeras las sociedades constituidas conforme a la ley de otro país y con domicilio principal en el exterior”.

Iguals criterios adopta el artículo 6º del Decreto 2053 de 1974, para lo concerniente al impuesto sobre la renta y sus complementarios.

En cambio, el Estatuto de capitales Extranjeros define la inversión extranjera atendiendo a su origen, y clasifica las sociedades o empresas en nacionales, mixtas o extranjeras, teniendo en cuenta el lugar de su constitución y la composición del capital.

En efecto, el artículo 1º de la Decisión 101 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, adoptada mediante el Decreto 170 de 1977, definió como *inversión extranjera directa* “los aportes provenientes del exterior de propiedad de personas naturales, o jurídicas extranjeras al capital de una empresa, en monedas libremente convertibles o en bienes físicos o tangibles de los señalados en el literal b) del punto II del Anexo número 1 de la Decisión 24 con derecho a la reexportación de un valor y a la transferencia de utilidades al exterior”.

El inciso 2 agrega que “igualmente se considerarán como inversión extranjera directa las inversiones en moneda nacional provenientes de recursos con derecho a ser remitidos al exterior y las inversiones que se efectúen de conformidad con el presente régimen”.

Por *inversionistas nacionales* se entiende “el Estado, las personas naturales nacionales, las personas jurídicas nacionales que no persigan fin de lucro y las extranjeras nacionales definidas en este artículo”. También se consideran inversionistas nacionales “las personas naturales extranjeras con residencia ininterrumpida en el país receptor no inferior a un año, que renuncien ante el organismo nacional competente al derecho de reexportar el capital y a transferir utilidades al exterior”. El requisito de la residencia ininterrumpida podrá ser salvado, en casos justificados, por dicho organismo nacional.

Pues bien, las nociones de empresa nacional, mixta y extranjera se definen en función de estos conceptos, así:

a) *Empresa Nacional*: es “la constituida en el país receptor y cuyo capital pertenezca en más del ochenta por ciento a inversionistas nacionales, siempre que a juicio del organismo nacional competente, esa proporción se refleje en la dirección técnica financiera, administrativa y comercial de la empresa”;

b) *Empresa Mixta*: es “la constituida en el país receptor y cuyo capital pertenezca a inversionistas nacionales en una proporción que fluctúe entre el cincuenta y uno por ciento y el ochenta por ciento, siempre que, a juicio del organismo nacional competente, esa proporción se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa”;

c) *Empresa Extranjera*: es la “constituida o establecida en el país receptor y cuyo capital perteneciente a inversionistas nacionales es inferior al cincuenta y uno por ciento, o cuando siendo superior, a juicio del organismo nacional competente, ese porcentaje no se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la Empresa”.

Se sigue de lo transcrito que, para efectos comerciales, tributarios y cambiarios, toda sociedad constituida fuera de Colombia y con domicilio en el exterior es extranjera, cualquiera sea la composición de su capital.

La constituida en el exterior pero con domicilio principal en Colombia es nacional para efectos comerciales y tributarios, pero no para los cambiarios, respecto de los cuales sigue siendo extranjera.

La constituida en Colombia, tenga o no su domicilio principal en el país, es sociedad nacional para efectos comerciales y tributarios. En cambio, para efectos cambiarios sólo será nacional si reúne los requisitos de composición de capital atrás mencionados. De lo contrario, será mixta o extranjera.

La Corte Suprema de Justicia, en fallo del 16 de junio de 1976, acogió la tesis que se viene comentando, sobre la base de que "es el legislador, y sólo él, quien tiene todo el poder suficiente para instituir el régimen jurídico de las sociedades, *de las colombianas y las extranjeras que desarrollan actividades en el territorio nacional, sin limitaciones*" (subraya la Sala).

Esta última expresión debe entenderse en el sentido apropiado, vale decir, sin otras limitaciones que las que fluyan del ordenamiento constitucional.

Hay muchas razones tanto de orden teórico como práctico para sustentar la clasificación legal entre sociedades nacionales y extranjeras y, como acaba de verse, esta distinción puede hacerse desde varios puntos de vista y con diferentes efectos jurídicos. Es más, no agota la materia, pues caben términos intermedios, como el de las empresas mixtas.

Con todo, es interesante examinar si el concepto de nacionalidad se aplica de la misma manera a las personas naturales y a las jurídicas. Ahí radica el meollo del asunto, y el análisis del mismo conduce a sacar adelante la tesis del profesor Tascón, pues los antecedentes que menciona muestran a las claras que el constituyente de 1936 quiso impedir que las sociedades extranjeras invocaran el derecho a la protección diplomática de su país de origen, que en el ordenamiento jurídico internacional va asociado al Estatuto del nacional o ciudadano de un Estado.

Así las cosas, aunque la ley hable de sociedades nacionales y extranjeras, lo que ahí se entiende por nacionalidad no es ni puede ser lo mismo que regulan los artículos 8° a 11 C.N., respecto de las personas naturales. Sólo de éstas es posible predicar la ciudadanía, cuyo supuesto es la nacionalidad. Sólo a personas naturales extranjeras puede referirse la posibilidad de la nacionalización. Y, se repite, la Constitución, implícitamente, sólo acepta la protección diplomática que brinde otro Estado a las personas naturales que sean nacionales suyos, no a las jurídicas.

Ello no significa, sin embargo, que el derecho de igualdad, con las excepciones que la Constitución autoriza, no rija para las personas jurídicas, pero en este caso su fundamento no hay que buscarlo como lo hace el actor en el artículo 11 C.N. sino en otras disposiciones.

2o. *La igualdad ante los tributos*

La Constitución no consagra expresamente el *derecho a la igualdad*. No obstante, este principio se encuentra de modo implícito en disposiciones como la del

artículo 16, que proclama el deber de las autoridades de proteger a *todas* las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes; en la del artículo 22, que prohíbe la esclavitud; en la del inciso final del artículo 31, que sólo permite privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación; en la del artículo 78-5, que prohíbe al Congreso “decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos de derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18” (en realidad, el 20); o en la del mismo artículo 78, ordinal 6, que prohíbe también al Congreso “decretar actos de proscripción o persecución contra personas o entidades”.

Tradicionalmente se ha entendido que el contenido de este derecho se traduce, sobre todo, en la igualdad ante la ley, es decir, que ésta sea general y la misma para todos. De ahí el carácter impersonal y abstracto que deben ostentar los actos con fuerza legislativa, al tenor de la doctrina clásica sobre la materia. También va asociada a la doctrina de la igualdad la eliminación de estatutos especiales para ciertas categorías sociales, así como la de fueros, privilegios y regímenes discriminatorios fundados en el sexo, la raza, la religión o las opiniones personales.

El intervencionismo estatal y, en términos más amplios, la normatividad del llamado Estado Social de Derecho, han modificado ciertas opiniones tradicionales acerca de la igualdad y de los derechos subjetivos en general.

Por una parte, la idea de que el Estado debe procurar la realización de una sociedad igualitaria ha conducido a sacrificar o atenuar el principio de igualdad ante la ley, en beneficio de la igualdad social o real. De ahí la legislación protectora para los sectores menos favorecidos o la restrictiva para quienes son considerados como privilegiados por la fortuna, por la herencia o por otras circunstancias.

Por otra parte, el hecho de que al Estado se le asigne, como dice el artículo 32 C.N. “la dirección general de la economía” y se le permita, en consecuencia, intervenir de distintas maneras en los procesos económicos, para fomentar unos y desestimular otros, y en todo caso para ordenarlos o racionalizarlos, implica necesariamente una serie de derogaciones del principio general de la igualdad ante la ley, o por lo menos una concepción diferente de dicho principio.

Precisamente uno de los dogmas del liberalismo clásico era el de la neutralidad del Estado en la vida económica, pues sus intervenciones como sujeto activo en la producción o la distribución de bienes y servicios no esenciales, no sólo se consideraba perturbadora de los equilibrios naturales sino discriminatoria respecto de los sujetos privados que actuasen en las mismas áreas.

Es sabido que uno de los campos en donde se han manifestado con más vigor estas concepciones es el de la tributación, que ya no cumple sólo el papel que se le asignaba en el pasado de proveer a la financiación de los servicios estatales, sino que es un instrumento fundamental para la dirección general de la economía por parte del Estado.

Dentro de este orden de ideas, la igualdad ante el impuesto ha dejado de ser un postulado absoluto del sistema tributario, si es que alguna vez lo fue. Es más bien un

criterio que se tiene en cuenta en armonía con otros, como la eficacia para dotar de recursos al fisco o su capacidad para servir a los distintos objetivos de la política económica.

Si el principio de igualdad fuera aplicado de un modo formalista al sistema tributario, éste terminaría siendo inequitativo en la práctica. Por eso la doctrina y la legislación han abandonado las tarifas proporcionales, sustituyéndolas por las progresivas que gravan más fuertemente a quienes obtengan ingresos elevados. Así mismo, los argumentos en contra de los impuestos indirectos, que aparentemente son los mismos para todos, se fundan en que en realidad son discriminatorios para los que perciban menores ingresos.

La búsqueda de la equidad del sistema tributario ha conducido a establecer distintos regímenes de acuerdo con las peculiaridades de cada tipo de actividad productiva. Por ejemplo, si se aplican las mismas reglas sobre depreciación a todos los sectores de la economía, podría en la práctica haber discriminación para unos y beneficios para otros. Y si no se tuvieran en cuenta los ingresos o los costos y gastos diferidos que normalmente se dan en ciertos sectores, la tributación podría arruinarlos.

Hay, por otra parte, técnicas fiscales orientadas en sentido contrario, esto es, que buscan precisamente la desigualdad. Por ejemplo, cuando se crean estímulos para determinadas actividades o formas de actividad que se consideran convenientes para el desarrollo económico o social del país, lo que coloca en situación desventajosa a las demás. O, al contrario, cuando expresamente se crean condiciones desfavorables para ciertos sectores que se quiere desestimar (v.gr.: el consumo suntuario).

Unas veces, entonces, se sacrifica la igualdad jurídica en aras de la real; otras, se prescinde de ambas para buscar la realización de valores diferentes que, desde luego, interesan al bien común.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que el ordenamiento impositivo pueda ser arbitrario e ignorar de modo rampante un principio tan significativo como el de la igualdad. Lo que se quiere afirmar con las consideraciones que se vienen haciendo es otra cosa: que la igualdad en el campo tributario no puede ser mirada desde el punto de vista jurídico-formal sino con criterio práctico, aunque no necesariamente matemático; y que el artículo 32 C.N. justifica derogaciones a este principio en virtud de la dirección general de la economía que le corresponde al Estado y de la posibilidad que éste tiene de intervenir en las distintas áreas de aquélla para racionalizarla y planificarla, a fin de lograr el desarrollo integral.

Conviene agregar a estas consideraciones que, al contrario de lo que sucede con las personas naturales, respecto de las cuales el principio de igualdad tiene, por así decirlo, una cobertura amplia, las personas jurídicas pueden estar regidas, de acuerdo con la Constitución, por estatutos desiguales.

Así, el artículo 44 C.N. trae ya la distinción entre compañías, asociaciones y fundaciones, que da lugar a que haya reglas diferentes para cada una de estas modalidades de personas jurídicas.

La intervención genérica en la economía que prevé el artículo 32 C.N. y las específicas en los establecimientos de crédito y las sociedades comerciales, o en el Banco de Emisión y en las actividades que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, autorizados por el artículo 120 C.N. en sus ordinales 15 y 14, le permiten al legislador regular los distintos tipos societarios, ordenando incluso que determinadas actividades sólo puedan ser realizadas por unos de ellos y vedándose las a otros.

En el caso concreto de lo fiscal, durante muchos años el sistema del impuesto sobre la renta de las sociedades estuvo fundado en la distinción entre las sociedades anónimas y las asimiladas a ellas, por una parte, y las sociedades limitadas y sus asimiladas, por la otra, lo que daba lugar a la aplicación de regímenes diversos según se tratase de uno u otro tipo. Igualmente, según se observó atrás, ha sido constante la clasificación entre sociedades nacionales y extranjeras, para darles tratamientos diferentes en materia de tarifas y de reconocimiento de costos, de deducciones o de descuentos tributarios.

Pero estos regímenes diferenciales tienen que fundarse, conforme a lo dicho, en razones de equidad real o de intervencionismo de Estado. De lo contrario, la desigualdad jurídica sería arbitraria y, por consiguiente, vulneraría principios fundamentales de la Constitución.

En el caso a estudio no se advierte que haya un objetivo de política económica que busque favorecer a las sociedades extranjeras, gravándolas a una tarifa inferior a las sociedades anónimas nacionales. Es bien sabido, aunque no practicado, que la regla del artículo 76-20 C.N., que autoriza al Congreso para “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”, exige que los estímulos que por distintos medios otorgue el Estado (y la reducción de tarifas impositivas es uno de ellos), tengan un fundamento racional explícito. Si fuesen arbitrarios, se violaría la prohibición expresa del artículo 78-5 C.N.

Hay que examinar, entonces, si la desigualdad jurídica que aparentemente se observa al comparar las tarifas aplicables a las sociedades anónimas nacionales y sus asimiladas con las de las extranjeras, obedece a la necesidad de buscar la igualdad práctica o real.

Es sabido que, aunque desde el punto de vista jurídico la sociedad forma una persona distinta de los socios individualmente considerados, ello no sucede exactamente así en la práctica, pues al fin y al cabo el capital social ha sido aportado por socios que aspiran a obtener utilidades de su inversión y que, en últimas, son los llamados a soportar los riesgos de las actividades de la compañía.

Por eso en el derecho tributario se ha hablado del tema de la integración del impuesto que recae sobre las sociedades con el que grava a los socios, lo que da lugar a la adopción de distintos sistemas que buscan armonizar los propósitos de rendimiento fiscal, los de fomento a la capitalización empresarial y los de equidad o neutralidad ante los distintos tipos de inversiones y de inversionistas.

Aunque la Ley 75 de 1986 adoptó en general el sistema de gravar los rendimientos de las sociedades en cabeza de estas últimas, considerando que los rendimientos

que se distribuyan efectiva o teóricamente a los socios quedan sometidos al impuesto por haber sido ya gravados, por así decirlo, en su fuente productiva, ello no significa que para analizar la equidad de sus disposiciones deba dejarse de lado el aspecto tributario de los socios, pues la integración es un hecho insoslayable de la vida económica.

Pues bien, el artículo 21 de la Ley 75 de 1986 declara que no constituye renta no ganancia ocasional, y por lo tanto no son gravables con el impuesto de renta y complementarios, "los dividendos y participaciones percibidos por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean *personas naturales residentes en el país*; sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran *residentes en el país*, o *sociedades nacionales*" (subraya la Sala), siempre y cuando tales dividendos y participaciones correspondan a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad.

Se advierte, entonces, que en general los socios de compañías nacionales, siempre y cuando residan en el país o sean también sociedades nacionales, no deben tributar por concepto de impuesto de renta y complementarios sobre utilidades distribuidas por tales compañías.

No acontece lo mismo con los extranjeros. En efecto, el artículo 3° de la misma ley grava con la tarifa del 30% los dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras, por personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros que no eran residentes en Colombia.

Agrega la disposición que "este impuesto será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos".

Ello significa, entonces, que \$100 ganados por una sociedad anónima nacional tributan \$33,00 por año gravable de 1986. Y si los \$77 restantes son distribuidos a título de dividendos entre sus accionistas, éstos sólo serán gravados si fueren sociedades extranjeras, personas naturales extranjeras sin residencia en el país o sucesiones ilíquidas de las mismas.

En cambio, los mismos \$100 que obtenga una sociedad extranjera y distribuya entre sus accionistas también extranjeros y sin residencia en el país, si se trata de personas naturales, sufren los siguientes gravámenes por concepto de impuesto sobre la renta:

\$30 en cabeza de la sociedad; los \$70 restantes, al ser distribuidos, dan lugar al impuesto retenido en la fuente por la suma de \$21, de donde se sigue que el accionista recibe \$49 netos.

Es indispensable aclarar que el giro al exterior de esta última cantidad no causa impuesto de remesas, al tenor de lo que dispone el inciso 2 del artículo 45 de la Ley 9ª de 1983.

Cuando se trata de la sucursal de una sociedad extranjera que remite utilidades a su matriz en el exterior, el resultado es el mismo: la sucursal paga \$30 a título de impuesto sobre la renta y al girar los \$70 restantes debe pagar por impuesto de

remesas, que es complementario del de renta (artículo 1° Decreto 205374), el 30% (artículos 11 Ley 75 de 1986, 46 Ley 9° de 1983), de donde se sigue que el giro efectivo asciende a \$49.

En los hechos, entonces, es más gravosa la tributación que pesa por concepto de impuesto de renta y complementarios sobre los inversionistas extranjeros que sobre los nacionales, y en consecuencia carece de fundamento lo alegado por el demandante en la formulación de este cargo.

Ahora bien, la desigualdad en favor de los inversionistas nacionales que sean personas naturales encuentra apoyo en el artículo 11 C.N. Y respecto de las personas jurídicas extranjeras, por consideraciones de política económica puede la ley establecer trato bien sea discriminatorio o favorable, según se proponga desestimular o fomentar sus inversiones de modo genérico o en determinadas áreas de la economía.

Como la Corte al decidir sobre este tipo de demandas tiene que examinar las disposiciones acusadas a la luz de todo el articulado de la Constitución, para poder resolver definitivamente sobre su exequibilidad o inexequibilidad, procede referirse a la cuestión de si el tratamiento diferencial que establecen los parágrafos 1 y 3 del artículo 1° de la Ley 75 de 1986 respecto de las sociedades anónimas nacionales, que las sitúa en posición aparentemente desfavorable frente a las sociedades limitadas, es o no compatible con la Carta Fundamental.

La ley que se examina tuvo su origen en la iniciativa gubernamental plasmada en el Proyecto número 98, cuyo artículo 1° proponía fijar en el 30% la tarifa única sobre la renta gravable y las ganancias ocasionales de las sociedades, cualquiera que fuera su especie, sobre la base, explícitamente formulada en la exposición de motivos, de otorgarle un tratamiento igual a las utilidades que generan los diversos tipos de sociedades en cabeza de sus accionistas o socios “y de corregir distorsiones sobre los socios de las compañías limitadas” (vid Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario N° 33, pp. 69 y 73).

Esta propuesta fue modificada por el ponente en el primer debate en el Senado, quien consideró que era conveniente tomar disposiciones para asegurar la capitalización de los recursos liberados por la rebaja de tarifas de las sociedades anónimas y, en tal virtud, se pidió que, para tener derecho a la reducción de la tarifa del 40% al 30% por el año de 1986, las sociedades anónimas nacionales estarían obligadas a destinar el 50% de las utilidades liberadas a consecuencia de tal disposición; a “aumentar de manera permanente el capital suscrito y pagado de la empresa; constituir una reserva no distribuible para expansión del negocio; o adquirir bonos de fomento señalados por el Gobierno Nacional”.

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate en el Senado se propuso aumentar la tarifa de las sociedades anónimas para los años de 1986, 1987 y 1988, tal como quedó en la ley, explicando que “con esta medida se da una garantía adicional de protección a los recaudos de los primeros años de aplicación de la reforma que permite cubrir una variación no esperada en el comportamiento tributario de los contribuyentes”. Se agregó, además, que “el párrafo tercero dispone que la totalidad de los recursos liberados en virtud de la disminución de la tarifa de las sociedades anónimas durante el año gravable de 1986, deberá destinarse a algunas de las

alternativas de capitalización que se establecen en el mismo párrafo” (Revista ICDT, ed, cit., p. 261).

El desequilibrio establecido entre las sociedades anónimas y las sociedades limitadas, consistente en someter a las primeras a tarifas más elevadas por los años gravables de 1986, 1987 y 1988, y exigirles destinaciones especiales de los recursos liberados por la reducción de la tarifa del 40% que venía rigiendo para ellas con anterioridad a la ley citada, encuentra entonces un doble fundamento: proteger los recaudos y fomentar la capitalización empresarial.

Se dijo atrás que uno de los criterios fundamentales que deben presidir la estructuración de un sistema fiscal es el de la eficacia, de modo tal que muchas desigualdades se explican por ese motivo. De ahí que las actividades organizadas y controladas por el Estado sean campo propicio para gravámenes de diversa índole. Podría decirse, desde luego, que esto conduce a discriminar en contra de los empresarios organizados, de la misma manera que los gravámenes sobre la propiedad territorial crean ventajas en favor de los propietarios de bienes muebles o de valores. Pero el principio constitucional de la igualdad ante la ley no puede llevarse hasta el extremo de condenar las diferencias impositivas fundadas en el principio de eficacia, a menos que se las estableciera con criterios absurdos o abiertamente discriminatorios.

Pues bien, es un hecho notorio que es menos dispendioso el recaudo del tributo en cabeza de las sociedades anónimas que de las limitadas, lo que justifica entonces lo dispuesto por el párrafo 1° de la disposición acusada.

En cuanto al párrafo 3, su fundamento radica en consideraciones de capitalización que a la luz de lo expuesto atrás, son congruentes con la dirección general de la economía que le compete ejercer al Estado.

Segundo cargo: *Violación del artículo 26 C.N.*

Aunque la redacción que elabora el actor para sustentar este cargo no es del todo clara, sus términos dan a entender que, al haber sido derogado el artículo 79 del Decreto 2053 de 1974, que fijaba en el 40% la tarifa del impuesto de renta para las sociedades anónimas y asimiladas, mal puede exigírseles a éstas que para tener derecho a la reducción de la tarifa hagan las inversiones que dispone el párrafo 3 del artículo acusado.

Observa la Sala que, evidentemente, se intenta aquí una aplicación retorcida del artículo 26 C.N., que alude al supuesto del juzgamiento de los súbditos del Estado y, a propósito de ello, a la necesidad de “ley preexistente” para efectuarlo. Este requisito se refiere a que toda prohibición y, en general, las limitaciones a la libertad individual, entendida ésta en su más amplia acepción jurídica, tengan base legal, salvo lo que la Constitución exceptúa. Corolario suyo es el principio de la irretroactividad de la ley, sobre el que el mismo artículo hace la salvedad de que no se aplica en el caso de la ley penal favorable.

Pero aquí no se trata de juzgamiento de las sociedades anónimas y sus asimiladas, sino de la exigencia que se les formula, para tener derecho por el año de 1986 a la

tarifa del 33%, de que las utilidades que liberan por la no aplicación de la tarifa del 40% se apliquen a los objetos atrás mencionados.

La tarifa del 40% fue establecida por el artículo 79 del Decreto 2053 de 1974, que fue expresamente derogado por el artículo 108 de la Ley 75 de 1986. Pero esta misma ley hizo referencia inequívoca a dicha tarifa en el párrafo 3 del artículo 1º, para mantener transitoriamente su vigencia por el año gravable de 1986. En este sentido debe interpretarse razonablemente la derogatoria estipulada por el artículo 108.

En consecuencia, no es cierto como lo sostienen el demandante que se esté exigiendo la aplicación de una tarifa inexistente por haber sido derogada, a quienes no ejecuten las inversiones que el texto acusado dispone.

No se está desconociendo con esta interpretación el principio que consagra el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 acerca de que una disposición derogada no revive por la sola mención que de ella se haga en ley posterior, pues la vigencia transitoria del artículo 79 del Decreto Legislativo 2053 de 1974 en lo relativo a la tarifa a que deben someterse las sociedades anónimas y sus asimiladas fluye de la misma ley derogatoria y no de otra posterior.

Tampoco prospera, en consecuencia, este cargo;

c) *Efectos del fallo de inexequibilidad*

El demandante solicita a la Corte que se pronuncie sobre los efectos que tendría la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas “con el fin de establecer con toda claridad cuál ha de ser la posición de las sociedades anónimas ante la Administración de Impuestos, teniendo en cuenta que para la fecha en que se decida en definitiva la presente acción los plazos para presentar la declaración de renta y para corregirla, se encontrarían vencidos”.

Observa esta Corporación que, ante el fallo de inexequibilidad que en esta ocasión habrá de proferirse, no es el caso de decidir en esta oportunidad sobre los efectos de las sentencias que se dicten en este tipo de procesos.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“DECLÁRANSE EXEQUIBLES los párrafos 1 y 3 del artículo 1º de la Ley 75 de 1986.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente”.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LIMITES TEMPORAL Y MATERIAL DE LAS FACULTADES
EXTRAORDINARIAS. LA LEY NO PODIA PRINCIPIAR A REGIR ANTES DE
SER PROMULGADA Y SU OBSERVANCIA PRINCIPIA DOS MESES
DESPUES. NUEVA ORGANIZACION AL MINISTERIO DE DEFENSA
NACIONAL

Exequible el artículo 25 del Decreto 2335 de 1971.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 125.

Referencia: Expediente número 1655.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 del Decreto
2335 de 1971.

Actores: José Antonio Pedraza Picón y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 42 de septiembre 3 de 1987.

Bogotá, D.E., septiembre tres (3) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos José Antonio Pedraza Picón y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, han demandado ante la Corte el artículo 25 del Decreto 2335 de 1971 que textualmente dice:

«DECRETO NUMERO 2335 DE 1971
(diciembre 9)

Por el cual se reorganiza el Ministerio de Defensa Nacional

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

DECRETA:

.....

Artículo 25. Tablas de Organización y Equipo. El Comandante General de las Fuerzas Militares y los Comandantes del Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea determinarán, dentro de las dotaciones fijadas por la ley, y por medio de Tablas de Organización y Equipo, aprobadas por el Ministerio de Defensa Nacional, la composición y organización de los elementos integrantes del Comando General de las Fuerzas Militares y de cada una de las Fuerzas.

Parágrafo. Para los fines de este artículo, se entiende por Tablas de Organización y Equipo las disposiciones destinadas a determinar la misión, organización, capacidades y dotaciones de los distintos componentes de las Fuerzas Militares».

Una vez surtidos todos los trámites que para esta clase de procesos contempla el Decreto 0432 de 1969, adoptará la Corte decisión de fondo.

II. LA DEMANDA

Los actores, después de presentar sucintamente la evolución de nuestra Constitución Política en cuanto a la competencia para fijar el pie de fuerza, según los artículos 76, ordinal 6 y 167 del Estatuto adoptado en 1886, luego modificado en esa materia por el Acto Legislativo número 1 de 1945, argumentan que aun habiendo desaparecido dicha expresa facultad en cabeza del Congreso Nacional, éste la conserva y es privativa de él, de conformidad con el principio de la competencia residual, mejor conocido en la doctrina como la “cláusula general de competencia”.

Añaden al respecto:

“En el caso *sub lite* el Congreso Nacional mediante la Ley 7ª de 1970 facultó extraordinariamente al Presidente de la República para ‘*Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional*’ (art. 1º. Literal a), Ley 7ª de 1970). Con fundamento en esas facultades extraordinarias concedidas, el Ejecutivo expide el Decreto 2335 de 1971 que excediendo la precisión de las mismas y, sin autorización ni competencia constitucionales, delega en su artículo 25 en el Comandante de las Fuerzas Militares y en los Comandantes del Ejército y la Fuerza Aérea, la facultad de *determinar*, ‘...*Por medio de Tablas de Organización y equipo*, aprobadas por el Comandante General de las Fuerzas Militares y por el Ministerio de Defensa Nacional, la *composición y organización de los elementos integrantes del Comando General de las Fuerzas Militares y de cada una de las fuerzas*’. Tablas de organización y equipo definidas en el parágrafo único del mentado artículo como: ‘*Disposiciones destinadas a determinar la misión, organización, capacidades y dotaciones de los distintos componentes de las Fuerzas Militares*’.

“Retomando las acepciones citadas atrás del término fijar, las expresiones del texto del artículo 25 del Decreto 2335 de 1971 acusado no dejan duda de la delegación indebida. En efecto, ‘...*determinarán...* la composición y organización de los elementos integrantes... y de cada una de las fuerzas... *disposiciones destinadas a determinar la composición y organización, capacidades y dotaciones de los distintos componentes de las Fuerzas Militares*’ son expresiones que disfrazan el verdadero

objeto de la norma, subterfugios o artificios que ocultan un inocultable propósito 'fijar el pie de fuerza', función que corresponde al Congreso Nacional, tal como quedó afirmado, por la 'cláusula general de competencia'.

"Si es al legislativo al que corresponde el desempeño de esa función constitucional, mal puede el presidente atribuírsela inapropiadamente y, lo que es mayormente contrario a la legalidad, atribuírsela para delegarla. Cabe aquí citar el aforismo romano *potest quis per alium, quead potest facere per se ipsum*, que de manera negativa significaría: No se puede hacer por medio de otro lo que no se puede hacer por sí mismo.

"El Presidente de la República se arrogó una facultad que de ordinario corresponde exclusiva y privativamente al órgano legislativo, para delegarla en funcionarios subordinados de la rama que él preside; por esto violó ostensiblemente el artículo 76 de la Constitución Nacional y de contera los artículos 1º, 2º y 55 de la misma Carta, en el entendido de que es la forma republicana la que rige el Estado Colombiano y que por ésta, lo jurídico solamente proviene de la legalidad. Consecuentemente no se ejerció la potestad de expedir la norma en comento dentro de los límites que establece la Constitución, concentrándose de esa manera abusiva las funciones legislativas y ejecutivas.

"2.1.2 El Congreso Nacional otorgó al Gobierno la facultad específica de Reorganizar el Ministerio de Defensa. En el caso presente el sentido de la ley y el artículo 25 del Decreto nombrado no coinciden.

"Reorganizar un Ministerio y atribuir subdelegando la facultad de determinar cuál ha de ser la organización de las Fuerzas Militares, suplantando la voluntad del legislativo, no concuerda con el contenido preceptivo de la Ley 7ª de 1970. Ese no era su alcance.

"Ahora bien, esa subdelegación no implica nada distinto que una indebida autoprórroga, con el artículo de que corresponde a los mandos militares la determinación del pie de fuerza. El Ejecutivo se apropia de esa manera de una competencia permanente, que contradice la naturaleza misma de las facultades excepcionales, cuál es el límite en el tiempo.

"Por lo anterior se presentó un exceso en el uso de estas facultades, lo que permite al Presidente de la República incrementar a su arbitrio el pie de fuerza, a través del Ministro de Defensa y los comandantes de las Fuerzas e implica que esta grave determinación pueda ejercerse mediante simples actos administrativos. Lo que está ocurriendo, mediante simples resoluciones del Ministerio de Defensa que aumentan inconsultamente y sin limitación alguna divisiones, brigadas y en general cuerpos militares con base en el artículo 25 acusado.

"Finalmente cabe agregar en lo que respecta a este punto de violación del artículo 118.8 que ésta se consuma en razón a que las facultades extraordinarias son de ejercicio directo del Gobierno, es decir, que no pueden ser subdelegadas y que la interpretación de las mismas es restrictiva, no extensiva ni análoga".

III. EL PROCURADOR

Mediante oficio 1197 del 26 de junio de 1987, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto, en el cual solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada, con base en los siguientes fundamentos:

“Como en reiteradas oportunidades se ha sostenido, el canon 76 de la Carta en su numeral 12, contiene dos elementos que caracterizan las facultades extraordinarias mediante las cuales el Congreso inviste al Presidente de la República, a saber: la temporalidad y la precisión. En virtud de ello, los decretos que se expidan en ejercicio de dichas facultades deben ceñirse a los límites que allí se indican y tienen la fuerza y la virtualidad de las leyes. Por medio de los decretos proferidos con base en el citado numeral del precepto 76 superior el Jefe del Ejecutivo asume el ejercicio de la función legislativa que le corresponde al Órgano Legislativo, en forma transitoria y por autorización del Congreso.

“Ahora bien, en punto a la precisión, estima el Despacho que las facultades entregadas mediante la Ley 7ª de 1970 son, de suyo, específicas y detalladas, con el fin de que sirvan *‘como garantía de los derechos ciudadanos, y para evitar la arbitrariedad en que pueda incurrir el Ejecutivo al hacer uso de autorizaciones vagas o que no estén suficientemente determinadas’* (sentencia de septiembre 26 de 1933). Por tanto, al determinar la ley con claridad el marco dentro del cual debían ejercitarse dichas facultades, esto es, reorganización del Ministerio de Defensa, modificación de las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a aquél, así como la modificación de las normas que regulan la carrera del personal, su remuneración y régimen de las prestaciones sociales en el Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional, es indudable que ellas eran precisas, por lo que en este aspecto no vulneran el artículo 76-12.

“En lo que respecta al factor de temporalidad se tiene: De acuerdo con el precepto 1º de la Ley 7ª de 1970, al Presidente de la República se le concedieron facultades extraordinarias ‘por el término de un año contado desde la vigencia de esta ley’, para legislar sobre los aspectos mencionados en párrafos anteriores. Dado que el término otorgado era de sólo un año, el cual empezaba a correr desde su sanción (art. 3º *ibidem*) verificada el 4 de diciembre de 1970, según se desprende del Diario Oficial número 33212 donde se publicó, las citadas facultades vencían el día 3 de diciembre de 1971.

“El Decreto-ley 2335 de 1971 fue expedido el 8 de diciembre de ese año, y de acuerdo con su artículo 57, entraba a regir ‘desde la fecha de su expedición’, por lo que resulta incuestionable que la norma acusada regía a partir del día 8 antes indicado, fecha para la cual ya se había agotado el tiempo para poder hacer uso de las facultades conferidas, por lo que el Presidente de la República desbordó el límite temporal dentro del cual debía expedir el citado Decreto, del cual hace parte el artículo 25 materia de acusación, resultando por consiguiente inconstitucional dicho precepto, por violación de los cánones 76-12 y 118-8 constitucionales.

“En consecuencia, dado que aparece diáfano probado que el Gobierno excedió el límite temporal concedido para hacer uso de las facultades extraordinarias

otorgadas, el Despacho se abstiene de pronunciarse sobre los otros aspectos que enuncian los impugnantes”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Habida cuenta de la naturaleza jurídica del Decreto 2335 de 1971, del cual hace parte la disposición acusada, la Corte Suprema de Justicia es el Tribunal competente para decidir acerca de su constitucionalidad (art. 214 C.N.).

2a. *Límite temporal de las facultades extraordinarias*

“La Ley 7ª de 1970 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de un año contado desde su vigencia.

La ley fue publicada en el Diario Oficial número 33213 del 16 de diciembre de 1970.

El Decreto 2335 de 1971, tal como se publicó en el Diario Oficial 33503 del 27 de enero de 1972, presenta dos fechas distintas de su expedición: según el encabezamiento, dicho Decreto se dictó el 9 de diciembre de 1971, pero al final de su texto se expresa que fue “dado en Bogotá, D.E., a 8 de diciembre de 1971”, fecha esta última que parece corresponder a la verdadera, si tenemos en cuenta que la otra se agrega generalmente al momento de numerar el acto ya expedido.

Según el concepto del Procurador, la expedición del Decreto fue extemporánea, lo cual, en caso de probarse, llevaría a concluir su inconstitucionalidad, sin que fuera menester detenerse en los demás cargos planteados por los demandantes.

Para el Ministerio Público, puesto que la misma ley estableció que comenzaría a regir desde la fecha de su sanción (diciembre 4 de 1970), las facultades extraordinarias vencían el 4 de diciembre de 1971. Habiendo sido dictado el Decreto el 8 de diciembre de 1971, resultaría inexecutable por cuanto entonces ya no gozaba el Presidente de la potestad legislativa excepcional.

Empero, la Corte se aparta de este criterio, pues considera que la Ley de Facultades no podía principiar a regir antes de ser promulgada. En efecto, dispone el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913) que “la ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada”.

Bien es cierto que el artículo 53 del mencionado Código exceptúa de esta regla la hipótesis en la cual la ley fije el día en que debe principiar a regir o autorice al Gobierno para fijarlo, pero esta norma debe interpretarse restringidamente y teniendo en cuenta las características propias de cada caso, no con la amplitud con que parece hacerlo la Procuraduría, a fin de evitar que se caiga en el exceso de admitir la existencia de “normas secretas”, en detrimento de postulados básicos del Estado de Derecho.

La tesis expuesta ha sido recientemente plasmada por el propio legislador, mediante la Ley 57 de 1985 (artículos 2º literal a), y 8º), a cuyo tenor las leyes “sólo regirán *después* de la fecha de su *publicación*” (subraya la Corte).

De lo dicho se colige que, habiéndose promulgado la Ley 7ª de 1970 el día 16 de diciembre de ese año, mal podía retrotraer su eficacia a la fecha de sanción (diciembre 4) pues para entonces era desconocida por el público. Y, si ello es así, las facultades extraordinarias se extendían, por espacio de un año, hasta el 16 de diciembre de 1971, luego el Decreto 2335 de 1971 fue expedido dentro del término legalmente señalado.

3a. *Límite material de las facultades extraordinarias*

El cargo principal contenido en la demanda reside en un posible exceso en el uso de las facultades extraordinarias por haber asumido y delegado el Gobierno la atribución de fijar el pie de fuerza.

Las facultades conferidas por la Ley 7ª de 1970 se referían a las siguientes materias:

- a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;
- b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribuciones para suprimir, crear o fusionar organismos de esta naturaleza;
- c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;
- d) Modificar las remuneraciones así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

El Decreto del cual hace parte la norma impugnada tiene por objeto, según se expresa en su mismo texto, reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, dando así desarrollo a la primera de las facultades enunciadas.

Al hacerlo, el artículo 16 del estatuto señala que la organización general del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente:

- “a) Despacho del Ministro;
- “b) Secretaría General;
- “c) *Fuerzas Militares*;
- “d) Policía Nacional;
- “e) Justicia Penal Militar;
- “f) Ministerio Público;
- “g) Juntas Asesoras de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;
- “h) Organismos agregados” (ha subrayado la Corte).

A su vez, el Capítulo IV del Decreto indica que las Fuerzas Militares están constituidas por:

- a) El Comando General de las Fuerzas Militares;
- b) El Ejército;
- c) La Armada Nacional;
- d) La Fuerza Aérea.

Tanto las Fuerzas Militares consideradas en su conjunto como cada una de las tres armas que las integran, tomadas individualmente, tienen su propio *comando*, según los artículos 20 a 24 del mismo Decreto.

El artículo acusado no hace cosa distinta de facultar a los Comandantes para determinar, dentro de las dotaciones fijadas por la ley, mediante tablas de organización y equipo, la composición y organización de los Comandos (General de las Fuerzas Militares y de cada una de las fuerzas). Eso en modo alguno implica establecer el pie de fuerza (entendido como número de individuos que componen o integran el cuerpo militar), menos aun cuando la facultad se sujeta al marco trazado por la ley, razón que despoja de todo fundamento la argumentación de los demandantes”.

Por otra parte, las tablas de organización y equipo, por medio de las cuales se harán las determinaciones aludidas, se definen, de acuerdo con el párrafo de la misma norma, como las disposiciones destinadas a determinar la misión, organización, capacidades y dotaciones de quienes componen las fuerzas militares, asuntos éstos que tampoco guardan relación con el pie de fuerza.

Pero, además, la atribución prevista en el artículo 25 del Decreto 2335 de 1971, para ser ejercida por los expresados comandantes de las Fuerzas Militares, no representa una delegación indebida de funciones legislativas como lo sostienen los actores. Se trata de tareas típicamente administrativas sujetas a la ley, según claro mandato de la propia norma y, por ende, susceptibles de ser cumplidas por los funcionarios del orden administrativo que señale el legislador ordinario o el extraordinario, como en el presente caso. Y ello cabía, desde luego dentro de la materia delimitada por el Congreso al otorgar las facultades extraordinarias, ya que determinar cómo habrán de estar compuestos y organizados los comandos de las fuerzas militares hace parte de la reorganización del Ministerio de Defensa.

El artículo objeto de acción no vulnera ninguna disposición constitucional.

V. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 25 del Decreto 2335 de 1971”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SEGUN RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EL GOBIERNO EN
USO DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO DE SITIO, NO PUEDE
ASUMIR FACULTADES QUE NO ESTEN PREVISTAS EN LA LEY, O
EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCION, O EN EL DERECHO
DE GENTES

Inexequible el Decreto 774 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 126.

Referencia: Proceso número 1652 (246-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 774 del
29 de abril de 1987, “por el cual se confiere una autorización y se
dictan otras disposiciones”.

Magistrado ponente: doctor *Hugo Palacios Mejía*, Conjuez.

Aprobada por Acta número 43 de 10 de septiembre de 1987.

Bogotá, D.E., diez (10) de septiembre de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, ha remitido a la Corte, para su revisión constitucional, el Decreto Legislativo número 774 del 29 de abril de 1987, “por el cual se confiere una autorización y se dictan otras disposiciones”.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 774 DE 1987
(abril 29)

Por el cual se confiere una autorización y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que al Gobierno Nacional le corresponde "velar porque en toda la República se administre pronta y cumplidamente la justicia, y prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias".

Que como consecuencia de los hechos violentos de que han sido víctimas los servidores de la Justicia, quienes han sido vilmente acribillados, por defender y mantener el prestigio de nuestras instituciones democráticas, se hace necesario el establecimiento de un seguro por muerte violenta;

DECRETA:

Artículo 1o. Autorízase al Ministerio de Justicia para contratar con la Compañía de Seguros La Previsora S.A., un seguro por muerte para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, que con ocasión del ejercicio de sus funciones pierdan la vida en hechos violentos o a causa de los mismos. Este seguro cubrirá los gastos de entierro.

Artículo 2o. El cubrimiento del Seguro de que trata el artículo precedente, se hará extensivo a los funcionarios de Rama Jurisdiccional que quedaren en situación de incapacidad permanente o transitoria, ocasionada por hechos violentos, como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Artículo 3o. El seguro de que trata el presente Decreto, para las situaciones de incapacidad o invalidez del funcionario de la Rama Jurisdiccional, se reconocerá y pagará de acuerdo con el siguiente criterio:

- a) Incapacidad temporal, cuando el funcionario no pueda desempeñar sus labores durante algún tiempo y recobra su capacidad normal de trabajo después del respectivo tratamiento médico;
- b) Incapacidad permanente parcial, cuando el funcionario sufra una disminución definitiva pero solamente parcial de su capacidad de trabajo;
- c) Incapacidad permanente total, cuando el funcionario queda inhabilitado para desempeñar la labor que constituía su actividad laboral o la profesión a la que se dedicaba ordinariamente;
- d) Gran invalidez, cuando el funcionario no solamente queda incapacitado para desempeñar cualquier clase de trabajo, sino que tiene que ser ayudado por otra persona para realizar las funciones esenciales de la vida.

Artículo 4o. El valor asegurado individual por muerte violenta, ocasionada por homicidio, como consecuencia del cumplimiento de su deber en razón de su investidura, equivale al monto de cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha del suceso.

Artículo 5o. El valor individual asegurado para gastos de entierro por muerte violenta equivale al monto de veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de fallecimiento del funcionario.

Artículo 6o. El valor del seguro por concepto de la invalidez del funcionario vinculado a la Rama Jurisdiccional, sufrida como consecuencia de hechos violentos por las circunstancias a que se refiere el presente Decreto, se liquidará conforme a los porcentajes que se establecen a continuación:

a) Cuando la incapacidad laboral del funcionario fuere o excediere del 95% el valor de la indemnización será igual a la indemnización por muerte;

b) Cuando la incapacidad laboral del funcionario fuere o excediere del 75% sin pasar del 95% el valor de la indemnización será del 75% del monto de la indemnización por muerte;

c) Cuando la incapacidad laboral del funcionario fuere o excediere del 50% y sea inferior al 75%, la indemnización será igual al 50% del valor de la indemnización por muerte.

Artículo 7o. El valor del seguro por muerte de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional será entregado a los beneficiarios que designe el funcionario y a la falta de éstos los beneficiarios forzosos en el orden preferencial establecido en el Código Civil.

Artículo 8o. El seguro previsto en el presente decreto será compatible con las normas que establecen indemnizaciones y demás prestaciones contempladas en el Régimen de Seguridad Social para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional.

Artículo 9o. Para efectos del cumplimiento del presente decreto el Gobierno hará los traslados y operaciones presupuestales a que haya lugar.

Artículo 10. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Bogotá, D.E., a 29 de abril de 1987.

Publíquese y cúmplase.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *Eduardo Suescún Monroy*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Rafael Samudio Molina*; el Viceministro de Agricultura encargado de las funciones de Despacho del Ministro de Agricultura, *Mario Rodríguez Rico*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Viceministro de Desarrollo Económico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, *Fernando Panesso Serna*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; la Ministra de Educación Nacional, *Marina Uribe de Eusse*; el Ministro de Comunicaciones, *Edmundo López Gómez*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*.

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Transcurrido el término de fijación en lista no se ha presentado ningún ciudadano a coadyuvar o a impugnar la constitucionalidad del Decreto objeto de revisión.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante oficio número 1223 del 20 de agosto de 1987, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto favorable acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 774 de 1987 y solicita a la Corte declaración en ese sentido.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que el Decreto en revisión no presenta vicio alguno de inconstitucionalidad en lo que se refiere al aspecto formal.

En cuanto al requisito de transitoriedad que debe caracterizar a las normas que el Presidente expida en ejercicio de las atribuciones que confiere el artículo 121 de la Constitución Política, considera el Procurador que se cumple a cabalidad en el Decreto que se examina, tal como se desprende de su texto y especialmente de su encabezamiento.

Ahora bien, afirma el Procurador que el Decreto revisado “guarda la debida relación de conexidad con las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción por medio del Decreto 1038/84”, habida cuenta de la confrontación entre los considerandos de uno y otro, siendo en ese aspecto exequibles las normas en estudio. Enseguida agrega:

“En atención a la delicada misión que deben cumplir los administradores de justicia y el peligro que para ellos representa el conocimiento de determinados delitos, especialmente los de narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión e importación, fabricación, tráfico y porte ilegal de armas, sean o no de uso privativo de las Fuerzas Armadas, debido a la alta peligrosidad de las personas involucradas en esas actuaciones delincuenciales, los cuales no tienen reparo alguno para atentar contra la vida de cualquier persona, y principalmente contra quienes tienen la obligación de impartir justicia, encuentra el Procurador ajustado a la Carta el establecimiento del mencionado seguro, por cuanto su finalidad es indudablemente la de atender las necesidades de las personas que dependían moral y económicamente del funcionario muerto con ocasión del ejercicio de sus funciones, o del que haya quedado en estado de incapacidad permanente o transitoria, a raíz de un atentado, ya que ellos ofrendaron sus vidas o capacidad laboral en favor de una recta y cumplida administración de justicia”.

Finalmente, el Procurador hace un estudio del articulado del Decreto en revisión, sin encontrar precepto alguno que vulnere el ordenamiento constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. Competencia

El Presidente de la República expidió el Decreto número 774 de 1987 invocando las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política, y en

desarrollo del Decreto número 1038 de 1984, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, razón por la cual es competencia de la Corte Suprema de Justicia su revisión definitiva en materia de constitucionalidad.

2a. *Constitucionalidad formal*

El Decreto objeto de revisión se encuentra ajustado a la Carta, en el aspecto formal, pues lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, conforme a la exigencia del artículo 121 de aquélla.

3a. *Constitucionalidad material*

a) *Facultades del Gobierno en virtud del artículo 121 de la Constitución Política*

De vieja estirpe constitucional es la institución del estado de sitio, instrumento jurídico que otorga al Ejecutivo facultades excepcionales necesarias para superar momentos de crisis. Pero la evolución del instituto, tanto en su aspecto positivo como en su interpretación jurisprudencial, pone particular énfasis en que las atribuciones legislativas del Gobierno, derivadas del artículo 121 de la Constitución Política, se encuentran subordinadas a “precisos límites”.

Esos límites consisten en que debe existir conexidad entre las razones por las cuales se declaró turbado el orden público y las medidas que se adoptan para su restablecimiento; en que éstas deben tener como propósito restablecer el orden público atacando las causas de la perturbación; en que deben tener respaldo en una facultad precisa de orden legal, constitucional o del derecho de gentes. Es obvio, además, que los decretos que dicta el Gobierno en uso de las facultades del estado de sitio no pueden oponerse a aquellas normas para las cuales el Constituyente no autorizó excepciones;

b) *Examen del Decreto 774 de 1987*

Conexidad. Examina, en primer lugar, la Corte, si las materias a las cuales se refiere el Decreto 774 de 1987 tienen relación directa con los motivos por los cuales se declaró el estado de sitio. Al repasar los considerandos del Decreto 1038 de 1984 encuentra la Corte que el Presidente de la República declaró turbado el orden público por la operación de “grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional”, y porque la acción de grupos relacionados con el narcotráfico viene “perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones”.

Es un hecho público y notorio que en los últimos tiempos los delincuentes organizados en grupos adoptaron en forma sistemática una modalidad de acción, profundamente perturbadora del régimen constitucional, de las instituciones, y del orden público, consistente en la intimidación contra los jueces, acompañada de actos violentos contra ellos, que han ocasionado a no pocos la muerte o la incapacidad. En este sentido, pues, existe conexión directa entre los motivos por los cuales se declaró turbado el orden público, y las disposiciones que contiene el Decreto que la Corte revisa.

Facultades. La Corte, en innovadora Sentencia del 5 de marzo de 1987, revisando el Decreto Legislativo 3671 de 1986, y haciendo particular énfasis en la voluntad del constituyente, tal como se aprecia ella en la historia del Acto Legislativo número 1 de 1968, así como en el tenor literal del primer inciso del actual artículo 121 de la C.P., abandonó la teoría de los “poderes implícitos” o de las “atribuciones naturales” que había expuesto en fallo del 12 de junio de 1945, y reiterado luego, y adoptó un enfoque más restrictivo. Según este nuevo enfoque, el Gobierno, en uso de las atribuciones del estado de sitio, no puede asumir facultades que no estén previstas en la ley, o expresamente en la Constitución, o en el Derecho de Gentes.

La Corte ratificó su nueva jurisprudencia en Sentencias del 19 de mayo (Nº 42) y de 4 de junio de 1987 (Nº 53). De ellas se desprende que corresponde al legislador establecer qué facultades puede usar el Gobierno en estado de sitio, a través de una ley que regule de manera general el asunto, o por medio de disposiciones especiales, tal como ya lo ha hecho, por ejemplo, en el artículo 43, ordinal 16, del Decreto 222/83 o, se agrega ahora, en el artículo 104 del Decreto 294 de 1973, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. En ausencia de una u otra clase de facultades legislativas, debe atenerse el Gobierno a las que prevé la Constitución en forma expresa, y cuya enumeración hizo así el ponente en el primer debate que se dio en el Senado al Proyecto de Acto Legislativo 46-5-66:

“...el artículo 28, que autoriza retener a las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública y cuando existan graves motivos para tener perturbación del orden público; el artículo 33 sobre decretos e indemnizaciones para expropiaciones en tiempo de guerra; el artículo 38 sobre circulación de impresos por los correos; el artículo 42, de restricciones a la libertad de prensa; el 43 sobre imposición de contribuciones por autoridades distintas al Congreso, las Asambleas y los Concejos; el 61, sobre acumulación de las autoridades política o civil y la judicial o la militar y el artículo 206, que faculta para percibir impuestos o contribuciones y hacer erogaciones que no fueren en el presupuesto” (Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Imprenta Nacional, Bogotá, pág. 487).

Faltando las facultades legislativas, o las constitucionales, sólo corresponden al Gobierno las facultades previstas en el derecho de gentes que, según la ponencia aludida, “...está hoy en día conformado por las reglas y principios contenidos en los tratados y convenios internacionales que hayan venido regulando las operaciones de la guerra para humanizarla, y que contemplan disposiciones sobre el trato que debe darse a las personas y a las cosas que se hallen vinculadas a la guerra según su mayor participación o la gravedad del conflicto” (*ibidem*).

Por su carácter excepcional, las facultades que confiere el artículo 121 de la Constitución Política deben interpretarse en forma restrictiva. Tal fue además el claro propósito de los constituyentes del 68, según consta de manera inequívoca en las ponencias que acogió el Congreso de entonces. La redacción del inciso primero del artículo 121 de la C.P. es también clara en este punto. La estructura de nuestras instituciones constitucionales refleja así mismo, de modo constante, el propósito de someter las autoridades al derecho, y el de asegurar la colaboración entre las ramas del poder público; en caso de duda (y éste no es uno de ellos) deben preferirse, por lo

tanto, las interpretaciones que refuerzan ambos propósitos. No hay, pues, en este momento, razones para variar la jurisprudencia constitucional reciente sobre este aspecto del ordenamiento jurídico.

Los considerandos del Decreto sujeto al examen de la Corte no aluden a ninguna facultad legal, constitucional, o del derecho de gentes, de la cual pudiera deducirse que existe una autorización expresa para crear un régimen de seguros en favor de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional que, con ocasión del ejercicio de sus funciones, y por hechos violentos, pierdan la vida o su capacidad laboral. El deber de auxiliar la justicia corresponde en forma ordinaria al Gobierno, y no puede dar lugar al ejercicio de facultades de carácter legislativo. El Gobierno no tiene, pues, facultad para dictar las normas que contiene el Decreto objeto de esta revisión.

Propósito. La comparación entre el texto del artículo 122 de la Constitución Política y el artículo 121 del mismo estatuto, pone de presente que las atribuciones legislativas que confiere este último tienen un ámbito aun más reducido que el de aquéllas. En efecto, no sólo debe ceñirse el Gobierno, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121, a las facultades que le haya otorgado el legislador, o a las que resultan de expresas normas constitucionales, o a las que surgen del Derecho Internacional que regula los conflictos bélicos, sino que, además, los decretos legislativos que produzca para restablecer el orden público son transitorios. Este último hecho pone de relieve que el propósito de estos decretos no puede ser otro que conjurar las causas que se invocaron para declarar turbado el orden público, o las que sobrevinieron durante el estado de sitio y contribuyen a tal perturbación; ellos no son medios adecuados para dictar estatutos que, aunque tengan relación de conexidad con aquéllas y contribuyan en algún grado a superarlas, creen regímenes similares a los que hacen parte del orden jurídico en situaciones de normalidad. No pueden emplearse, pues, para expedir códigos o normas que, como el Decreto sujeto a revisión, podrían hacer parte del régimen ordinario de la seguridad social de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional. Las atribuciones legislativas que confiere el artículo 121 de la Constitución Política al Gobierno sólo alcanzan para suspender las leyes que no resulte conveniente mantener durante la perturbación del orden público; o para dictar actos con fuerza de ley que se encaminen, exclusiva y directamente, a conjurar las causas de la perturbación; por regla general, su objeto es el de facilitar al Gobierno el cumplimiento de sus deberes de "alta policía", tal como ha desarrollado la Corte este concepto, particularmente en la sentencia que arriba se citó del 5 de marzo de 1987 (N° 20).

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase INEJECIBLE en todas sus partes el Decreto Legislativo número 774 de 1987, "por el cual se confiere una autorización y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Luis Fernando Alvarez Jaramillo, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hugo Palacios Mejía (Conjuez); Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez (salvamento de voto); Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, María Cristina Rozo de Chahín, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Hernando Morales Molina (Conjuez); Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

No es que disienta de la tesis que entiende que “las facultades que confiere el artículo 121 de la Constitución Política –por su carácter excepcional– deben interpretarse en forma restrictiva” y que exige, para su ejercicio, el soporte de “facultades legislativas, o constitucionales... o de las previstas en el derecho de gentes”. No. Ciertamente en este campo no se puede hablar de “poderes implícitos o de las atribuciones naturales”. Pero así entienda la bondad de esta doctrina hoy imperante, no puedo llevar su concepción a los extremos de arbitraria contra la medida consagrada en el D.L. 1437 de 30 de julio de 1987. En este punto me parece que se ha hilado muy delgado, tan diferente a la clase de textilería jurídica que se ha empleado para otros decretos de esta índole y posteriores al fallo de 5 de marzo de 1987 que, conviene decirlo, era un fenómeno bien diferente al ahora decidido, pues allí no se trataba de una labor de cooperación secundaria para la rama jurisdiccional, sino de una verdadera sustitución de poderes y facultades. Como tampoco se trata de los aspectos tocados en las Sentencias de 19 de mayo y 4 de junio de 1987, en donde, por fuera de otras consideraciones, se hizo hincapié en la ausencia de conexidad o relación causal entre las medidas adoptadas y los motivos y características del estado de sitio que se afronta, aspecto ahora desechado en este proceso de constitucionalidad, en donde se reconoce, sin ambages ni dubitaciones, este fundamental requisito. Si se sigue tomando tan exagerado y absoluto criterio, las facultades de estado de sitio, mientras que llega la legislación que señale “qué facultades puede usar el Gobierno... a través de una ley que regule de manera general el asunto, o por medio de disposiciones especiales”, se verán mermadas y poco menos que reducidas a la impotencia. Está bien salvar las instituciones jurídicas pero no a costa de su propia existencia, pues a la postre se cumplirá el brocardo de que la medicina es peor que el mal que se trata de conjurar.

Entiendo que la medida del seguro colectivo, en las circunstancias señaladas en el Decreto 774/87, no es propiamente una creación sino la ampliación de una garantía social, dispuesta hoy día para todo empleado oficial y aun particular. En este campo, las normaciones legales que disciplinan la previsión social de manera general y en la cual tiene un amplio margen de acción el Gobierno, constituirían suficiente

referencia legal para permitirle el ejercicio extraordinario de las medidas del estado de sitio, así como el mandato del artículo 119-2 de la Constitución Nacional.

En este terreno la medida tomada tiene una identidad manifiesta con la asumida para los familiares de las víctimas de la destrucción del Palacio de Justicia (noviembre 6 y 7 de 1985), o con la serie de prestaciones reconocidas a numerosos jueces especiales, o con las disposiciones relacionadas con la seguridad física de los integrantes de la rama jurisdiccional, y de otras personas, referentes a vehículos, dotaciones, etc., o con la exención tributaria para importaciones del Ministerio de Defensa, etc..

De ahí entonces, que tenga que separarme de la decisión tomada por la mayoría de la Sala Plena, esperando sí que, en esta oportunidad, el Gobierno presente rápidamente el proyecto de ley que recoja, en forma mejorada, la medida que contiene este Decreto declarado inconstitucional, tan justa, necesaria y conveniente, porque no es aceptable que el Gobierno, ante tales realidades, sólo piense en esta clase de soluciones pero por la vía del artículo 121, perdiendo todo interés cuando sus preceptos de excepción resultan contrarios a la Carta por la vía escogida.

Gustavo Gómez Velásquez.

Fecha *ut supra*.

SI PUEDE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA AUMENTAR LAS PENAS, PUES ACTUA COMO VERDADERO LEGISLADOR, A CUYO CRITERIO SE HA DEJADO LA GRADUACION DEL CASTIGO QUE A CADA FORMA DELICTIVA HAYA DE ENTENDERSE APLICABLE. ESTADO DE SITIO. USO DE PRENDAS PRIVATIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Constitucional el Decreto 1437 de 1987.

—
Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 127.

Referencia: Expediente número 1708 (257-E).

Revisión oficiosa del Decreto Legislativo número 1437 del 30 de julio de 1987, “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 43 de 10 de septiembre de 1987.

Bogotá, D.E., diez (10) de septiembre de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. EL DECRETO SOMETIDO A REVISIÓN

La Presidencia de la República, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 121 de la Constitución Nacional, ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 1437 del 30 de julio de 1987, “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público” expedido en ejercicio de las atribuciones del estado de sitio, cuyo texto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1437 DE 1987
(julio 30)

Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y,

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que una de las causas generadoras de la declaratoria de turbación del orden público ha sido la persistente y violenta acción de grupos subversivos armados que atentan contra el régimen constitucional;

Que los precitados grupos subversivos utilizan uniformes e insignias de uso privativo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para perpetrar sus hechos delictivos, causando desconcierto en la población civil;

Que en la legislación penal vigente no se halla tipificada esta conducta, facilitando a los grupos subversivos el uso de uniformes e insignias propias de la Fuerza Pública, sin que las autoridades puedan reprimir tales hechos perturbadores de la tranquilidad ciudadana.

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras se halle turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, adquiera, suministre, use o porte uniformes o insignias militares o de policía, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años y en el decomiso de dichos elementos.

La pena señalada en el inciso anterior se aumentará hasta el doble cuando el hecho se cometa en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando los uniformes o insignias provengan de un hecho ilícito;
- b) Cuando se oponga resistencia en forma evidente a los requerimientos de las autoridades;
- c) Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

Artículo 2o. Los infractores de este decreto no tendrán derecho a la libertad provisional, ni a condena de ejecución condicional.

Artículo 3o. El conocimiento de las infracciones anteriores corresponderá en primera instancia a los Jueces Penales o Promiscuos Municipales y en segunda instancia a los Jueces de Circuito.

Artículo 4o. Este Decreto rige desde la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 30 de julio de 1987.

(Firmados)

VIRGILIO BARCO

Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; Ministro de Comunicaciones, encargado de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Fernando Cepeda Ulloa*; Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; Ministro de Defensa Nacional, General *Rafael Samudio Molina*; Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; Ministro de desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*».

El término de fijación en lista transcurrió sin que ciudadano alguno hubiese presentado a la Corte escritos de impugnación ni defensa.

II. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR

Remitido el expediente al señor Procurador General de la Nación, rindió concepto mediante oficio 1227 del 26 de agosto de 1987, el cual concluye solicitando la declaratoria de exequibilidad del Decreto en revisión, con base en las siguientes argumentaciones:

“Respecto al contenido del Decreto materia de examen, el Procurador General no encuentra que el artículo 1º lesione mandato Superior alguno, pues él se limita a establecer un hecho punible como es ‘el que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, adquiera, suministre, use o porte uniformes o insignias militares o de policía’ y le señala la correspondiente pena: ‘prisión de dos (2) a cuatro (4) años’ y el decomiso de dichos elementos. También fija causales de agravación de la sanción cuando el hecho se cometa en algunas de las circunstancias que allí se mencionan. Teniendo en cuenta que corresponde al Legislador tipificar los delitos y contravenciones y prescribir las sanciones correspondientes, tales previsiones pertenecen también al Presidente de la República cuando actúa como Legislador de excepción, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución.

“Tampoco hay reparo de orden constitucional, respecto del artículo 2º que suprime el derecho a la libertad provisional, y a la condena de ejecución condicional para los infractores del artículo 1º del mismo Decreto, lo cual también es asunto que compete regular a la ley.

“El artículo 3º igualmente se considera exequible, ya que el Gobierno, cuando obra como Legislador extraordinario por facultad del artículo 121 Superior, puede modificar la competencia de los despachos judiciales, asignándoles una nueva, que para el presente caso es la correspondiente a los jueces penales o promiscuos municipales y jueces del Circuito, a quienes se les atribuye el conocimiento de las infracciones a que hace referencia el mismo Decreto 1437 de 1987 en su primer artículo.

“Finalmente, el artículo 4º señala la vigencia del Decreto, como es debido en toda disposición legal y se destaca la temporalidad del Ordenamiento, al decir que

'suspende las disposiciones que le sean contrarias', lo cual se aviene a lo dispuesto en el inciso tercero del canon 121 de la Carta.

".....".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Puesto que se trata de un decreto expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 121 de la Constitución Política, la Corte es competente para fallar de manera definitiva sobre su constitucionalidad.

2a. *Constitucionalidad del Decreto por su aspecto formal*

El Decreto 1437 de 1987 fue firmado por el Presidente y todos los Ministros del Despacho y no presenta vicio alguno que, desde el punto de vista formal, pueda descalificar su constitucionalidad.

3a. *"Estudio del Decreto por su contenido"*

El objeto primordial de las normas sometidas al análisis de constitucionalidad consiste en tipificar una serie de conductas tendientes a la utilización de uniformes o insignias militares o de policía por personas no autorizadas por autoridad competente. Para tales conductas se señala una pena de prisión de dos (2) a cuatro (4) años y el decomiso de los elementos respectivos. Dicha pena se incrementa hasta el doble cuando los uniformes o insignias provengan de un hecho ilícito, cuando se oponga resistencia en forma evidente a los requerimientos de las autoridades y cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

El artículo 2º establece que los infractores no podrán gozar de libertad provisional ni de condena de ejecución condicional y el 3º señala los jueces competentes para conocer de las indicadas infracciones en primera y segunda instancia.

Examinada la conexidad entre las normas que se revisan y las motivaciones que tuvo en cuenta el Gobierno Nacional cuando declaró el estado de sitio (Decreto Legislativo 1038 de 1984), encuentra la Corte que entre unas y otras existe estrecha relación, ya que, como lo expresa el Decreto 1437 en su parte considerativa, una de las causas que condujeron a la declaratoria de turbación del orden público fue precisamente la acción persistente y violenta de grupos subversivos armados que con frecuencia utilizan, para la ejecución de sus delitos, uniformes e insignias de uso privativo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

No hallándose previstas esas conductas en la legislación penal colombiana y constituyendo elementos abiertamente perturbatorios del orden público, era tarea del legislador la de tipificarlas como delictivas, tal cual lo hizo en efecto el Gobierno por medio del decreto en revisión, actuando como legislador extraordinario, al amparo de las facultades excepcionales que le otorga el artículo 121 de la Carta.

Pero no basta que haya relación de conexidad entre los motivos que determinaron la declaratoria del estado de sitio y la legislación de emergencia. Con base en el

texto del artículo 121 de la Constitución, la Corte ha venido desarrollando una doctrina según la cual dicha legislación debe estar autorizada por la propia Constitución, por la ley o por el derecho de gentes. Aunque pueden señalarse pronunciamientos anteriores, el antecedente más definido sobre la cuestión se halla en sentencia del 5 de marzo del presente año (M. ponente: Dr. *Jesús Vallejo Mejía*), en algunos de cuyos apartes se lee:

“.....

“Por eso, en el inciso 1° del artículo 121 se estipuló que por la declaratoria de estado de sitio quedaría investido el Gobierno de tres clases de facultades, a saber: las legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público; y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones”.

“.....

“De esa manera, (los) límites de las facultades de estado de sitio se tornaron precisos, como lo dice el mismo artículo 121 y se abandonó expresamente la tesis del fallo de junio 12 de 1945 según el cual el deber que tiene el Presidente de conservar y restaurar el orden público lo dota implícitamente de todas las facultades necesarias para cumplir su cometido. Esa idea de restringir los poderes gubernamentales durante el estado de sitio se tradujo, además, en la limitación temporal de las retenciones que autoriza el artículo 28 y en el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos que se dicten dentro de su vigencia”.

En el presente caso, la base para expedir el Decreto en revisión, que tipifica un delito y señala sanciones para él, se encuentra en el inciso 1 del artículo 28 de la Carta, que dispone:

“Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente”.

Cabe observar, además, que el término “decreto” utilizado en la norma constitucional debe interpretarse, a la luz de otras disposiciones de la Carta que se refieren a la ley como norma idónea para definir los motivos que autorizan la imposición de sanciones y en particular la de penas privativas de la libertad, en el sentido de decreto con fuerza de ley (entre otros, los artículos 20, 23 y 26) y específicamente Decreto Legislativo, en tiempo de guerra o de perturbación del orden público (art. 121 en relación con el 28 C.N.).

Sobre este punto, conviene recordar lo dicho por la Corte en fallo del 2 de julio de este año (M. ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*):

“Cierto es que, por regla general, las restricciones a la libertad personal tienen que constar en la Constitución o en las leyes. Así se infiere claramente del artículo 20 C.N., según el cual ‘los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes...’.

“Pero hay que observar que por ley en este contexto se entiende no sólo la formal que expide el Congreso sino la material que pone en vigencia el Gobierno en los casos

en que la Constitución lo autoriza, tal como acontece con el artículo 28, según el cual las penas *ex post facto* deberán constar en '*ley, orden o decreto*, en que previamente se haya prohibido el hecho y determinádose la pena correspondiente' (subraya la Sala).

“El señor Caro, a quien se debe la redacción original de este artículo, relacionaba la facultad de prohibir conductas y prever sanciones para las mismas por ‘orden o decreto’ con las facultades extraordinarias de que quedaba investido el Gobierno dentro del estado de sitio. Dijo, en efecto, ante el Consejo Nacional de Delegatarios:

“Esta disposición (la del artículo 27 del proyecto, que corresponde al artículo 28 actual), que no se registra en otras constituciones, es la más preciosa garantía, la única verdaderamente eficaz que puede apetecerse en tiempo de guerra, porque no ata las manos del Gobierno; la única completa porque nadie pretende en tiempo de guerra que sea pacífica; lo que a todos importa es saber, a punto fijo, las reglas a que han de acomodar su conducta para quedar bajo el amparo de la autoridad. El Gobierno podrá erigir en delito toda manifestación que crea perturbadora; pero no podrá ejercer venganzas por hechos anteriores al orden de cosas consiguiente a la guerra’ (M.A. Caro ‘Estudios Constitucionales’, primera serie, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1966, p. 137).

“Según esto, el Gobierno, como legislador extraordinario, puede también restringir las libertades personales”.

Estaba, pues, facultado el Presidente para señalar las infracciones mencionadas y también para determinar las sanciones correspondientes a ellas así como para establecer modalidades más graves, aumentando la pena en tales casos, pues al hacerlo actuaba como verdadero legislador, a cuyo criterio se ha dejado la graduación del castigo que a cada forma delictiva haya de entenderse aplicable”.

Igualmente podía el Ejecutivo, en su carácter de legislador extraordinario, determinar cuáles serán los jueces competentes para conocer de las infracciones previstas en el mismo Decreto y para imponer en concreto las sanciones respectivas y establecer si los responsables pueden o no gozar de beneficios, también creados por el legislador, como la condena de ejecución condicional y la libertad provisional.

Este artículo segundo, ciertamente, representa un endurecimiento notable de la privación de libertad que se explica por las características y proyecciones de la conducta reprimida y las circunstancias que vive el país, lo cual no pugna con la Constitución, sin que sobre anotar que la satisfacción efectiva, material y completa de la pena impuesta o imponible, durante la detención preventiva, da lugar a la liberación garantizada del procesado.

Las normas del Decreto en revisión no vulneran ningún precepto de la Constitución.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar Constitucional en todas sus partes, por no ser contrario a la Carta Política, el Decreto 1437 de 1987, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas (salvo el voto); Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Luis Fernando Alvarez Jaramillo, Guillermo Duque Ruiz (con salvamento de voto); Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez (aclaración de voto); Rodolfo Mantilla Jácome (con salvamento de voto); Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga (con salvamento parcial de voto); María Cristina Roza de Chahín, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas (con salvamento de voto); Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario General

ACLARACIÓN DE VOTO

La explicación que sobre el fundamento constitucional se hace del D.L. 1437/87, no la comparto, no obstante su aparente fuerza dialéctica y de la cita que la nutre, perteneciente a ese *monumente aere perennius* de la inteligencia que fue don Miguel A. Caro, coautor de la Carta de 1886.

Muy breves razones expongo para mi disenso:

1a. En más de un punto el pensamiento de Caro, tal como él creyó que habían quedado redactados los artículos de la Constitución y su alcance para la época y la posteridad, no ha tenido la imperturbabilidad e irrestricto acatamiento que le concede la Sala.

2a. Indudablemente que el término ley comprende usualmente todo lo que puede tener una jerarquía legítima de precepto que manda, permita, prohíba, etc. Pero de esta asimilación no se desprende que toda actividad en este campo se reputa, por sí, con este valor y eficacia jurídicos. Cuando el artículo 28, inciso primero, de la Carta, preceptúa que "aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o *decreto* en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente", no está señalando, como lo enseña la Sala Plena por mayoría, que aquí está la referencia específica de la atribución del Gobierno, quien es el que suele expedir los decretos, para crear delitos, modificar infracciones, señalar penas, aumentar o disminuir éstas y hacer desaparecer unos y otras, durante el estado de sitio. No; lo que está enfatizando, porque ya lo había en el artículo 26, en donde se contemplan el mismo fenómeno de la preexistencia de la ley al acto imputado, regla de oro de la democracia y de la civilización

jurídica, es que ni aun en tiempo de guerra puede quebrantarse norma tan sabia y humanitaria, salvo en la pasajera retención que opera inclusive para tiempos de paz.

Realmente no encuentro diferencia alguna entre la regla del artículo 26 y la del 28, inciso primero, y menos que esta distinción se base en la permisión, para el Gobierno en el estado de sitio, de que por decreto se pueda hacer legislación sobre creación de delitos y penas. La base de esta atribución, si se quiere edificar convincentemente, hay que buscarla en otra clase de preceptos, pero no en esta irritante distinción. Porque si la Corte estuviera cierta en esta forma de entendimientos, se tendría que decir que el postulado del artículo 26 sólo se entiende sobre la base de la ley, cuando es lo cierto que comprende toda una serie de comportamientos jurídicos, entre ellos, los relacionados con la orden y el decreto, pero no siendo ajenos al asunto los del Tratado, la ordenanza, el acuerdo, etc. O, entonces, debería concluirse que la equiparación de ley, decreto y orden, no es tan real y sentida como lo pregona la Sala Plena, pues nula sería la eficacia, por lo parcial, del artículo 28 si se redactara así: "Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente", pues carecería de este valor el decreto expedido en ejercicio debido de facultades, para no hacer referencia sino a un ejemplo. Y representaría igual impotencia el artículo 26 si en vez del término "leyes" hubiera acudido a los de preceptos, normas, disposiciones, decretos, etc.

Y espigando más en la interpretación de la Sala Plena, se podría llegar a que, en estado de sitio, y en virtud de la redacción del artículo 28, también se facultaría al Gobierno en estado de sitio, y mediante *orden*, para determinar una conducta como infracción y sancionarla a este título.

En síntesis, se ha pretendido dar por demostrado lo que es objeto de demostración. Debiéndose arbitrar razones para establecer por qué el Decreto tiene este poder, se ha dicho que como allí se le menciona, es porque se debe entender que se puede cumplir de este modo. Pero lo que realmente afirma la norma es que la ley, la orden, el decreto con validez para imponer y penar un comportamiento como delito o contravención o falta, debe preexistir al acto que se realiza o se omite. La consagración del *nullum crimen sine lege, nula pena sine lege, nullum proceso sine lege*, verdadero requisito fundamental de carácter constitucional, se quiere ver como atribución concedida al Gobierno durante el estado de sitio y para los comentados fines, por el empleo de las voces "orden y decreto". Para mí es legítima esta actividad si como lo entiende la Corte, en otros fallos, hay otro dispositivo constitucional, legal, o facultad en el derecho de gentes, que le autorice para actuar en este campo del derecho penal durante el estado de sitio. Pero no alcanzo a comprender todo el hondo contenido del concepto de la Sala, basado en el empleo de una palabra, que tiene obviamente otra referencia, otro contenido y corresponde a otra necesidad, tan ajena a la de concederle, por sí, facultades al Gobierno para crear delitos y establecer penas.

Por la ausencia de una figura delictiva con la tipicidad que ahora recoge este Decreto 1437 de 30 de julio de 1987, que no aparece descrito y sancionado debidamente en el C. de J. Penal Militar –artículo 254–, ni en el C. Penal, ni en el régimen contravencional –Decreto 1135/70, artículo 211–, y dadas las circunstancias de la delincuencia actual y la gravedad, por la indefensión del ciudadano, de esta clase de

conductas, resulta necesario que el Gobierno se dé cuenta de esta situación y se afane porque esta normatividad jurídica no sea aspecto transitorio sino de permanente legalidad. A no ser que se continúe con la nociva idea de promover esta clase de medidas sólo por la vía del artículo 121, pero nunca por los cauces normales y naturales de la ley.

Gustavo Gómez Velásquez.

SALVAMENTO DE VOTO

Los suscritos Magistrados disidentes a pesar de que compartimos los razonamientos de la providencia mayoritaria en el sentido de que realmente existe una relación de conexidad entre los motivos que llevaron al Ejecutivo a decretar perturbado el orden público del país y en estado de sitio la Nación, también lo es, que por lo menos parcialmente el contenido del Decreto 1437 de 1987 vulnera el debido proceso de rango constitucional que aparece definido en el artículo 26.

Es cierto que está dentro de las facultades constitucionales que otorga el artículo 121 al Ejecutivo la creación de conductas típicas que no aparecieran en la legislación ordinaria, el señalamiento de aumentos de pena a las actualmente existentes, o el establecer procedimientos más expeditos para la investigación y fallo del proceso penal; pero se vulneran los principios constitucionales cuando en el artículo 2º del Decreto antes mencionado se afirma que los infractores de la citada disposición no tendrán derecho a la libertad provisional, y la conclusión de la violación al precepto constitucional es lógica, porque nos encontramos en presencia de una prohibición de carácter absoluto y por tanto podría entenderse que en ninguno de los casos previstos en la ley procesal para el otorgamiento de la libertad provisional (art. 439) será factible su aplicación a los procesados, por las infracciones previstas en el Decreto de estado de sitio.

La antedicha prohibición se enmarca dentro de los cánones constitucionales, mientras hace referencia a algunas de las causales de libertad provisional consagradas en la norma procesal, tales las que aparecen en los numerales 6, 7 y 8, pero infiere grave daño al precepto rector, en cuanto se prohíbe la libertad provisional en las eventualidades previstas en los numerales 2, 3, 4, 5, 9 y 10, porque en el numeral segundo se prevé la libertad provisional, para cuando en cualquier estado del proceso el sindicado hubiere sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que le correspondiera como pena en el evento de una sentencia condenatoria; en el 3º se prevé la libertad para los eventos de cesación de procedimiento o sentencia absolutoria de primera instancia, y en el 9º los casos de veredicto absolutorio, cuando no fuere declarado contraevidente por el Juez dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

En los numerales 4, 5 y 10 por su parte el Estado está limitando su capacidad represiva, estableciendo límites a la detención preventiva para cuando dentro de determinados términos no se califique el mérito del sumario (numeral 4); o no se realice la audiencia dentro de los términos previstos (numeral 5); o cuando al calificar el mérito del sumario se decreta la reapertura de la investigación. Porque al prohibirse la libertad provisional por las causales antedichas es obvio que se deja el término de instrucción, el de la causa y el de la reapertura absolutamente ilimitado y es evidente

que el debido proceso constituye una limitante al poder represivo del Estado que se concreta en formalismos, ritualismos y términos en general, por medio de los cuales se ordena y regula la actividad jurisdiccional de los funcionarios que imperativamente deben obrar en concordancia con ellos.

La garantía constitucional del artículo 26 supone no sólo el *nullum crimen sine lege* y el *nullum poena sine lege*, sino también el *nullum proceso sine lege*, que exige una ordenación normativa, minuciosa; la reglamentación detallada, clara y explícita de las ritualidades, los términos, recursos y eventualidades procesales que puedan afectar los intereses del ciudadano sometido a juicio. En un proceso calificado como democrático no pueden concebirse situaciones indeterminadas, actuaciones sin fijación de términos específicos, actos procesales sin formalidades o audiencias sin ritualidades, que no surgen al capricho del legislador, sino que su existencia constituyen las verdaderas garantías de libertad que se dan al ciudadano para que se defienda de los abusos que en su contra pudieran cometer los funcionarios del Estado.

En el Código Procesal se consagran en el artículo 439 unas limitaciones al poder represivo del Estado, en cuanto se estipula que en ningún caso y por ningún motivo la detención preventiva puede prolongarse indefinidamente; ello tiene su razón de ser, en la existencia del debido proceso que exige la imposición de limitaciones a la labor represiva y que de no existir proyectarían el proceso penal a oscuras circunstancias ya superadas por la historia.

El Decreto analizado, en su artículo 2º consagra una odiosa excepción, puesto que los procesados por los delitos allí contemplados, al contrario de lo que sucede con todas las otras formas de delincuencia, no pueden aspirar a las causales de excarcelación previstas en la norma procesal excepto la que por interpretación de la Sala Plena (pena cumplida) acepta la decisión mayoritaria de la Corporación. La anterior conclusión es manifiesta en su inconstitucionalidad, en cuanto por unas u otras razones se indetermina el plazo de la detención preventiva.

El delito previsto en el Decreto analizado consagra una excepción a la libertad provisional, porque por la cantidad y calidad de la pena sería merecedor a ella; pero sobre esa excepción, se consagra una nueva, que no tiene justificación cuando presentadas las eventualidades procesales del 439, se prohíbe de manera terminante la excarcelación. Es evidente la conculcación del debido proceso.

En este orden de ideas, es evidente que al prohibirse categóricamente y sin excepciones de ninguna naturaleza la libertad provisional para los sindicados por las infracciones previstas en el Decreto sobre el que se ejerce control de constitucionalidad, obviamente se está desconociendo el debido proceso de rango constitucional, porque por el mandato de un Decreto de estado de sitio, se estarían vulnerando los derechos de los procesados, cuando al cumplir en detención preventiva el tiempo que le correspondería en el evento de una sentencia condenatoria, o cuando la presunción de inocencia que lo acompaña, ha sido ratificada en primera instancia por una decisión jurisdiccional de absolución, cese de procedimiento o veredicto absolutorio no declarado contraevidente, y por tanto adquiere, de manera necesaria el derecho a su libertad provisional. También se vulnera el precepto cuando como consecuencia

del Decreto queda indefinido el término del sumario, de la causa y de la reapertura de la investigación.

El mandato del Decreto que no compartimos lesiona el precepto constitucional en cuanto indetermina la situación de detención preventiva de los sindicados por esta clase de delitos, y no puede concebirse un proceso verdaderamente democrático que contemple la indeterminación o indefinición de la detención preventiva de los procesados. Ello sería la negación del debido proceso y allí precisamente radica la inconstitucionalidad del mandato de estado de sitio.

Podría argüirse, que por lógica debe entenderse que en las eventualidades antes estudiadas, cabría la libertad provisional, pese a lo categóricamente previsto en el decreto analizado, pero en tratándose de la libertad de los ciudadanos, la argumentación es de por sí terriblemente peligrosa, porque la libertad de muchos ciudadanos quedaría al arbitrio interpretativo de los jueces, muchos de los cuales podrían entender el texto legal exegéticamente y sostener que al no hacer la ley excepciones, éstas no pueden ser formuladas por el intérprete.

Consideran los suscritos Magistrados disidentes, que en tratándose de regulaciones de carácter represivo que tengan que ver con la tipificación de las conductas, con el señalamiento de penas o con la fijación de los procedimientos, estas normas, y aun más si son emanaciones del estado de sitio, deben ser de una claridad absolutamente meridiana, que no dé lugar a interpretaciones alternativas, que podrían en algunos casos vulnerar los derechos constitucionalmente consagrados al ciudadano. Una democracia no puede colocar en peligro de prisión injustificada a sus súbditos, dejando una norma que es clara, en el sentido como se interpreta en este salvamento y que por el contrario obliga a esfuerzos mentales interpretativos para llegar a conclusiones diversas a la de negar la libertad provisional en todos los casos.

La trascendencia de la decisión legislativa, corroborada ahora por fallo de exequibilidad de la Sala Plena y la importancia capital de los intereses comunitarios puestos en juego, y en duda, nos llevan respetuosamente a discrepar de la decisión mayoritaria de la Corporación.

Jorge Carreño Luengas, Guillermo Duque Ruiz, Rodolfo Mantilla Jácome, Lisandro Martínez Zúñiga, Edgar Saavedra Rojas.

LOS DESARROLLOS DE CUESTIONES EMINENTEMENTE TECNICAS SE SOMETEN A LA POTESTAD LEGISLATIVA, E INTANGIBLE DEL CONGRESO, DE FORMULAR UNA POLITICA, UNA TENDENCIA DE CREAR UN HAZ DE INSTRUMENTOS DE ESBOZOS O PAUTAS, DEJANDO ENTONCES LAS SOLUCIONES CONCRETAS, QUE PUEDAN ALTERARSE O VARIARSE A LA FLEXIBLE APRECIACION Y DECISION DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. MERCANCIAS EN TRANSITO. NACIONALIZACION.

Inexequible el artículo 7° del Decreto 2352 de 1971.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 128.

Referencia: Expediente número 1607.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 7° del Decreto-ley 2352 de 1971. Mercancías en Tránsito. Nacionalización.

Actor: Luis Marino Duque Gómez.

Magistrada ponente (E.): doctora *María Cristina Roza de Chahín*.

Aprobada según Acta número 44.

Bogotá, D.E., septiembre diecisiete (17) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Marino Duque Gómez en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la Corte Suprema de Justicia que declare la inexequibilidad del artículo 7° del Decreto-ley 2352 de 1971.

II. LA NORMA IMPUGNADA

El texto de la norma acusada es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 2352 DE 1971
(diciembre 3)

Por el cual se reorganiza la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A.

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970:

DECRETA:

Artículo 7o. Autorízase a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. para recibir de despachadores extranjeros y en consignación para la venta, toda clase de partes, repuestos, herramientas y piezas sueltas para reparación, mantenimiento, ensamblaje, fabricación y servicio de aeronaves y equipos aeroportuarios, mercancías que mantendrá a disposición de aquéllos en una Bodega In-Bond (en tránsito) organizada conforme a las normas previstas en la Sección VI del Código de Aduanas (Ley 79 de 1931).

Las mercancías en tránsito de que trata el inciso anterior, deberán ser nacionalizadas a nombre del respectivo comprador, previo el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes sobre cambios internacionales y derechos de aduana correspondientes, dentro del término de dos años, a contar de la fecha en que sean recibidas en la Bodega In-Bond organizada al efecto, vencido el cual sin haberse producido su nacionalización, serán reexportadas con destino al respectivo despachador, previo el cumplimiento de los requisitos legales del caso. En consecuencia, mientras no sean nacionalizadas tales mercancías no son embargables como propiedad de ningún residente en Colombia.

Parágrafo. Si para la reparación, mantenimiento o cualquier otro servicio prestado por la Corporación a un avión extranjero necesitare utilizar mercancías de las llegadas a la Bodega In-Bond, no se le exigirá su nacionalización y conservará (sic) la calidad de mercancías en tránsito hasta la salida del país del avión al que se hayan incorporado».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Afirma el demandante que la norma acusada es contraria a lo previsto en los artículos 76-12; 118-8; 120-20 y 22 de la Constitución Nacional.

Fundamenta su acción en los siguientes razonamientos:

La ley 6ª de 1971 (1º de septiembre) es el estatuto que señala las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; fue expedida por el Congreso de la República ante la correspondiente iniciativa del Ejecutivo por virtud de lo previsto en el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución y subrogó parcialmente la legislación vigente en materia aduanera. Como consecuencia de lo dispuesto por el numeral 22 del artículo 120 de la Carta, y en atención a lo señalado por dicha ley marco, queda el Presidente de la República autorizado para dictar los correspondientes decretos que la desarrollen.

Sostiene que la Ley 7ª de 1970 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional así como las remuneraciones y prestaciones de este personal. Sin embargo, el Ejecutivo no se limitó al ejercicio constitucional de las facultades que esta ley le confirió sino que, en la norma acusada introdujo una disposición cuyo contenido es materialmente aduanero. Afirma que “no obstante haber dictado el Decreto 2352 para en virtud del artículo 118 de la Constitución cumplir con el mandato de poner en ejecución unas facultades precisas y extraordinarias, el Presidente rebasó ese límite y en el artículo 7º instituyó un verdadero régimen de aduanas que modificó la legislación existente en la materia”.

Afirma el actor que:

“El artículo 7º acusado establece el procedimiento de cómo deben nacionalizarse las mercancías que llegan al depósito In Bond que se autoriza para la Corporación de la Industria Aeronáutica, materia que está completamente reglamentada, para la época por la Ley 79 de 1931; prevé que si a partir de dos años de almacenamiento de las mercancías, no se nacionalizan, se deben reexportar, mientras que la ley de aduanas en su sección V, artículo 68 dice que la mercancía que no sea retirada de los almacenes generales de depósito en el término de dos años, se considerará como voluntariamente abandonada al Gobierno y se le dará el destino que dispone esta ley, es decir, la 79 de 1931. Prevé el antes mencionado artículo 7º del Decreto 2352 que mientras las mercancías no sean nacionalizadas no son embargables como propiedad de ningún residente en Colombia, previsión que no la tiene la referida ley aduanera. Incluye igualmente en su contenido el artículo 7º que las mercancías incorporadas a un avión extranjero por reparación, mantenimiento o cualquier servicio prestado por la Corporación, no necesitan de nacionalización, situación que tampoco preveía el Estatuto Aduanero en esta oportunidad y por razón de la norma que se acusa se constituyó en una nueva situación aduanera. En este aparte es importante concluir que no obstante haberse dictado el Decreto 2352 para en virtud del artículo 118 de la Constitución cumplir con el mandato de poner en ejecución unas facultades precisas y extraordinarias. El Presidente rebasó ese límite y en el artículo 7º instituyó un verdadero régimen de aduanas que modificó la legislación existente en la materia.

Para el actor la norma que acusa desconoció el esquema funcional que señala la Constitución en los artículos 20, 76-22 y 120-22, pues el Presidente de la República haciendo uso cabal de facultades extraordinarias, precisas y *pro tempore* para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional no podía, como sí lo hizo, modificar el régimen de aduanas. Así incurrió el Ejecutivo en violación de estas normas constitucionales ya que no modificó las normas concernientes al régimen de aduanas por el procedimiento que le ordena la Carta sino que utilizó un Decreto-ley siendo éste un instrumento constitucional previsto para fines bien diversos.

IV. CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación comparte los argumentos expuestos por el demandante sobre la inconstitucionalidad del artículo 7º del Decreto-ley 2352 de 1971 y solicita a esta Corporación que resuelva declarar inexecutable dicha norma. Sus consideraciones son en esencia las que siguen:

1. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 76-22 y 120-22 de la Constitución Política, es función del Congreso expedir las normas que contengan las pautas generales o directrices, a las cuales debe ceñirse el Ejecutivo respecto de modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. El Ejecutivo está facultado para regular entre otras esta precisa materia pero con estricta sujeción a las reglas que señalen dichas normas.

2. Sostiene que el precepto demandado es una norma de carácter eminentemente aduanero por cuanto que con ella se autoriza a la corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana, sociedad de economía mixta, asimilada a empresa industrial y comercial del Estado “para recibir en consignación de despachadores extranjeros diversos bienes que pueden ser utilizados en la reparación, ensamblaje, mantenimiento, fabricación y servicio de aeronaves y de equipos aeroportuarios, los cuales deberán ser nacionalizados dentro de los dos años siguientes a la fecha de recibo, so pena de su posterior reexportación, pudiendo inclusive, ser incorporados en aviones extranjeros que se encuentren en tránsito en el país pero sin la previa nacionalización”.

3. Afirma que la violación a la Constitución consiste en que el Presidente de la República, al expedir, con base en las facultades extraordinarias otorgadas, una disposición en materia aduanera, se extralimitó en el ejercicio de la facultad conferida.

Concluye señalando que:

“...si bien el precepto atacado consagra una función propia de la CIAC, lo que podría considerarse como parte integrante de lo que la jurisprudencia ha llamado ‘Estatutos Básicos’ de las entidades, para lo cual sí tenía autorización el Gobierno conforme al literal b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, por cuanto le había sido permitido reformar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas vinculadas al Ministerio de Defensa; sin embargo, no es menos cierto que dicha facultad extraordinaria tenía una limitante en la propia Constitución, porque aun cuando la modificación de las ‘disposiciones concernientes al régimen de aduanas’, le corresponde al Presidente de la República, ello sólo puede hacerse ‘con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76’ (art. 120-22 C.N.), y es apenas obvio que el Ejecutivo actuó en el asunto bajo examen, en ejercicio de facultades extraordinarias, desconociendo el mandato constitucional en estos asuntos”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. *La Competencia*

De conformidad con el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir sobre la demanda de inexecutable presentada contra el artículo 7º del Decreto-ley 2352 de 1971 por tratarse de una norma expedida con base en una ley de facultades extraordinarias. Procede esta Corporación surtidos como se encuentran los trámites correspondientes al proceso constitucional, a resolver la cuestión planteada.

Segunda. *Facultades Extraordinarias*

La Ley 7ª de 1970 fue expedida por el Congreso de la República por iniciativa del Gobierno Nacional y con ella se faculta al Presidente de la República por el término de un año para:

“Artículo 1o.

“a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

“b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

“c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y

“d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

El artículo 2º de la misma ley autorizó al Gobierno para “abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente ley”.

Resulta evidente que las facultades otorgadas por la norma transcrita no se extendían a las que el Presidente de la República ejerció al expedir la norma acusada, según el siguiente análisis:

El artículo 76-12 de la Carta asignó al Congreso de la República la potestad de facultar al Presidente de precisas atribuciones constitucionales que le son propias como legislador ordinario. En el asunto *sub examine*, la Ley 7ª de 1970 no lo facultó para establecer, por medio de un Decreto-ley como el que expidió en este caso, modificaciones a las disposiciones concernientes al régimen de aduanas; además, a partir de la Reforma Constitucional de 1968 no podía hacerlo por la incorporación en el Derecho Público colombiano de las llamadas leyes marco.

Así, la disposición acusada se dirige a modificar normas que por su contenido pertenecen al régimen aduanero y por lo mismo, no fue expedida dentro de los límites previstos por los numerales 12 del artículo 76 y 8º del artículo 118 de la Carta, por lo que resulta inconstitucional desde ese punto de vista y, además, porque desconoce las condiciones que los artículos 76-22 y 120-22 de la Constitución señalan para el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República en esta materia.

Al respecto, la Corte sostiene en jurisprudencia reiterada que:

“En efecto, la reforma de 1968, entre sus propósitos y características, más que un desplazamiento de competencia del Congreso hacia el Ejecutivo, procuró la delimitación de su alcance, la simplificación de que no sea ya necesario, ni por lo mismo tampoco inadmisibles a la luz de la Carta, que el legislador se ocupe de formular normas en detalle en las leyes sobre determinadas materias, como las

relativas a la administración pública, personal, asignaciones y prestaciones, crédito, comercio y cambio exterior, aranceles y aduanas, por ejemplo (numeral 9 y 22 artículo 76) asunto respecto a los cuales sólo le es dable trazar pautas generales, preceptos orgánicos, directrices, especies de marcos o cuadros para la acción propia de la rama ejecutiva encargada entonces por ministerio de la Constitución y no sólo por abstención voluntaria del Congreso, de dar desarrollo a tales leyes cuadro mediante su aplicación a las circunstancias cambiantes de cada momento, a la realidad actual, según la apreciación libre de la conveniencia de señalar dentro de las pautas o directrices de que se trata, las fórmulas o preceptos concretos que encuentren más aconsejables.

“Es que se trata de cuestiones eminentemente técnicas, en esos desarrollos, que deben someterse tan sólo a la potestad legislativa, intangible en el Congreso, de formular una política, una tendencia, de crear un haz de instrumentos, de esbozos o pautas, dejando entonces las soluciones concretas, que puedan alterarse o variarse, a la flexible apreciación y decisión de las autoridades administrativas” (Sentencia de 29 de noviembre de 1969).

“Como lo advierte la vista fiscal, la norma *sub examine* autoriza a esa Corporación para recibir en consignación, de despachadores extranjeros diversos bienes que pueden ser utilizados en la reparación, ensamblaje, mantenimiento, fabricación y servicio de aeronaves y de equipos aeroportuarios, los cuales deberán ser nacionalizados dentro de los dos años siguientes a la fecha de recibo, so pena de su posterior reexportación, pudiendo inclusive, ser incorporadas en aviones extranjeros pero sin la previa nacionalización.

Se trata del ejercicio inconstitucional de un conjunto de facultades, precisa y temporalmente limitado que no se extendía a las modificaciones que efectuó el Presidente de la República, en todo caso, mucho más allá del contenido material que le fijó la ley habilitante.

Evidentemente “modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa”, nada tiene que ver con el régimen de aduanas ni con la ley marco de aduanas (Ley 6ª de 1971) a cuyos cauces debía atender el Ejecutivo, pues es la que establece las pautas, guías y orientaciones para la acción administrativa correspondiente. No sólo se desbordaron los límites que impone la Carta para el ejercicio constitucional de las facultades extraordinarias, sino además, se violó el esquema funcional de los poderes públicos que también señala la Carta para la actividad administrativa en esta materia, el cual no admite que el Ejecutivo opte por esta vía inadecuada cuando existe una competencia constitucional que lo autoriza para reglamentar administrativamente las normas de una ley marco, en este caso, la concerniente al régimen de aduanas.

En efecto, el estatuto orgánico de la CIAC señala que esta entidad podrá “...organizar, construir, operar y exportar centros de reparación, mantenimiento y servicios de aviones, y posteriormente construcción de los mismos. La Corporación será una entidad autónoma, domiciliada en Bogotá con patrimonio propio y podrá establecer dependencias en los lugares del país que considere convenientes”. Entonces, la modificación extraordinaria al citado estatuto orgánico debió acatar el límite

expreso señalado por la propia Constitución que exige al Presidente de la República, para variar las disposiciones concernientes al régimen de aduanas, hacerlo con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 de los artículos 76 y 120.

Así, la norma que se analiza fue dictada por el Presidente con base en facultades extraordinarias, dándole a la materia un tratamiento que no le corresponde de acuerdo con la Constitución.

En el asunto *sub examine* la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 7° del Decreto 2352 de 1971, pues se considera además que el acto legislativo número 1 de 1968, sometió las materias aduaneras a un tratamiento especial por parte del Estado que sólo puede expedir un régimen como el que se analiza dictando las normas específicas para cada uno de los temas, en desarrollo de las competencias que señala el artículo 120-22 de la Carta de conformidad con el marco trazado por el Congreso y no como se hizo en este caso, en ejercicio de facultades extraordinarias”.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“Declarar INEXEQUIBLE el artículo 7° del Decreto-ley número 2352 de 1971”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Luis Fernando Alvarez Jaramillo (Magistrado E.), Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, María Cristina Roza de Chahín (Magistrada E.), Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LA REGLAMENTACION RAZONABLE DEL DERECHO DE PETICION. EL
DERECHO DE PETICION PROPIAMENTE DICHO. CODIGO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DESISTIMIENTO.

Exequible el artículo 13 del Decreto 01 de 1984.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 129.

Referencia: Expediente número 1658.

Acción de inexecutableidad contra el artículo 13 del Decreto 01 de
1984. Código Contencioso Administrativo - Desistimiento.

Actor: José Libardo López Montes.

Magistrado sustanciador (E.): doctor *Luis Fernando Alvarez J.*

Aprobada según Acta número 44.

Bogotá, D. E., septiembre diez y siete (17) de mil novecientos ochenta y siete
(1987).

Por haberse agotado el trámite que el Decreto 432 de 1969 señala para el proceso
constitucional, procede la Corte a decidir el fondo de la demanda incoada por el
ciudadano José Libardo López Montes contra el artículo 13 del Decreto-ley número
01 de 1984 (Código de lo Contencioso Administrativo).

I. LA NORMA ACUSADA

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“Artículo 13. *Desistimiento*. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su
solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las
informaciones de que tratan los artículos anteriores, no da respuesta en el término de
dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el
interesado presente posteriormente una nueva solicitud”.

II. DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

Para el demandante la disposición transcrita viola los artículos 45 y 2° de la Carta
Fundamental según la argumentación que se pasa a resumir, así:

a) El primer artículo consagra en forma amplia el derecho de petición que se otorga a toda persona, natural o jurídica sin importar que sea de derecho público o privado, nacional o extranjera, para presentar peticiones a las autoridades, ya sea por motivos de interés general o particular, y obtener pronta resolución, imponiendo como único requisito el que sean formuladas en forma respetuosa.

Por tanto, no puede el artículo impugnado sin quebrantar la norma constitucional en referencia, consagrar otros requisitos e imponer la obligación de cumplirlos so pretexto de reglamentarla. Es así como la norma acusada al presumir que el petente desiste de su petición inicial por no presentar los documentos que se le exigen en el término señalado en ella, infringe el mandato constitucional que le concede al peticionario el derecho “de obtener pronta resolución” que bien puede ser negativa por falta de elementos de juicio que excepcionalmente no estén al alcance de la Administración, pero en ningún caso se puede presumir de la ausencia de ellos, una voluntad diferente a la que expresamente manifestó el interesado al formular su petición inicial que exige una “pronta resolución”;

b) Es obligada consecuencia de la precedente infracción constitucional, la del artículo 2º, pues la Administración al presumir desistimiento por inobservancia de los requisitos por ella exigidos para decidir o resolver la petición que le haga el particular, no está ejerciendo sus poderes “en los términos que la Constitución establece”.

La sustentación de los anteriores cargos la respalda además el impugnante, con concepto de autores nacionales y en particular con los antecedentes legislativos de la Ley 58 de 1982 y con los estudios que se adelantaron en el seno de la Comisión asesora para la reforma del Código Contencioso Administrativo, creada por el artículo 12 de la misma ley.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público en el Oficio número 1193 de 18 de junio pasado, concretó el concepto que le merece la impugnación constitucional que el demandante deduce contra el texto arriba transcrito del artículo 13 del Código Contencioso Administrativo.

Manifiesta en primer lugar, citando jurisprudencia de esta Corporación, que ante la falta de reglamentación del artículo 45 de la Constitución, corresponde a la ley señalar el procedimiento al cual “deben ceñirse los peticionarios”. Encuentra, según este planteamiento, que tales requisitos se fijaron por los artículos 11 y 12 del Decreto 01 de 1984 y que su cumplimiento permite que las “decisiones pueden estar más conformes con el ordenamiento jurídico y la realidad”.

Advierte entonces, que lejos de violar el mandato constitucional, la disposición que se acusa está en plena conformidad con él, ya que de todas maneras la Administración ha decidido prontamente dentro de los perentorios términos fijados en los artículos 9º y 6º del Código Contencioso Administrativo; y el requerimiento al interesado para que aporte “lo necesario para decidir” implica prórroga por un término de dos meses, durante el cual se suspende el fijado por el artículo 12 para que la Administración decida definitivamente.

Apoyado en las anteriores consideraciones, el Procurador considera que la disposición acusada es Constitucional y pide a la Corte que así lo declare.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia*

Como el artículo que se acusa forma parte de un Decreto Extraordinario dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le concedió la Ley 58 de 1982, la Corte es competente para conocer de la demanda según lo dispone el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Nacional;

b) *La Reglamentación razonable del Derecho de Petición*

“Desde la Constitución de 1886 y distinguido con el mismo número en ella empleado, se consagró el Derecho de Petición en los términos que la norma constitucional vigente utiliza. Reza así el artículo:

“Artículo 45. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

La facultad jurídica en cuestión se ha considerado tradicionalmente como forma de libertad de opinión, o como manera de colaboración de los particulares con las autoridades en la realización de los cometidos a cargo de éstas, o como medio de que se vale el individuo para lograr que en la práctica sean reconocidos y amparados todos sus derechos. De todas maneras como lo apunta José María Samper con la perspicacia que caracteriza su comentario científico a la Constitución de 1886, es uno “de los más naturales, sencillos y sagrados derechos, y de los que más de antiguo han sido reconocidos por las legislaciones de los pueblos; que con pedir y solicitar si se hace con respeto y moderación, a nadie se ofende, y sí se puede hacer a los demás u obtener para sí mismo mucho bien”.

Pero el escueto texto constitucional consagradorio de tan importante derecho, que para algunos es *derecho político* cuando se formula por motivos de interés general y *civil* cuando la petición se hace por motivos de interés particular; sin reglamentación legal, en la práctica no tenía operancia y se reducía a la simple solicitud que los particulares formulaban a las autoridades, quienes generalmente demoraban en forma injustificada la resolución, y cuando lo hacían procedían con términos vagos o ambiguos, esto es, sin resolverla afirmativa o negativamente como lo ordena el precepto constitucional, todo lo cual hacía nugatorio tan “sagrado” derecho.

El Derecho de Petición, como todos los derechos civiles y garantías sociales consagrados por el Título III de la Carta, no es absoluto, y por tanto, como lo ha dicho la Corte en reiterada doctrina, ante la ausencia de reglamentación constitucional, debe deferirse a la ley la regulación de la forma de su ejercicio.

Sin embargo, es menester tener en cuenta, que la reglamentación legal de dichos derechos, no puede por ningún motivo hacerlos nugatorios, ni conducir a que en la práctica, la ley que regula su forma de ejercicio, termine por desconocer el sentido histórico-político y fisológico, que llevó al constituyente a consagrarlos.

Por consiguiente, la Corporación considera que la facultad que asiste al legislador para reglamentar el ejercicio de derechos fundamentales, debe desarrollarse de manera razonable, en forma tal, que la normatividad que a dicho respecto se expida, concuerde con los principios y postulados que sobre la materia, orientan el espíritu normativo de la Constitución.

La unidad jurídico-política y conceptual que debe guiar el control de la constitucionalidad de las reglamentaciones legales de los derechos fundamentales, hace que la Corte Suprema de Justicia, al examinar su exequibilidad, deba en consecuencia, pronunciarse sobre su razonabilidad, en relación con el cuerpo normativo constitucional, que sirve de fundamento a la organización estatal.

La reglamentación legal del derecho de petición, sólo se desarrolló a partir de 1959, por virtud del Decreto-ley 2733 de ese año, preparado por una comisión de connotados juristas. En dicho Decreto, se reguló lo concerniente a los términos dentro de los cuales deben ser atendidas las peticiones, la forma de su tramitación y las sanciones que acarrea su desatención.

Posteriormente, la Ley 58 de 1982 modificó algunos artículos de ese Decreto, introdujo otros y revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificarlo en materia de procedimiento gubernativo y revocación directa de los actos administrativos.

Con apoyo en esta ley y ceñido a las limitaciones en ella señaladas, el gobierno expidió el Decreto Extraordinario número 01 de 1984 por el cual se reformó el Código Contencioso Administrativo, al que pertenece precisamente la disposición que es objeto de la presente impugnación".

Ahora bien, la nueva reglamentación que se hace del Derecho de Petición se incluye en los Capítulos I, II, III, IV y V del Título I del Decreto 01 de 1984 (artículos 2° a 26 inclusive) que regulan el *derecho de petición en interés general, en interés particular; petición de informaciones y el derecho de formular consultas*; y para todos estos asuntos establece normas generales y a la vez, particulares para cada una de esas modalidades del derecho de petición.

Conviene tener presente que el Decreto en referencia dispuso que el derecho de petición es distinto del derecho de litigar propiamente, criterio que sigue teniendo vigencia y que sirve de orientación para interpretar las nuevas disposiciones del Código Contencioso Administrativo sobre este tema.

Partiendo del texto constitucional y de las disposiciones legales que lo reglamentan, encuentra la doctrina que el derecho de petición tiene tres modalidades netamente separables y con efectos jurídicos distintos, son ellas:

a) *El derecho de petición propiamente dicho* que corresponde a toda persona y se refiere a las peticiones "globales" o genéricas que se hacen por consideraciones de solidaridad social o de conveniencia fraterna, como suele denominarlas la doctrina nacional;

b) *La petición administrativa* que se hace por el titular de un derecho subjetivo a fin de obtener un reconocimiento o la autorización para su ejercicio, o cuando por

medio de ella se impugna en sede administrativa, un acto de la administración por los denominados "recursos administrativos" y como presupuesto procesal previo a la impugnación jurisdiccional del acto. Esta actuación que se denomina *vía gubernativa*, es un modo de control interno de la administración sobre sus propios actos y no se puede confundir con la acción judicial;

c) *La acción o pretensión jurisdiccional que es el derecho a la jurisdicción*, modalidad que está sometida a reglas y principios autónomos señalados en los correspondientes códigos procesales.

De estas modalidades del derecho que se analiza, la Corte considera que las dos primeras no ofrecen duda ni discusión; no así la última, que ha sido muy controvertida e inclusive se ha afirmado, que se apoya en otras normas y principios constitucionales que le dan completa autonomía y la diferencia con nitidez del derecho de petición del artículo 45.

Es claro que la ley puede fijar condiciones mínimas para decidir la petición, y que el particular interesado tiene en todo caso absoluta libertad para someterse a tales exigencias, como lo disponen el artículo 11, declarado en gran parte exequible por la Corte en fallo de noviembre 22 de 1984, así como el artículo 12, ambos del Decreto 01 de 1984.

Sin embargo, la razonabilidad constitucional que debe orientar toda reglamentación legal al derecho de petición, obliga al legislador a respetar la incolumidad de los dos principios básicos que asisten en el ejercicio de dicho derecho: la petición respetuosa y su pronta resolución.

En el caso *sub examine*, si desapareciera la disposición impugnada, la situación del peticionario, en cuanto a las garantías que le asisten para el ejercicio de su derecho, y su pronta resolución, sería en términos generales la misma; debido a que si bien el rechazo de una petición por no haberse acreditado los requisitos y documentos exigidos por la autoridad, no constituye obstáculo alguno para que posteriormente la persona la reformule, cumpliendo con todas las formalidades exigidas; en ciertos casos esta posibilidad que contempla el artículo 13 impugnado, podría perderse, si en virtud de leyes administrativas especiales, una respuesta negativa, produjese efectos de cosa decidida en sede administrativa.

De lo expuesto debe concluirse que cuando el artículo 13 del Decreto 01 de 1984 consagra la figura jurídica del desistimiento, para el peticionario que en un término de dos (2) meses no cumpla con el requerimiento formulado por la autoridad a quien dirigió la petición, a fin de que complete los requisitos, documentos e informaciones necesarios para la respuesta, en este caso, la norma acusada no sólo no conduce a demorar indebidamente la decisión, sino que por el contrario, tiende a facilitarle al peticionario el ejercicio efectivo de su derecho, sin perjuicio de que en caso negativo, pueda posteriormente formular una nueva solicitud.

Con fundamento en lo expuesto y teniendo en cuenta que la norma acusada contiene una reglamentación legal razonable, de la norma constitucional consagrada del derecho de petición, la Corte declarará su exequibilidad. Así se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

V. DECISIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 13 del Decreto-ley número 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo)”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Luis Fernando Alvarez Jaramillo, Magistrado (E.); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, María Cristina Rozo de Chahín, Magistrada (E.); Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

CARRERA DEL PERSONAL, EN LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. LAS REGULACIONES DEL DECRETO SE ENMARCAN DENTRO DE LOS DIFERENTES TEMAS QUE FUERON SEÑALADOS POR EL LEGISLADOR EN LA LEY DE FACULTADES Y ES IRRELEVANTE PARA SU CONSTITUCIONALIDAD, EL QUE DICHO DECRETO LLEVE LA DENOMINACION DE ESTATUTO DE PERSONAL, ESTATUTO DE CARRERA U OTRA DE SIMILAR SIGNIFICACION.

Exequible el Decreto 3492 de 1986.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 130.

Referencia: Expediente número 1663.

Acción de inexequibilidad contra el Decreto Extraordinario 3492 de 21 de noviembre de 1986 “por el cual se expiden normas sobre la carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Alberto Daza Noguera.

Magistrada sustanciadora (E.): doctora *María Cristina Rozo de Chahín*.

Aprobada según Acta número 44.

Bogotá, D. E., septiembre diecisiete (17) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alberto Daza Noguera formula demanda contra la totalidad del Decreto 3492 de 1986, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Luego de que se han satisfecho las exigencias previstas en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, para el trámite de los asuntos de constitucionalidad, procede la Corte a decidir el fondo de la cuestión planteada.

II. NORMA ACUSADA

El texto del Decreto impugnado es como sigue:

«DECRETO NUMERO 3492 DE 1986
(noviembre 21)

Por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 62 de la Ley 96 de 1985,

DECRETA:

CAPITULO I

De los principios generales de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Artículo 1o. La Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil es un sistema de Administración de Personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia del servicio público a cargo de la Entidad, ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a él, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender conforme a las reglas que el presente Decreto establece, todo dentro de los principios de imparcialidad, independencia y autonomía que preserven y garanticen conforme a la ley la eficacia de la Organización Electoral.

Artículo 2o. Para alcanzar estos objetivos, el ingreso a los empleos de Carrera de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los ascensos se harán exclusivamente con base en el mérito, mediante concursos, y la permanencia en ellos se determinará por Calificación de Servicios.

En ningún caso la filiación política del candidato al ingreso o al ascenso, o consideraciones de otra índole diferentes a las del mérito, pueden tener influencia alguna.

Artículo 3o. La Dirección y Administración de la Carrera compete a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la Asesoría de sus Organos de Administración de Personal.

El Registrador Nacional del Estado Civil a nivel Central y los Delegados del Registrador Nacional y Registradores Distritales del Estado Civil a nivel seccional, así como los Organos de Administración de Personal, propenderán al cumplimiento estricto del presente Decreto y ejercerán, dentro de su competencia, las funciones, el control, la supervisión y la correcta orientación de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los términos establecidos por el presente Decreto y dentro de los principios orientadores enunciados en su artículo 1º.

Artículo 4o. El empleado público al servicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil ingresa en la Carrera cuando inicia el período de prueba, se confirma al

ser inscrito en ella y pierde su carácter de empleado de Carrera por las causales establecidas por la ley.

Artículo 5o. Se entiende por empleo el conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la ley, los Reglamentos o asignados por autoridad competente, para satisfacer necesidades permanentes propias del servicio público a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que deben ser atendidas por una persona natural. Todos los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil deben estar comprendidos en su Planta de Personal.

Artículo 6o. Los empleos de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil son de Carrera, con excepción de los siguientes, los cuales son de libre nombramiento y remoción:

- a) Los de los Despachos del Consejo Nacional Electoral, del Registrador Nacional del Estado Civil y del Secretario General de la Registraduría;
- b) El de Secretario General de la Registraduría;
- c) Los de Visitador Nacional;
- d) Los de Director;
- e) Los de Asesor;
- f) Los de Jefe de Oficina;
- g) Los de Jefe de División;
- h) Los de Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, y
- i) Los de Registrador Distrital y Especial.

Parágrafo primero. Son también de libre nombramiento y remoción los funcionarios que se encuentren en las situaciones descritas en el artículo 10 del Decreto 1487 de 1986 y en el artículo 80 del presente Decreto.

Parágrafo segundo. Para todos los efectos, integran la Organización Electoral, los empleados que menciona el artículo 11, literales a) a e) del Decreto 1487 de 1986.

Parágrafo tercero. Los Delegados de los Registradores Municipales, vinculados precaria y transitoriamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil durante la época electoral, no tienen el carácter de empleados públicos de la Entidad por no pertenecer a sus cuadros permanentes.

Artículo 7o. Para ejercer un empleo público que pertenezca a la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil se requiere:

- a) Reunir las calidades y requisitos que la Constitución, la Ley, los Reglamentos y el Manual Específico de Funciones exijan para su desempeño;
- b) No encontrarse incurso en alguna de las inhabilidades o incompatibilidades que la ley señala para el ejercicio de ciertos empleos dentro de la Organización Electoral;

c) No tener la persona ni su cónyuge o compañero(a) permanente vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con la Autoridad Nominadora;

d) No encontrarse en período de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos, como consecuencia de una destitución;

e) No estar gozando de alguna de las pensiones de ley, o ser mayor de 65 años;

f) No encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas;

g) No haber sido condenado a pena de presidio o prisión, excepto por delitos culposos;

h) Ser designado regularmente y tomar posesión del empleo en los términos y conforme lo ordena la ley.

CAPITULO II

De los órganos de Administración de Personal

Artículo 8o. Son órganos de Administración de Personal en la Registraduría Nacional del Estado Civil y en todo caso, de la Carrera de la Entidad, los siguientes:

a) Las Comisiones de Personal

– Central

– Seccionales;

b) La Dirección Nacional de Recursos Humanos;

c) El Consejo Superior de la Carrera;

d) El Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. El Departamento Administrativo del Servicio Civil, actuará como entidad meramente consultiva y asesora.

a) *De las Comisiones de Personal*

Artículo 9o. En la Registraduría Nacional del Estado Civil funcionará una Comisión de Personal Central, y una Comisión de Personal Seccional en cada Circunscripción Electoral, entendiéndose como tal para este efecto, a la Registraduría Distrital del Estado Civil.

Artículo 10. La Comisión de Personal Central estará integrada por:

a) El Secretario General, o su Delegado, quien la presidirá;

b) El Jefe de la Oficina Jurídica, o quien haga sus veces, o quien designe para este efecto el Registrador Nacional del Estado Civil;

c) Dos (2) funcionarios Representantes de los Empleados, uno de ellos elegido por los funcionarios de las Oficinas Centrales, por medio de votación universal y directa y el otro designado por la Junta Directiva Nacional del Sindicato de Empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Actuará como Secretario de la Comisión de Personal Central quien haga las veces de Jefe de la Unidad de Personal, o su Delegado.

Artículo 11. En cada Circunscripción Electoral las Comisiones de Personal Seccionales estarán integradas por:

- a) Un Representante del Secretario General de la Entidad;
- b) Un Representante de los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil o de los Registradores Distritales;
- c) Dos Representantes de los empleados de la respectiva Circunscripción Electoral, elegidos por votación universal y directa. Si en la Circunscripción existiere Seccional del Sindicato de Empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, uno de estos representantes será elegido por la Junta Directiva seccional de la Organización Sindical.

Actuará como Secretario de cada Comisión de Personal Seccional, la persona que sea designada para este efecto por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en cada Circunscripción Electoral, o los Registradores Distritales, según el caso.

Artículo 12. Los Representantes de los Empleados en las Comisiones de Personal serán elegidos para períodos de dos (2) años y no podrán ser reelegidos para el lapso inmediatamente siguiente:

Artículo 13. Las Comisiones de Personal Central y Seccionales, como Organos de Administración de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tendrán a cargo las siguientes funciones:

- 1o. Emitir concepto para los respectivos Nominadores, en los siguientes casos:
 - a) Sobre reclamaciones que hagan los empleados por desmejoramiento en sus condiciones de trabajo;
 - b) Sobre las reclamaciones que eleven los empleados por calificaciones de servicios;
 - c) Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario inscrito en la Carrera, sobre la base de Calificaciones de Servicio no satisfactorias;
 - d) Cuando se considere que deba imponerse la sanción de destitución, por comisión de faltas disciplinarias. Esta función sólo podrá ser ejercida por la Comisión de Personal Central.
- 2o. Supervisar y controlar el adecuado desarrollo de los Procesos de Selección para la provisión de los empleos de Carrera, en desarrollo de lo cual deberán:
 - a) Velar por el cumplimiento estricto y cabal de los Procesos de Selección que se realicen, verificando la observancia del Reglamento de cada concurso estipulado en la convocatoria y las demás condiciones del proceso;

b) Conceptuar en los casos en que los concursos deban ser anulados por la Autoridad que los convocó, por irregularidades en cualquiera de las etapas del Proceso de Selección;

c) Resolver los reclamos justificados presentados en términos por los participantes no aprobados en los concursos;

d) Conformar las listas de elegibles y retirar de ellas a los candidatos que incurran en las causales que establece el presente Decreto;

e) Conceptuar en los casos de desacuerdo entre los Calificadores de un empleado, en el Proceso de Calificación de Servicios.

3o. Aprobar los programas de Capacitación y Bienestar, con sujeción a las disponibilidades presupuestales.

Parágrafo. Cuando hubiere desacuerdo entre los miembros de las Comisiones de Personal Seccionales para tomar las decisiones ordenadas en los literales c) y d) del numeral 2 del presente artículo, la Comisión de Personal Central emitirá concepto para el Registrador Nacional del Estado Civil sobre el caso, para que éste decida con carácter definitivo.

Artículo 14. Los conceptos que emitan las Comisiones de Personal no son obligatorios para los Nominadores. Sus decisiones deberán ser tomadas por la mayoría de sus miembros.

Artículo 15. Las Comisiones de Personal serán convocadas por el Secretario General, o su Delegado o su Representante, según el caso, a solicitud de por lo menos dos (2) de sus miembros.

Cuando la Comisión no se pudiere reunir por ausencia de uno de sus miembros, el Registrador Nacional del Estado Civil, o los Delegados del Registrador Nacional o los Registradores Distritales, procederán a designar con carácter provisional al reemplazo para que la Comisión de Personal pueda sesionar.

Si los ausentes son uno o los dos Representantes de los Empleados, el Presidente de la Comisión volverá a convocarla para una nueva reunión que deberá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Si a ella tampoco concurren uno o los dos Representantes de los Empleados, el Registrador Nacional, sus Delegados en las Circunscripciones o los Registradores Distritales, según el caso, procederán a designar a quienes hayan de reemplazar provisionalmente a los ausentes.

Artículo 16. De las deliberaciones, recomendaciones, conceptos y decisiones de las Comisiones de Personal deberá dejarse constancia escrita.

A sus reuniones podrán ser llamados los funcionarios que puedan aportar elementos de juicio relacionados con los asuntos materia de estudio de las Comisiones.

Artículo 17. Dentro de un término de noventa (90) días contados a partir de la vigencia del presente Decreto, se organizarán las Comisiones de Personal Central y Seccionales. Para este efecto el Registrador Nacional del Estado Civil expedirá el reglamento de las elecciones de los representantes de los empleados ante las respectivas Comisiones de Personal.

El Secretario General, los Delegados del Registrador Nacional y los Registradores Distritales procederán a designar dentro del término antes citado a sus representantes en las Comisiones de Personal Seccionales.

En tanto se conforman y organizan las Comisiones de Personal Central y Seccionales según lo dispuesto en el presente Decreto, seguirá actuando la Comisión de Personal integrada de acuerdo con las Resoluciones 1610 y 1611 del 13 de junio de 1984, emanadas del Registrador Nacional del Estado Civil, y que estaba en ejercicio de sus funciones el 20 de mayo de 1986.

Artículo 18. En los aspectos no regulados por el presente Decreto, el funcionamiento de las Comisiones de Personal Central y Seccionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil se ceñirán a lo dispuesto en esta materia por los Decretos 2400 y 3074 de 1968, y las normas que los reglamenten, adicionen o reformen;

b) *De la Dirección Nacional de Recursos Humanos*

Artículo 19. Corresponde a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, como órgano de Administración de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ejercer las siguientes funciones a través de sus diferentes dependencias:

a) Diseñar los Procedimientos de Selección para aplicar en los concursos que convoque la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la provisión de empleos de Carrera;

b) Asesorar y orientar a los Nominadores en la elaboración de las convocatorias a concursos y en la aplicación adecuada y técnica de los procesos de selección a realizar para la provisión de las vacantes en empleos de Carrera;

c) Aplicar en las Oficinas Centrales los concursos para la provisión de vacantes de Carrera, y elaborar las Actas respectivas que consignen los resultados, las cuales deben ser refrendadas por el Secretario General y el Director Nacional de Recursos Humanos;

d) Realizar el trámite documental que corresponda para que se surta el proceso de Inscripción en la Carrera, de los funcionarios con derecho a ello;

e) Organizar, desarrollar y administrar, con la asesoría y el apoyo técnico de las unidades encargadas de la informática en la Entidad, el sistema de información para el registro y control de las novedades de Inscripción en la Carrera, a nivel nacional;

f) Preparar, para la firma del Registrador Nacional, las providencias que tengan que ver con las situaciones dentro de la Carrera, de los funcionarios de la Registraduría Nacional;

g) Preparar, por solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil, los estudios sobre los Recursos Humanos Institucionales que permitan establecer diagnósticos y determinar políticas para su desarrollo;

h) Asesorar la reglamentación del Proceso de Calificación de Servicios y el diseño de los modelos de formularios a utilizar en la evaluación del desempeño;

i) Impartir a Nivel Nacional las instrucciones que sean necesarias para la realización adecuada y oportuna del Proceso de Calificación de Servicios a los funcionarios de Carrera de la Entidad;

j) Preparar los planes de Capacitación y Bienestar de las Oficinas Centrales de la Registraduría Nacional y concentrar los del Nivel Nacional, para someterlos a la consideración de la Comisión de Personal Central y a su aprobación, de acuerdo con las disponibilidades Presupuestales;

k) Ejercer, en cabeza de su Director la Secretaría de la Comisión de Personal Central y la Asesoría del Consejo Superior de la Carrera;

l) Realizar las funciones administrativas que le correspondan como unidad de Personal, de acuerdo con las leyes y los reglamentos;

m) Las demás que le sean asignadas por Autoridad Competente.

c) *Del Consejo Superior de la Carrera*

Artículo 20. El Consejo Superior de la Carrera es el órgano Supremo de vigilancia, control y decisión del Sistema de Administración de Personal que por el presente Decreto se establece y estará integrado por los Visitadores Nacionales de la Inspección General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, un Representante de los empleados de la Entidad, elegido por votación universal para un período de dos (2) años y un Representante del Sindicato; actuará como Secretario, el Secretario General de la Entidad.

Parágrafo. Formará parte del Consejo Superior de la Carrera el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien tendrá voz pero no voto.

Artículo 21. El Consejo Superior de la Carrera estará asesorado por el Director Nacional de Recursos Humanos y por un Consultor Jurídico designado para este efecto por el Registrador Nacional del Estado Civil de entre los Asesores de la Oficina Jurídica de la Entidad. Podrá ser invitado el Asesor Jurídico del Sindicato.

Artículo 22. Al Consejo Superior de la Carrera le compete:

a) Servir de Órgano Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de Carrera;

b) Servir de Órgano de Control de la marcha de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tramitando las quejas que por violación de sus normas se presenten y solicitando a las Autoridades Institucionales correspondientes la adopción de las medidas y la imposición de las sanciones que considere necesarias;

c) Emitir concepto para el Registrador Nacional del Estado Civil en los casos sometidos a su consideración por desacuerdos entre los miembros de la Comisión de Personal Central en las decisiones que deban tomar en los casos de los literales c) y d) del numeral 2 del artículo 13 del presente Decreto;

d) Decidir los casos sometidos a su consideración que tengan que ver con la Inscripción en la Carrera, prórroga del período de prueba o retiro del servicio de funcionarios de la Entidad, según lo dispuesto en el artículo 77 del presente Decreto;

e) Pronunciarse a solicitud de parte, sobre la situación de funcionarios de Carrera cuyos empleos hayan sido suprimidos en virtud de reformas de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil;

f) Absolver las consultas que sobre carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil se le formulen por intermedio del Registrador nacional del Estado Civil, en los casos en los cuales no le corresponda hacerlo al Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil;

g) Darse su propio reglamento;

h) Las demás que le sean asignadas por la ley, los Reglamentos o por el Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. Las decisiones del Consejo Superior de la Carrera se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros y las que se refieren a los literales d) y e) del presente artículo se expedirán por Resolución del Registrador Nacional del Estado Civil. Contra ellas procede el Recurso de Reposición ante el Consejo Nacional Electoral;

d) *Del Consejo Nacional Electoral*

Artículo 23. El Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral y en relación con la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil le corresponde resolver los Recursos de Reposición que interpongan los empleados de Planta de la Organización Electoral contra las providencias emanadas del Registrador Nacional del Estado Civil en los casos de los artículos 78 y 104 del presente Decreto.

CAPITULO III

De las formas de Provisión de los Empleos

Artículo 24. La provisión de los empleos de Libre Nombramiento y Remoción se hará por nombramiento ordinario, mediante providencia de la Autoridad Nominadora, que requerirá la aprobación del Consejo Nacional Electoral o del Registrador Nacional del Estado Civil, en los casos que determine la ley.

Parágrafo. Los empleos de libre nombramiento y remoción podrán ser provistos interinamente con personas que no pertenezcan a la Planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este caso el nombrado no requiere acreditar las calidades y requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

El término de la interinidad, que no podrá ser superior a tres (3) meses en época normal o hasta de seis (6) meses en época electoral, deberá constar expresamente en la providencia de designación y no podrá prorrogarse.

Al vencimiento del período de interinidad, el así nombrado cesará en sus funciones y deberá ser declarado insubsistente por la Autoridad Nominadora si no fuere nombrado en el empleo con carácter ordinario.

Artículo 25. La provisión de empleos de Carrera, se hará de las siguientes formas:

- a) Por nombramiento en período de prueba, previo concurso;
- b) Por nombramiento con carácter de ascenso, cuando se trate de proveer un empleo de Carrera con algún funcionario del organismo inscrito en ella, que haya sido seleccionado por el sistema de concurso para acceder al cargo de superior jerarquía;
- c) Por nombramiento con carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de Carrera con personal no seleccionado por el sistema de concurso.

Artículo 26. El nombramiento en empleos de Carrera con carácter provisional es excepcional y sólo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad, que podrá ser hasta de doce (12) meses improrrogables, deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento.

En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente.

Artículo 27. Si al vencimiento del período de provisionalidad fijado, la Registraduría Nacional del Estado Civil no hubiere realizado el concurso para proveer el empleo con carácter definitivo, quien lo viniere desempeñando cesará en sus funciones y deberá ser declarado insubsistente por la Autoridad Nominadora, si no estuviere inscrito en la Carrera de la Entidad. Si se trata de un funcionario de Carrera, éste deberá ser reintegrado, de manera inmediata, al empleo en el cual está escalafonado. Si no lo estuviere, regresará a su empleo anterior y seguirá conservando la calidad de empleado de libre nombramiento y remoción.

CAPITULO IV

Del Proceso de Selección

Artículo 28. La provisión de los empleos de Carrera se hará mediante la Selección de candidatos por el sistema de concurso, y de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil, al reglamentar los sistemas de selección, dispondrá la descentralización de los exámenes y demás medidas conducentes a que los aspirantes tengan la posibilidad efectiva de participar en ellos.

Artículo 29. La selección del personal para el ingreso en la Carrera o para la promoción dentro de ella es de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la asesoría de sus Organos de Administración de Personal.

Artículo 30. La participación en los procesos de selección para la provisión de empleos de Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, será para todas las personas que demuestren poseer los requisitos exigidos por los reglamentos que rijan cada concurso según su naturaleza, y que puedan ser legalmente nombradas para los empleos de que se trate.

Artículo 31. Todo proceso de Selección que se desarrolle para la provisión de empleos de Carrera en la Registraduría Nacional del Estado Civil, debe necesariamente agotar las siguientes etapas:

- a) La Convocatoria;
- b) La Inscripción;
- c) El Concurso;
- d) La Conformación de la lista de elegibles;
- e) La Provisión del empleo;
- f) El período de prueba, cuando se trate de concursos para ingreso.

a) *De la Convocatoria*

Artículo 32. La convocatoria es la norma reguladora de cada concurso, y obliga tanto a la Registraduría como a los participantes. Sus bases y reglas no podrán ser cambiadas una vez se inicie la etapa de inscripción de los aspirantes, salvo aquellos que se refieren al sitio y al término para la recepción de las inscripciones, y a la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso, casos en los cuales deberá darse aviso oportuno a los interesados.

Artículo 33. La convocatoria constituye el Reglamento para cada concurso y deberá ser expedida por Resolución del Registrador Nacional del Estado Civil o de los Delegados del mismo, o de los Registradores Distritales, según se trate de empleos de Carrera ubicados orgánicamente en las Oficinas Centrales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las Circunscripciones Electorales, o en la Registraduría Distrital.

Artículo 34. Toda convocatoria, en formatos adecuados para ello, deberá contener necesariamente la siguiente información:

- a) Clase de concurso;
- b) Nombre del empleo y su ubicación orgánica y jerárquica;
- c) Funciones, atribuciones y responsabilidades que él demanda;
- d) Calidades y requisitos para su desempeño;
- e) Lugar de trabajo y sueldo de ingreso;
- f) Duración del período de prueba al que será sometido el seleccionado, cuando se trate de concurso para ingreso;
- g) Clase de pruebas o medios de selección que se van a aplicar;
- h) Criterios y sistema de calificaciones y puntaje mínimo para aprobar;
- i) Sitio y término para la recepción de inscripciones;
- j) Fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

Artículo 35. La Convocatoria es un acto público, y como tal debe ser divulgado por los medios más idóneos, para que cumpla su objetivo de atraer al servicio a las personas que reúnan los requisitos para desempeñar el empleo objeto de los concursos.

Con este fin, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida de sus posibilidades presupuestales, hará uso de los medios de comunicación que ofrezcan mayor difusión a nivel nacional.

Artículo 36. La convocatoria se hará con no menos de quince (15) días calendario de anticipación a la fecha señalada para la realización del concurso, término que podrá prorrogarse cuando las conveniencias así lo aconsejen, y dando el aviso oportuno de que trata el artículo 32 del presente Decreto.

Artículo 37. Deberá hacerse nueva convocatoria a concurso para el mismo empleo, cuando al término de la inscripción no se inscribieren aspirantes o cuando sólo uno o ninguno de los inscritos hubiere acreditado las calidades y requisitos para el desempeño del empleo a proveer, o cuando aplicados los medios de selección, ningún aspirante obtenga el puntaje mínimo para aprobar.

La nueva convocatoria deberá hacerse dentro de los quince (15) días siguientes a la configuración de cualquiera de las situaciones descritas en el presente artículo y sus términos y condiciones no podrán ser modificados en el sentido de hacer más gravosos los requisitos para el acceso al empleo;

b) *De la inscripción*

Artículo 38. La Inscripción para los Concursos deberá hacerse dentro del término señalado para ello en la convocatoria. En esta etapa, el aspirante deberá aportar los documentos que prueben que reúne los requisitos para el desempeño del empleo para el cual va a concursar. La carencia de la presentación de los documentos exigidos en la convocatoria inhibe la inscripción.

Artículo 39. Vencido el período de Inscripción y dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, en el sitio de Inscripción se dará a conocer públicamente las listas de aspirantes admitidos y rechazados, indicando en este último caso los motivos, que no podrán ser otros que la carencia de los requisitos señalados en la convocatoria.

Artículo 40. Las Inscripciones realizadas con contravención de lo dispuesto en los artículos anteriores, podrán ser causa de anulación de los concursos.

Este pronunciamiento lo realizará la autoridad que convocó al concurso, previo concepto de la Comisión de Personal respectiva.

En todo caso, la Inscripción irregular es causal de mala conducta imputable al funcionario que la realizó y conlleva además, la exclusión del proceso de selección del aspirante inscrito, o la revocatoria de su designación, si fuere seleccionado;

c) *Del Concurso*

Artículo 41. Se entiende por concurso el procedimiento por medio del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil, previa la convocatoria pública, escoge entre los aspirantes admitidos, en igualdad de condiciones, a la persona que mejor satisfaga

los requisitos exigidos para el desempeño del empleo de Carrera para el cual se convoca.

Artículo 42. El concurso es la aplicación técnica y calificada de uno o varios medios idóneos de selección, tales como: exámenes y pruebas escritas u orales sobre conocimientos generales o específicos, entrevistas, análisis de antecedentes, o cualquier otro procedimiento técnico que conduzca a establecer la capacidad, aptitud o idoneidad de los aspirantes, según la naturaleza de los empleos que deban ser provistos por este sistema.

Artículo 43. El medio de selección que se elija para cada concurso, sus criterios de valoración, y las ponderaciones de los factores de evaluación, deberán ser divulgados en la convocatoria.

Artículo 44. Los procedimientos de selección que se apliquen en los concursos que convoque la Registraduría Nacional del Estado Civil para proveer empleos de Carrera, serán diseñados por la Dirección Nacional de Recursos Humanos, por intermedio de su Unidad de Selección y Escalafón. Para ello, podrá solicitar la asesoría de las Instancias Técnicas y administrativas de la Entidad, o de otros organismos estatales o privados expertos en la materia.

Artículo 45. Los concursos para acceder a empleos de Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil son de dos (2) clases:

- a) Abierto;
- b) De Ascenso.

Artículo 46. Concurso abierto es el que se realiza para el ingreso de nuevo personal en la Carrera, o para la provisión de un empleo de Carrera en que participen personas ajenas a la Entidad y/o funcionarios de la misma.

Los empleados de Carrera inscritos en ella, gozarán de prelación respecto de los otros servidores y de las personas ajenas al servicio para ser ascendidas a empleos vacantes de categoría superior.

Artículo 47. Concurso de ascenso es el que se efectúa para proveer un empleo de Carrera con funcionarios de la Entidad inscritos en ella.

Artículo 48. Para la provisión de vacantes definitivas se realizará primeramente el concurso para ascenso.

Cuando verificado este concurso, ninguno de los participantes haya obtenido las calificaciones necesarias para ascender, o cuando la naturaleza del cargo así lo exija, deberá convocarse a concurso abierto.

Artículo 49. El empleado inscrito en la Carrera que apruebe un concurso abierto y sea seleccionado, tendrá derecho a que su nombramiento se efectúe en calidad de ascenso dentro de ella.

Artículo 50. En el concurso abierto podrán utilizarse dos (2) o más instrumentos idóneos de selección.

El concurso de ascenso se realizará además, tomando en consideración y ponderando adecuadamente la antigüedad, las calidades especiales, la calificación de servicios, el análisis de antecedentes y la formación académica.

En general, los procedimientos de selección a utilizar deben ser fijados expresamente en el respectivo reglamento del concurso.

Artículo 51. Los aspirantes que no aprobaren un concurso, quedarán inhabilitados durante tres (3) meses para inscribirse en otro que requiera iguales o superiores requisitos.

Artículo 52. Cuando se produzca una vacante definitiva en la Planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cualquiera de sus dependencias Nacionales o Seccionales, ésta deberá ser reportada por el Nominador respectivo dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la Dirección Nacional de Recursos Humanos. Esta dependencia a través de su Unidad de Selección, prestará la asesoría y la orientación requerida para la realización adecuada y técnica del proceso de selección a aplicar para la provisión de la vacante, en cada caso.

Artículo 53. Los concursos para proveer empleos de Carrera serán aplicados en las Oficinas Centrales por la Dirección Nacional de Recursos Humanos, a través de la Unidad de Selección. En la Registraduría Distrital y en las Delegaciones del Registrador Nacional del Estado Civil, por las Unidades de Personal correspondientes, bajo la dirección de los Registradores Distritales o Delegados del Registrador Nacional, según el caso.

Las Comisiones de Personal respectivas ejercerán la supervisión que les corresponda para el adecuado desarrollo del Proceso de Selección.

d) Conformación de las listas de elegibles

Artículo 54. De cada concurso se elaborará un Acta que deben firmar el Secretario General y el Director Nacional de Recursos Humanos en las Oficinas Centrales y los Registradores Distritales o los Delegados del Registrador Nacional, en sus respectivas dependencias. En esta Acta deberá constar:

- 1o. Número y fecha de la convocatoria.
- 2o. Empleos por proveer;
- 3o. Nombre de las personas inscritas para cada empleo abierto a concurso.
- 4o. Nombre de los aspirantes aceptados y rechazados.
- 5o. Nombre de los participantes en el concurso.
- 6o. Calificaciones individuales de quienes aprobaron el concurso, en orden de mérito.

Parágrafo. Quienes no aprobaren el concurso tendrán derecho a conocer el resultado de sus exámenes y a elevar su reclamo debidamente justificado ante la Comisión de Personal respectiva, dentro de los dos (2) días siguientes al de la publicación de las listas de aprobados. La Comisión resolverá motivadamente el asunto, en el momento de conformar la lista de elegibles.

Artículo 55. Elaborada el Acta citada en el artículo anterior, será puesta a disposición de la Comisión de Personal respectiva, organismo que procederá a:

a) Verificar que se haya cumplido el reglamento del concurso estipulado en la convocatoria y las demás condiciones del Proceso de Selección;

b) A resolver sobre las reclamaciones motivadas presentadas en término por los participantes no aprobados en el concurso y conceptuar sobre las irregularidades que se hayan evidenciado o denunciado en el curso del Proceso de Selección, pudiendo llegar a recomendar por mayoría la anulación del mismo;

c) Y a conformar, si no existiere obstáculo, la lista de elegibles para la provisión de los empleos.

Artículo 56. La lista de elegibles será conformada con los candidatos que aprobaren el concurso, en estricto orden de mérito. La Comisión de Personal dejará constancia de la vigencia de la mencionada lista, que no podrá ser superior a un (1) año.

Artículo 57. La persona a quien se le compruebe que ha hecho fraude en el concurso, o se establezca error evidente respecto de ella en el Proceso de Selección, deberá ser retirada de la lista de elegibles, por la Comisión de Personal respectiva.

También deberá ser retirado de la lista de elegibles el candidato designado a ocupar el empleo para el cual concursó, y que no lo acepte dentro de los términos de ley, sin justa causa a juicio del Nominador.

Artículo 58. Las Comisiones de Personal, Central y Seccionales, son los Organos de Administración de Personal encargados de velar por el cumplimiento estricto y cabal de los Procesos de Selección que se establecen en el presente Decreto.

Las decisiones que deban tomar en cumplimiento de los artículos anteriores serán adoptadas por la mayoría de sus miembros, y ellos no inhiben el adelantamiento de las Acciones Penales y Disciplinarias si a ello hubiere lugar, a juicio del Nominador.

Los desacuerdos entre los miembros de las Comisiones de Personal Seccionales que se susciten en el cumplimiento de estas normas serán resueltos por el Registrador Nacional del Estado Civil, previo el concepto de la Comisión de Personal Central, que no le será obligatorio.

Los desacuerdos entre los miembros de la Comisión de Personal Central serán resueltos por el Registrador Nacional del Estado Civil, conforme al pronunciamiento del Consejo Superior de la Carrera;

e) *De la Provisión del empleo*

Artículo 59. En firme la lista de elegibles, deberá proveerse el empleo con los candidatos que figuren en la misma, en estricto orden de mérito.

Artículo 60. Si el seleccionado no aceptare o no tomare posesión del empleo en los términos de ley, se reordenará la lista de elegibles con quienes sigan en orden

descendente en la calificación del concurso, y se volverá a realizar la designación conforme lo establece el artículo anterior.

Artículo 61. Durante el término de vigencia de la lista de elegibles, toda vacante que se produzca en el empleo de que se trate deberá ser llenada con las personas que la integran, observando el procedimiento descrito en los artículos anteriores.

Artículo 62. Cuando sea imposible proveer el empleo de Carrera con personal de la lista de elegibles, por haberse agotado ésta o terminado su vigencia, podrá realizarse nombramiento provisional en el empleo de que se trate, en tanto se implementa el concurso respectivo.

Artículo 63. La provisión de un empleo de Carrera se hará en período de prueba, si la persona escogida ha sido seleccionada por concurso abierto para ingreso en la Carrera.

Si se trata de un funcionario de carrera seleccionado por concurso abierto o de ascenso, tendrá derecho a que su nombramiento se realice con carácter de ascenso.

En todo caso el carácter de la designación, así como la duración del período de prueba, deberán constar expresamente en la providencia respectiva.

f) Del período de prueba

Artículo 64. La persona escogida por el sistema de concurso abierto y que ingresa en la Carrera, deberá ser nombrada en período de prueba.

Artículo 65. El período de prueba tendrá una duración hasta de cuatro (4) meses, prorrogables por una sola vez hasta por dos (2) meses más. Este término, y su prórroga, deberán constar expresamente en los actos respectivos.

Artículo 66. Al empleado en período de prueba le serán calificados sus servicios para apreciar la eficiencia, la adaptación y las condiciones personales para el ejercicio de las funciones propias del cargo.

Artículo 67. Durante el período de prueba fijado inicialmente en el Acto de Nombramiento, el funcionario deberá ser calificado en sus servicios por dos (2) veces.

Artículo 68. Si supera con ambas calificaciones satisfactorias este período, el funcionario deberá ser confirmado en el empleo y obtener su inscripción en la Carrera, dentro de los treinta (30) días siguientes al de la última calificación.

Para el efecto, los respectivos Nominadores, a través de las Unidades de Personal correspondientes, enrutarán a la Dirección Nacional de Recursos Humanos toda la documentación que corresponda al empleado, incluyendo sus calificaciones de servicio y el concepto de conducta y eficiencia de que trata el artículo 76 del presente Decreto, para que surta el Proceso de Inscripción.

Artículo 69. Si el funcionario en período de prueba no lo superare por haber obtenido calificaciones insatisfactorias, no tendrá derecho a ser inscrito en la Carrera de la Registraduría Nacional y su nombramiento deberá ser declarado insubsistente por la Autoridad Nominadora, dentro de los quince (15) días siguientes al de la ejecutoria de la última calificación.

Artículo 70. El período de prueba podrá ser prorrogado hasta por dos (2) meses más, si a juicio de la Autoridad Nominadora la eficiencia y el rendimiento del funcionario deben ser objeto de otra evaluación.

De todas maneras, el período de prueba y su prórroga sólo se consideran superados si el calificado obtiene dos (2) o más evaluaciones satisfactorias de sus servicios, dentro del tal período.

Artículo 71. El funcionario de Carrera cuyo nuevo nombramiento sea realizado en calidad de ascenso, será sometido al Régimen General de Calificación de Servicios de que trata el Capítulo VI de este Decreto.

Artículo 72. El empleado nombrado en período de prueba tiene derecho a permanecer en el cargo por el término señalado en su nombramiento y en el de la prórroga de este período, siempre y cuando observe buena conducta y cumpla con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes de su empleo. También tiene derecho a obtener la oportuna calificación de sus servicios para efectos de su Inscripción en la Carrera.

CAPITULO V

De la Inscripción en la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Artículo 73. La Inscripción en la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil es el Acto por medio del cual se confirma al empleado en el cargo del cual es titular.

El Acto de Inscripción en la Carrera, le otorga al funcionario la plenitud de sus derechos inherentes a ella, conforme a este Decreto y con los reglamentos que se expidan.

Artículo 74. La Inscripción en la Carrera procede cuando se hubieren obtenido calificaciones satisfactorias durante el período de prueba, conforme a lo establecido en el Capítulo anterior y no existiere objeción por parte de los Organos de Administración de Personal, o cuando así lo ordene el Consejo Superior de la Carrera.

Artículo 75. Compete a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de Acto Administrativo expedido por el Registrador Nacional, inscribir en la Carrera a los empleados públicos de la Entidad que tengan derecho a ella. Así mismo, corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por intermedio de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, registrar las novedades que se produzcan en cada caso.

Artículo 76. Junto con la solicitud de Inscripción en la Carrera y las Calificaciones de Servicios, los Nominadores expedirán un concepto sobre la conducta y eficiencia del funcionario aspirante a ser inscrito y la conveniencia de incorporarlo en la Carrera.

Artículo 77. Cuando el concepto al que alude el artículo anterior, no fuere favorable, el Consejo Superior de la Carrera resolverá discrecionalmente sobre la Inscripción, la prórroga del período de prueba, o el retiro del servicio, teniendo como base los elementos de juicio que reposen en el expediente, y pudiendo convocar si así considerare conveniente, una audiencia en la que participen las partes, o sus representantes.

Artículo 78. La determinación que tome el Consejo Superior de la Carrera sobre la Inscripción, se hará constar en Resolución motivada que debe expedir el Registrador Nacional dentro de los quince (15) días siguientes al pronunciamiento. Contra ella procede el Recurso de Reposición ante el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 79. El Acto por medio del cual el Registrador Nacional del Estado Civil resuelve sobre la Inscripción de un funcionario en la Carrera, debe ser motivado y deberá contener el nombre e identificación del empleado y del cargo en el cual se le inscribe, su ubicación orgánica, y los demás elementos que determinen la Carrera del funcionario.

Artículo 80. No podrán ser inscritos en la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil los empleados que reúnan las condiciones para gozar de alguna de las pensiones de ley, o que la estén disfrutando, ni los militares que tengan asignada pensión de retiro.

Artículo 81. A todo empleado de la Registraduría Nacional deberá llevarse un registro individual debidamente actualizado de su situación en la Carrera.

Existirá un Registro Central a cargo de la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Registros Parciales en las diferentes Circunscripciones Electorales, a cargo de los respectivos Nominadores.

Artículo 82. Tanto el servidor, como las Autoridades Institucionales a quienes les sean requeridos documentos para mantener actualizado el Registro de que trata el artículo anterior, están obligados a proveerlos dentro de los plazos y condiciones que se estipulen. La demora o incumplimiento injustificado, dará lugar a la aplicación de sanciones de carácter disciplinario.

Artículo 83. Los datos del registro son reservados y sólo podrán ser consultados y administrados por las Autoridades responsables, mediante los trámites que establecen la ley y los Reglamentos. El extravío, adulteración, violación de la reserva o negligencia en el manejo de los Registros de Personal, constituye falta grave.

Artículo 84. Los Registros deberán ser llevados en forma organizada y técnica, debidamente actualizados, de tal forma que sirvan como base para la producción de estadísticas que conlleven al estudio de los Recursos Humanos Institucionales, a la elaboración de diagnósticos que permitan definir políticas de formación, capacitación y selección de personal acorde con las necesidades de la Entidad y a desarrollar programas destinados a procurar la mejor utilización y distribución de los Recursos Humanos.

CAPITULO VI

De la Calificación de Servicios

Artículo 85. El rendimiento, la calidad de trabajo y el comportamiento de los empleados inscritos en la Carrera de la Registraduría Nacional, serán objeto de Calificación de Servicios.

Artículo 86. La Calificación de Servicios se tendrá en cuenta para:

- a) Determinar la permanencia o el retiro del servicio del funcionario inscrito en la Carrera;
- b) Inscribir en la Carrera o prorrogar el período de prueba;
- c) Participar en los concursos para ascensos;
- d) Formular programas de adiestramiento o perfeccionamiento;
- e) Evaluar los sistemas de Selección de Personal e ingreso al servicio;
- f) Conceder estímulos a los empleados, tales como el otorgamiento de becas o Comisiones de Estudio;
- g) Determinar la prioridad para la participación de los empleados inscritos en la Carrera en los programas de Bienestar Social.

Artículo 87. El empleado inscrito en la Carrera deberá ser calificado en la oportunidad que lo considere necesario el Registrador Nacional del Estado Civil o los Delegados del Registrador Nacional o los Registradores Distritales, según el caso. Entre una y otra Calificación deberá transcurrir un período superior a tres meses.

En todo caso los empleados de la Registraduría Nacional inscritos en la Carrera serán calificados por lo menos dos (2) veces cada año calendario, en los meses de junio y noviembre. El incumplimiento de este deber por parte de los Calificadores constituye falta grave.

Artículo 88. Compete al inmediato superior la Calificación de Servicios de los empleados bajo su dirección, la cual deberá ser refrendada por el Superior del Calificador. Si existieren desacuerdos entre los Calificadores, éstos deberán ser resueltos por el Registrador Nacional del Estado Civil o por los Delegados del Registrador Nacional o por los Registradores Distritales, según el caso, previo concepto de la Comisión de Personal respectiva.

Artículo 89. La Calificación debe ser:

- a) Objetiva, Imparcial y fundada en principios de equidad y no constituye premio ni sanción;
- b) Es la justa valoración del empleado como funcionario público de Carrera y en su determinación deben tenerse en cuenta tanto las actuaciones positivas como las negativas;

c) La Calificación de Servicios debe estar referida a hechos concretos y a las condiciones objetivas demostradas por el Calificado durante el lapso que abarca la calificación, apreciadas dentro de las circunstancias en que se desempeñan sus funciones.

Artículo 90. La Calificación de Servicios deberá ser notificada personalmente al interesado. Si no estuviere de acuerdo con ella, tendrá derecho a solicitar de los Calificadores la reconsideración de lo resuelto, dentro de los dos (2) días siguientes al de la notificación.

Artículo 91. Los Calificadores dispondrán de cinco (5) días para resolver y si la reconsideración fuere desfavorable al empleado, éste podrá recurrir, dentro de los dos (2) días siguientes ante los respectivos Nominadores quienes decidirán definitivamente previo concepto de la Comisión de Personal correspondiente. Una vez convocada la Comisión de Personal, tendrá un plazo de seis (6) días para rendir su concepto documentado y los Nominadores, una vez recibido el concepto tendrán un plazo de cinco (5) días para resolver.

Artículo 92. Los funcionarios en período de prueba dentro de la Carrera serán calificados de manera bimensual, según lo establecido en los artículos 64 y siguientes del presente Decreto.

Artículo 93. los empleados que conforme al presente decreto deban calificar los servicios al personal que de ellos dependa, tendrán la obligación de hacerlo en los períodos y en las circunstancias señaladas en el presente Capítulo.

Artículo 94. El empleado que se afecte en sus derechos por la omisión de su superior en calificar sus servicios oportunamente tendrá derecho a exigir a los Nominadores que ésta sea efectuada dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Los Nominadores ordenarán la Calificación y determinarán el funcionario que deba efectuarla sin perjuicio de las Acciones Disciplinarias que puedan corresponder por la omisión de esta obligación.

Artículo 95. El original de la Calificación de Servicios, se agregará a la Hoja de Vida del empleado calificado. Copia de ella reposará en los Registros del Nivel Central. Las Calificaciones de Servicios de los funcionarios en período de prueba se remitirán a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, para efectos del Proceso de Inscripción.

Artículo 96. La Registraduría Nacional del Estado Civil por medio de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, con base en lo dispuesto en el presente Capítulo, reglamentará el proceso de Calificación de Servicios, elaborará los modelos de formularios a utilizar en la evaluación del desempeño, determinará los factores a evaluar y la ponderación de ellos según los niveles de los empleos e impartirá las instrucciones para la realización adecuada y oportuna del Proceso de Calificación de Servicios a los funcionarios de Carrera de la Entidad.

CAPITULO VII

Del Retiro de la Carrera

Artículo 97. El retiro del servicio por cualquier causa y la cesación definitiva de funciones públicas en la Registraduría Nacional del Estado Civil, implica el retiro de la Carrera y la pérdida de los derechos inherentes a ella.

Artículo 98. También implica el retiro de la Carrera, la aceptación por parte del funcionario inscrito del nombramiento ordinario en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción.

Artículo 99. Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo 97 del presente Decreto el retiro del servicio por supresión de un empleo de Carrera de un funcionario inscrito en ella, con ocasión de reforma de la Planta de la Registraduría Nacional.

Artículo 100. Son causales de retiro del servicio y cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas, que en todo caso implican el retiro de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil de los funcionarios inscritos en ella, los siguientes eventos:

- a) La renuncia regularmente aceptada;
- b) La declaratoria de insubsistencia del nombramiento;
- c) La invalidez absoluta del empleado;
- d) El retiro forzoso por edad;
- e) El retiro con derecho a pensión de jubilación;
- f) La destitución;
- g) El abandono del empleo;
- h) La declaratoria de nulidad del nombramiento;
- i) La muerte del empleado.

Artículo 101. Los empleados de Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil deberán ser declarados insubsistentes por las respectivas Autoridades Nominadoras, en los siguientes casos:

- a) Cuando el empleado en período de prueba obtenga dos (2) calificaciones de Servicios sucesivas no satisfactorias;
- b) Cuando al término del período de prueba el funcionario no obtenga calificación de Servicios satisfactoria para ser inscrito en la Carrera;
- c) Cuando el Consejo Superior de la Carrera así lo disponga conforme al artículo 77 del presente Decreto;
- d) Cuando el rendimiento del empleado inscrito en la Carrera sea deficiente, de acuerdo con dos (2) Calificaciones no satisfactorias de servicio obtenidas dentro del mismo año calendario.

Artículo 102. Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un empleado inscrito en la Carrera, con base en las Calificaciones no satisfactorias de Servicio, tal declaración deberá ser adoptada por los Nominadores mediante providencia motivada. En todo caso, deberá oírse previamente el concepto de la respectiva Comisión de Personal.

Contra esta providencia sólo procede el Recurso de Reposición en el efecto suspensivo.

Artículo 103. Cuando por necesidades del servicio y con ocasión de reformas de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil sea necesario suprimir empleos de Carrera, preferiblemente se suprimirán aquellos que se encuentren vacantes.

Si el empleo de Carrera suprimido estuviere desempeñado por un funcionario de libre nombramiento y remoción o provisionalmente, éste será retirado definitivamente del servicio.

Si el funcionario estuviere inscrito en la Carrera y su empleo fuere suprimido, tendrá derecho a ser incorporado en un empleo de Carrera de la Entidad que estuviere vacante y que sea de igual o superior categoría al que venía desempeñando. En este último caso deberá reunir los requisitos que demande el desempeño del empleo.

El período que transcurra entre la fecha de supresión del empleo de Carrera y la incorporación del funcionario inscrito en ella en otro empleo de la Planta conforme al inciso anterior, no se considerará como de servicio activo para el efecto de salarios y prestaciones sociales.

Si quien viniere desempeñando el empleo de Carrera suprimido fuere un funcionario en período de prueba, será reintegrado a la lista de elegibles de la que trata los artículos 54 y siguientes del presente Decreto, y tendrá la primera opción para ser nominado a un empleo de Carrera que requiera los mismos requisitos y calidades del que se suprimió.

Artículo 104. En los casos de supresión de empleos de Carrera desempeñados por funcionarios inscritos en ella o en período de prueba, en los que no se cumpliera lo dispuesto en el artículo anterior, el interesado podrá solicitar el pronunciamiento del Consejo Superior de la Carrera sobre su situación. La solicitud deberá presentarse por escrito, dentro de los treinta (30) días siguientes al de la supresión del empleo.

El Consejo Superior de la Carrera, previa audiencia en la que participen las partes o sus representantes, resolverá sobre la situación del empleado. Esta decisión se adoptará por Resolución del Registrador Nacional y contra ella procede el Recurso de Reposición ante el Consejo Nacional Electoral.

CAPITULO VIII

De las situaciones Administrativas del Servicio y del Régimen Disciplinario

Artículo 105. Salvo los aspectos regulados por el presente Decreto, por los Decretos 1487 y 1488 de 1986 y otras disposiciones especiales de carácter legal, las situaciones Administrativas que se presenten con ocasión del servicio, y los demás aspectos de la Administración de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se regirán conforme los principios y normas contenidos en los Decretos 2400 y 3074 de 1968 y demás disposiciones que los reglamenten, adicionen o reformen, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del servicio público a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y con los principios de Autonomía, independencia e imparcialidad que corresponden a la Organización Electoral.

Artículo 106. El Régimen Disciplinario consagrado en la Ley 13 de 1984 y en las demás disposiciones que la reglamenten, adicionen o reformen, se aplicará a los empleados de la Organización Electoral en cuanto sean compatibles con la naturaleza, autonomía e independencia del servicio público a su cargo, salvo en aquellas previsiones especiales de carácter legal, que en materia disciplinaria deben aplicarse con preferencia.

CAPITULO IX

De otras disposiciones

Artículo 107. Las normas del presente Decreto, en cuanto hacen referencia a la aplicación de procesos técnicos de selección para la escogencia de las personas más idóneas que deban laborar en la Organización Electoral, serán aplicables en la selección del personal que con carácter transitorio deba vincularse a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para laborar durante el Evento Electoral.

A los servidores así vinculados también les será aplicable el Régimen Disciplinario de que trata el Capítulo VIII del presente Decreto.

Artículo 108. Los derechos de Carrera otorgados por los Decretos 1487 y 1488 del 9 de mayo de 1986 a los empleados públicos que estaban vinculados a la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil el 20 de mayo de 1986, no se verán afectados con la expedición del presente Decreto. El sistema extraordinario, para el ingreso a la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil previsto en el artículo 1º del Decreto 1488 de 1986 seguirá aplicándose dentro del plazo establecido en la precitada norma, pero los procedimientos descritos en el Decreto 583 de 1984 se surtirán en su integridad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, correspondiéndole a la Dirección Nacional de Recursos Humanos velar por la aplicación adecuada de tales disposiciones.

El procedimiento a seguir cuando fuere desfavorable el concepto de conducta y eficiencia del empleado que solicita su inscripción en la Carrera, acogiéndose al procedimiento extraordinario de ingreso a ella establecido por el Decreto 1488 de

1986, deberá surtirse ante el Consejo Superior de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las decisiones que se tomen en cumplimiento de la presente norma, se adoptarán por providencia emanada del Registrador Nacional del Estado Civil, así como las que ordenen la Inscripción en la Carrera o la revocatoria de ella. Cuando se compruebe que el empleado aportó para este efecto documentación cuyo contenido sea falso. Esta revocatoria no inhibe el adelantamiento de las acciones penales y disciplinarias a que haya lugar.

Artículo 109. Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo dentro del Proceso de Inscripción Extraordinario en la Carrera determinado por el Decreto 1488 de 1986, al vencimiento del término fijado en esta norma quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio de la Registraduría Nacional sin solución de continuidad podrán solicitar su Inscripción en la Carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el ejercicio del cargo que están desempeñando en el momento que acrediten dicho cumplimiento y no estén incurso en alguna de las inhabilidades que establece este Decreto para pertenecer a la Carrera de la Registraduría Nacional.

Artículo 110. El Registrador Nacional del Estado Civil procederá a organizar la estructura de la Entidad con el fin de dar cumplimiento a las presentes normas, y a conformar de manera inmediata los Organos de Administración de Personal, para en esa medida asumir el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto.

Entre tanto, los procedimientos de Carrera seguirán surtiéndose conforme lo ordenado por los Decretos 1487 y 1488 de 1986, ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 111. El presente decreto rige desde su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 21 de noviembre de 1986.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Diego Younes Moreno*».

III. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Considera el actor que el Decreto acusado quebranta los artículos 76-2-10-12, 86 inciso segundo y 141-2 de la Constitución Nacional. Las razones en que basa su afirmación son en resumen las siguientes:

1o. El Gobierno excedió las facultades que le confirió el artículo 62 de la Ley 86 de 1985, por cuanto ellas no le fueron dadas para expedir un Estatuto de Carrera Administrativa para la Registraduría Nacional, porque si esa hubiera sido la voluntad del Congreso de la República, lo habría consignado expresamente en la norma citada

y aunque acepta que las autorizaciones dadas "podrían ser ingredientes de un Estatuto de Carrera", señala que "ellas pueden ser ejercidas para dictar disposiciones que no estén contenidas dentro de un Estatuto de Carrera".

De lo anterior infiere que el Gobierno había podido regular las condiciones de acceso al servicio electoral de ascenso por méritos sin tomar la atribución no otorgada de establecer una carrera administrativa para la Registraduría Nacional.

2o. El Decreto acusado creó organismos de administración de personal y hasta una Dirección Nacional de Recursos Humanos y vinculó a agentes del Gobierno al sistema administración de personal de la Registraduría con lo cual se desvirtúa el espíritu del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), en cuyas normas se prescinde de toda injerencia del Gobierno Nacional en la Administración de personal de la Registraduría "por obvias razones como quiera que anteriormente se decía que el que escruta elige".

3o. El Decreto Extraordinario 3492 fue expedido sin el previo dictamen de la Comisión Asesora a que se refiere el artículo 62 de la Ley 96 de 1985 y por ello no se dejó constancia en el texto del Decreto Extraordinario.

4o. Finalmente, manifiesta que el Decreto 3492 de 1986 modifica las Leyes 28 de 1979, 85 de 1981 y 96 de 1985 codificadas en el Decreto 2241 de 1986, por el cual fue adoptado el Código Electoral vigente sin reparar que el artículo 62 de la Ley 96 de 1985 sólo autorizó "codificar" las disposiciones de tales leyes en un solo Estatuto Electoral y no para modificar el régimen electoral, tanto más cuando las modificaciones de tales leyes requieren una mayoría calificada, según lo dispone el artículo 83 inciso segundo de la Constitución Nacional y ser expedidas con observancia de lo dispuesto en el artículo 141-2 *ibidem* como sí ocurrió con el Decreto 2241. Agrega que es curioso que las disposiciones adoptadas por un Decreto Extraordinario sean derogadas por otro Decreto Extraordinario dictado con base en la misma ley de facultades.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Según el criterio del Jefe del Ministerio Público, el Decreto 3492 de 1986 es exequible porque fue expedido de conformidad con la ley de facultades extraordinarias. Su concepto se apoya en los siguientes argumentos:

1o. Considera que las atribuciones que le confirió al Presidente el artículo 62 de la Ley 96 de 1985 eran suficientes para establecer una carrera administrativa, pues ésta implica la expedición de regulaciones como las previstas en el Decreto acusado para tener acceso al servicio electoral.

2o. Rechaza la afirmación del demandante según la cual, es atribución exclusiva del congreso dictar normas sobre la carrera administrativa, pues no existe prohibición para que éste invista de facultades al Presidente para establecerla; en apoyo de su afirmación cita la Sentencia de la Corte de septiembre 7 de 1972.

En cuanto al cargo que se refiere a la comisión asesora considera que ésta estuvo integrada por las personas que ordenó el legislador y dada su naturaleza de simple consultora del gobierno, no era necesario que se indicara en el texto del Decreto 3492

de 1986 “que ésta había prestado su asesoría para la expedición de dicho ordenamiento”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

Por referirse la acusación a un Decreto expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76-12 de la Constitución Nacional compete a la Corte decidir sobre su constitucionalidad.

2a. *Las facultades extraordinarias*

Para el análisis de los cargos de inexequibilidad es preciso señalar que el Decreto acusado fue expedido con base en las atribuciones que le confirió al Presidente el artículo 62 de la Ley 96 de 1985 en los siguientes términos:

“Artículo 62. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de doce (12) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para:

“1o. Determinar el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleados que integran la organización electoral.

“2o. Establecer y regular las condiciones de acceso al servicio electoral, de ascenso por méritos y antigüedad y de retiro o despido y los demás aspectos que integren el estatuto personal.

“Para asesorar al Presidente en el ejercicio de las facultades a que se refieren los dos numerales anteriores, créase una comisión integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las mesas directivas de las Comisiones Primera de Senado y Cámara, por los miembros del Consejo Nacional Electoral y por el Registrador Nacional del Estado Civil.

“3o. Codificar, previo dictamen del Consejo de Estado, las disposiciones electorales de la presente ley, con las de las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, articulándolas para formar con ellas un solo estatuto electoral; la numeración empezará con la unidad y los títulos y capítulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con su contenido”.

a) *Temporalidad*

Encuentra la Corte que el Decreto impugnado fue expedido dentro del límite temporal de doce meses que señaló el Congreso al Presidente de la República para el ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto dicho término debía empezar a contarse a partir de la promulgación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el 22 de noviembre de 1985, en virtud de su inserción en el “Diario Oficial” número 37242 y el Decreto materia de la acción fue expedido el 21 de noviembre de 1986.

b) *Materialidad*

El cargo central de la demanda de inexequibilidad consiste en que el Presidente excedió los parámetros materiales que le fijó la ley de investidura al expedir un

Estatuto de Carrera para la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuando dicha ley no le otorgaba tal autorización.

Este cargo se desestima, en acuerdo con el concepto del Procurador, por las siguientes razones:

Analizada la ley de facultades advierte la Corte que en su artículo 62 se conceden al Ejecutivo precisas autorizaciones para que con fuerza de ley expida las normas que deban regir diferentes aspectos atinentes a la administración de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas facultades además de expresarse en unos elementos que para el legislador son propios de esta clase de reglamentos, como son, las condiciones de acceso al servicio electoral, de ascenso por méritos y antigüedad, las condiciones para el retiro de los funcionarios, contienen una facultad expresada de manera general al decir que podrán regularse también, “los demás aspectos que integren el estatuto de personal”.

Un estatuto de Carrera Administrativa, al decir de la Corte, “debe comprender regulaciones sobre el ingreso al servicio público, los ascensos determinados sólo por mérito y antigüedad, y en cuanto al retiro o el despido; y precisamente porque la Constitución exige el señalamiento de las condiciones generales para que se cumplan tales extremos, supone necesariamente la situación intermedia o sea la estabilidad en el empleo y la permanencia en la Carrera, porque quien logre ingresar a ella sólo puede ser despedido por deficiencias o faltas, puesto que el mérito o competencia le aseguran no sólo la permanencia sino el derecho a los ascensos” (sentencia de abril 13 de 1970, Magistrado ponente, *Luis Sarmiento Buitrago*).

Analizado en toda su extensión el decreto acusado, se observa que por medio de él se regulan aspectos tales como los siguientes: Principios Generales de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil; Organos de la Administración de Personal; Formas de Provisión de los empleos; El Proceso de Selección; inscripción en la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil; calificación de los servicios; El Retiro de la Carrera; las situaciones administrativas del servicio y el régimen disciplinario, materias todas que guardan estrecha relación con lo que se entiende por un estatuto de personal.

Considerando los tres aspectos analizados, esto es, la expresión de las facultades, la definición de lo que debe entenderse por un estatuto de Carrera Administrativa y el articulado del decreto acusado, se colige que no existe oposición o contradicción entre ellos que haga valedera la tesis del demandante en el sentido de que el decreto acusado desborda las atribuciones conferidas por la ley de facultades.

En efecto, las regulaciones del decreto se enmarcan dentro de los diferentes temas que fueron señalados por el legislador en la ley de facultades y es irrelevante para su constitucionalidad, el que dicho decreto lleve la denominación de estatuto de personal, Estatuto de Carrera, u otra de similar significación, si como en efecto sucede los diferentes aspectos que en él se regulan son los que son propios de un estatuto que tiene por finalidad la administración o manejo del personal de una entidad pública como lo es la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación que hace el demandante según la cual por medio del decreto acusado se crearon organismos de administración de personal, refiriéndose concretamente a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, mencionada en el artículo 19, considera la Corte que el cargo carece de solidez para generar la inexecutable de la norma bajo examen puesto que como se aprecia de la simple lectura del texto en cuestión, lo que allí se dispuso no fue nada diferente a la organización, dentro de la estructura administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de una unidad de personal, asignándole las funciones propias y características de este tipo de dependencias administrativas, para la operatividad de la carrera que se establece.

Advierte la Corte que las facultades que de manera temporal y precisa le confirió al Presidente la Ley de investidura y sus atribuciones constitucionales propias eran suficientes para introducir modificaciones a la estructura interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para adecuar la organización de tal manera que permitiera la efectiva implantación y aplicación del nuevo régimen de personal; sin que con ello se desconozca que es de la potestad legislativa del congreso determinar la estructura de la administración creando los denominados organismos principales y las distintas modalidades de entes descentralizados, asignándoles su forma de funcionamiento y su organización general.

c) *"Falta de dictamen de la Comisión Asesora"*

Otro de los cargos que formula el demandante consiste en que el Decreto impugnado fue expedido supuestamente sin haberse tenido en cuenta la asesoría que debía prestarle al Ejecutivo una comisión especial integrada según lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley de Facultades. Al respecto verifica la Corporación que como lo afirma el Procurador en su concepto, la comisión sí fue integrada, actuó en cumplimiento de su función y existen las correspondientes actas que dan cuenta de todo ello.

Adicionalmente es de destacar que en el Decreto 1487 de 1986, que fue subrogado parcialmente por el que se revisa y expedido con base en las mismas facultades extraordinarias, aparece clara y expresa constancia de la actuación de la Comisión Asesora prevista en la Ley 96 de 1985, lo cual supone que desde entonces, el Gobierno ya había cumplido con el mandato del legislador en ese sentido.

Dice el actor que el Congreso de la República no autorizó al Gobierno Nacional para reformar el código electoral sino para efectuar una codificación. Ciertamente el ordinal 3 del artículo 62 de la Ley 96 de 1985 confirió facultad al Gobierno para codificar las disposiciones electorales, previo dictamen del Consejo de Estado, esto es, para conformar un solo estatuto con las previsiones sobre régimen electoral contenidas en la ley citada y en sus complementarias las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981. Estas atribuciones fueron desarrolladas en el Decreto 2241 de 1986, que no es objeto de demanda y por lo tanto no le es dable a la Corte asumir su conocimiento en orden a verificar si sólo se codificó la legislación sobre régimen electoral o si ella sufrió modificaciones no previstas por el legislador.

Es evidente que esa facultad es distinta y en nada incide en el ejercicio de las atribuciones que desarrolla el Decreto acusado, por cuanto en éste se adopta únicamente el estatuto de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin

afectar la organización del proceso electoral o régimen de elecciones consagrado en las citadas leyes, las cuales podían ser desde luego modificadas en lo atinente a la administración de personal, para expedir la carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, toda vez que la facultad para regular estos aspectos implica de suyo la derogación o modificación de las normas existentes sobre la materia que resultare necesaria, para el cabal ejercicio de la competencia legislativa asignada. Por consiguiente el cargo es infundado.

Como señala el demandante, el Gobierno expidió el Decreto 1487 de 1986 el 9 de mayo de 1986, para dictar disposiciones sobre administración de personal de la organización electoral, algunas de las cuales se mantienen vigentes, por no ser contrarias al ordenamiento que es materia de la confrontación constitucional, o porque éste se remite expresamente a ellas, como en el caso de las que consagran los derechos de los empleados vinculados en el momento de su expedición, a empleos de la organización electoral considerados de carrera, a solicitar su inscripción en la misma.

Esta circunstancia hace decir al demandante que “es curioso que disposiciones adoptadas mediante un Decreto Extraordinario expedido con base en una ley de precisas facultades *pro tempore* sean derogadas por otro Decreto expedido con base en la misma ley de facultades”.

Al respecto ha definido la Corte que el término otorgado al Gobierno para legislar extraordinariamente no se extingue o agota automáticamente por el uso que de las facultades hubiere hecho el Ejecutivo al expedir un decreto para desarrollarlas, si no ha expirado el plazo dentro del cual pueda utilizarlas.

De tal manera que le es posible legislar durante todo el tiempo previsto en la ley de facultades y sobre la materia que en ella se precisa, pudiendo modificar, ampliar y aun derogar las normas de carácter legal preexistentes (Sentencia número 64 de junio 15 de 1987, Magistrado ponente, Dr. *Hernando Gómez Otálora*)”.

3o. *Otros cargos*

La afirmación que hace el demandante en el sentido de que el Decreto acusado viola el canon 86, inciso segundo de la Carta, no tiene argumentación alguna que la respalde en el acápite destinado al concepto de la violación y no encuentra la Corte lógica su invocación ya que dicha norma constitucional regula aspectos atinentes a las objeciones presidenciales sobre los proyectos de ley.

De igual manera tampoco se considera válida la invocación como norma violada del artículo 141-2, puesto que el decreto acusado nada tiene que ver con la facultad que allí se consagra para el Consejo de Estado.

Por todo lo anterior, la Corte habrá de declarar ajustado a la Constitución, en cuanto hace al ejercicio de las facultades extraordinarias, el decreto examinado.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el Decreto 3492 de 1986 en cuanto fue expedido de conformidad con el artículo 62 de la Ley 96 de 1985.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Luis Fernando Alvarez Jaramillo, Magistrado (E.); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, María Cristina Rozo de Chahín, Magistrada (E.); Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

EL CONSEJO SOLO PUEDE DICTAR REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD, PARA SU ACTUACION OPERATIVA, DENTRO DEL MARCO QUE LE TRAZAN LA LEY Y LOS DECRETOS REGLAMENTARIOS Y COMO UN DESARROLLO DE LA AUTONOMIA QUE LE CORRESPONDE A LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. CONSEJO Y JUNTA ADMINISTRADORA DE INRAVISION. COSA JUZGADA.

Inexequible el artículo 24 de la Ley 42 de 1985. Exequibles los artículos 13, literales c), h), l), ll), y o) y 17 literal d) de la Ley 42 de 1985. Remite a sentencia del 18 de septiembre de 1985 en cuanto al literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985. Inexequible la expresión "...y la que naturalmente les corresponden como máximo organismo rector de la televisión" del literal s) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985. Estése a lo decidido en Sentencia número 73 de septiembre 18 de 1986 en cuanto al literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 131.

Referencia: Expediente número 1635.

Acción de inexequibilidad contra los ordinales c), h), i), l), ll), o) y s) del artículo 13; ordinal d) del artículo 17, y el artículo 24 de la Ley 42 de 1985. Consejo, Junta Administradora y vacantes Director Inravisión.

Actor: María Teresa Garcés Ll.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 45.

Bogotá, D. E., septiembre veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación la ciudadana María Teresa Garcés Lloreda, presentó demanda de inexecutable contra los artículos 13, literales c), h), i), l), ll), o) y s); 17 literal d) y 24 de la Ley 42 de 1985, por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en una entidad asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

«LEY NUMERO 42 DE 1985
(febrero 11)

Por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en una entidad asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones.

Artículo 13. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

.....

c) Reglamentar lo relativo a la puesta en marcha y funcionamiento de los canales regionales dentro de los objetivos de la presente ley;

h) Reglamentar el procedimiento de preclasificación de empresas concesionarias de espacios de televisión, a fin de que su desempeño y experiencia sean adecuadamente evaluados al momento de realizarse nuevas adjudicaciones;

i) Establecer los criterios generales con arreglo a los cuales podrá autorizarse la adjudicación de espacios de televisión a empresas concesionarias por períodos superiores al previsto en el régimen de contratación vigente, teniendo en cuenta el grado de profesionalismo y cumplimiento de las empresas y la calidad, aceptación y sintonía de sus programas, debidamente sustentadas;

l) Reglamentar las modalidades bajo las cuales podrá contratarse la transmisión de programas con las Empresas concesionarias de espacios o con terceros cuando dichas empresas no estén en condiciones de realizar las transmisiones, y autorizar al Director para celebrar contratos, con observancia de los reglamentos expedidos;

ll) Reglamentar el uso de espacios de televisión por parte de los candidatos a la Presidencia de la República, con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia;

o) Reglamentar la elección del representante de las Empresas concesionarias de espacios de televisión en la Junta Administradora de la Entidad;

s) Ejercer las demás funciones que le confieren las leyes y reglamentos y *las que naturalmente le corresponden, como máximo organismo rector de la televisión.* (De este ordinal solamente demanda lo subrayado).

Artículo 17. La Junta Administradora estará integrada en la siguiente forma:

.....

d) Un representante de las concesionarias de espacios de televisión o su suplente...

.....

Artículo 24. La vacante transitoria del cargo de Director de la entidad, será provista por el Consejo Nacional de Televisión».

III. LA DEMANDA

a) *Normas que se consideran infringidas*

Afirma el actor que las normas acusadas infringen los artículos 2º, 16, 76, numerales 1, 2, 10 y 12; 105 y 120 numerales 3º y 5º de la Constitución Nacional.

b) *Fundamentación*

En concepto del actor, las normas acusadas resultan inconstitucionales por las siguientes razones:

1a. Los artículos 105 y 16 de la Constitución fueron violados por el legislador, pues no tuvo en cuenta el bien común al ordenar en el literal d) del artículo 17 de la Ley 42 de 1985, que la Junta Administradora del Instituto Nacional de Radio y Televisión estaría conformada, entre otros, por un representante de las concesionarias de espacios de televisión, elegido conforme al literal o) del artículo 13. La inclusión de un representante de las programadoras concesionarias de los contratos de televisión en la Junta Administradora de la Entidad no es compatible con los deberes sociales del Estado ni con el correcto funcionamiento del servicio público de televisión, pues contraría el interés público la norma que permite a los particulares que celebran contratos con Inravisión, ser al mismo tiempo directivos de la entidad.

2a. Los artículos 57 y 120 numeral 3 de la Constitución, son violados por lo dispuesto en los literales c), h) y ll) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985, porque atribuyen la potestad reglamentaria en materia de televisión al Consejo Nacional de Televisión, despojando de ella al Presidente de la República y al Ministro del ramo en su calidad de miembros del Gobierno. Los literales señalados consagran funciones típicamente reglamentarias, en este caso de la misma Ley 42 de 1983 y del Decretoley 222 de 1983, por lo que se encuentran en contradicción con la Carta Fundamental.

3a. Agrega el actor que el literal i) del artículo 13 que acusa, viola los artículos 2º, 16 y 76 numerales 1 y 2 de la Constitución Nacional porque entrega, sin limitación temporal ni material, al Consejo Nacional de Televisión y no al Gobierno Nacional la facultad para señalar el término de duración de los contratos. El literal l) del mismo artículo es contrario a la Carta, pues dispone que el Consejo Nacional de Televisión queda facultado para reglamentar las modalidades bajo las cuales podrá contratarse la transmisión de programas con las empresas concesionarias de espacios o con terceros, cuando éstos no estén en condiciones de realizar las transmisiones, entregándole a este organismo funciones legislativas que corresponden naturalmente al Congreso de la República sin que puedan trasladarse a un ente administrativo.

4a. El artículo 13 literal s) que acusa, infringe los numerales 1, 2 y 10 del artículo 76 de la Constitución puesto que al señalar al Consejo Nacional de Televi-

sión como “máximo organismo rector de la Televisión” le atribuyó funciones legislativas que no le corresponden sino al Congreso.

5a. Los numerales 1 y 5 del artículo 120 de la Carta resultan violados por el artículo 24 de la Ley 42 de 1985, puesto que es atribución del Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, nombrar y remover libremente a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales, y en general, a sus agentes sin que sea admisible la posibilidad de que cualquier otra autoridad administrativa lo desplace de esta potestad como ocurre en el evento que señala la ley. Esta disposición coarta la libre designación y remoción del Director del establecimiento por el Presidente de la República, pues permite que la vacante transitoria del cargo del Director de la entidad sea provista por el Consejo Nacional de Televisión.

IV. EL CONCEPTO FISCAL.

El señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto fiscal de rigor ante el impedimento aceptado del Jefe del Ministerio Público.

Son consideraciones de ese Despacho las siguientes:

1a. Advierte, en primer término que sobre el ordinal i) del artículo 13 que se demanda ya la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de septiembre 18 se pronunció sobre su exequibilidad, por lo que para el caso que se estudia opera el fenómeno de la cosa juzgada.

2a. Sostiene, además, que las consideraciones de la Corte en la sentencia que se cita, son aplicables al estudio del artículo 24 que se demanda porque excluye la facultad presidencial de nombrar libremente a quien deba ocupar transitoriamente el cargo de Director de Inravisión al entregársela al Consejo Nacional de Televisión violando los numerales 1 y 5 del artículo 120 de la Carta. Solicita, en consecuencia, a la Corte Suprema de Justicia, que declare la inexecutable del artículo 24 de la Ley 42 de 1985.

3a. Solicita el señor Viceprocurador que el literal s) del artículo 13 que también se acusa, sea declarado inexecutable porque la facultad que contiene también es contraria a la Constitución en cuanto le otorga al Consejo Nacional de Televisión funciones como máximo organismo rector de la Televisión, lo que supone el ejercicio de atribuciones legislativas reservadas al legislador según el artículo 76 de la Carta. Agrega el concepto fiscal que “Dicho Consejo solamente puede desarrollar las funciones que le confieren las leyes y los reglamentos, pero bajo circunstancia alguna puede enervar la potestad congresal o la reglamentaria del Presidente de la República, sin vulnerar la Carta”.

4a. Los ordinales c), h, l), ll) y o) del artículo 13, también acusados no se contraponen a la Constitución Nacional porque de ninguna manera se refieren a la potestad reglamentaria asignada al Presidente de la República, sino a una clase de reglamentación que se refiere a normas indicativas del modo como debe usarse y desarrollarse el servicio de Televisión.

Así, para la vista fiscal, "El que las proposiciones jurídicas acusadas utilicen la expresión 'reglamentar', no significa que su contenido y radio de acción permita asimilarlas ni desde el punto de vista técnico ni jurídico a los decretos reglamentarios de las leyes o decretos-ley, puesto que en ejercicio de tales funciones el Consejo no puede dictar normas sustantivas que complementen las leyes, ni menos que las modifiquen o introduzcan mecanismos o sistemas ajenos a ellas o a los decretos reglamentarios".

5a. El literal d) del artículo 17 de la Ley 12 de 1985 es constitucional porque no faculta al representante de las empresas concesionarias de espacios de Televisión para autocontrolar el desarrollo de sus propios contratos, puesto que simplemente tiene voz pero no voto en lo previsto por los literales d) y h) de la ley, lo que le impide ser administrador de sus propios intereses en un ente público, además, porque según lo ordena el artículo 19 de la misma ley, las decisiones de la Junta Administradora del Instituto se toman por mayoría absoluta de sus miembros.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Una vez cumplidos como están los términos y las actuaciones propias del proceso constitucional, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada.

1a. *Competencia*

La Corte Suprema de Justicia tiene competencia para decidir sobre la demanda de inexecuibilidad presentada contra los artículos 14, literales c), h), l), ll) o) y s); 17 literal d) y 24 de la Ley 42 de 1985, de conformidad con las atribuciones que le señala el artículo 214 de la Carta.

2a. *El análisis de las normas acusadas de la Ley 42 de 1985*

a) Artículo 13 literal i)

Esta Corporación ha tenido la oportunidad de analizar de fondo el Estatuto acusado y en providencias que anteceden al presente caso ha pronunciado fallo de mérito en tres (3) procesos diferentes.

Como en Sentencia número 73 de septiembre 18 de 1986 esta Corporación resolvió declarar exequible el literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985, debe estarse a lo resuelto en virtud de los efectos de la cosa juzgada constitucional, por tratarse de la misma norma demandada en esta oportunidad;

b) Artículo 24

También en la citada sentencia, esta Corporación declaró inexecutable parcialmente los artículos 21 y 22 de la misma ley con base en la siguiente consideración que se reitera:

"3o. El artículo 120 de la Carta Política le confiere al Presidente de la República, como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa la facultad de nombrar y remover libremente a los Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales y en general a sus

agentes (numerales 1 y 5 del canon citado), esta discrecionalidad no puede ser condicionada o limitada por la ley, sin inferir quebranto al ordenamiento superior; por ello considera la Corte de acuerdo con la tesis de los actores, parcialmente acogida por el Procurador, que son inexecutable los artículos 21 y 22 de la Ley 42 de 1985 y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

“En efecto, el artículo 21 condiciona la ameritada atribución del Presidente de la República, cuando prescribe que el Director de Inravisión, será designado por el Jefe del Estado de terna enviada por el Consejo Nacional de Televisión y por un período de cuatro años, con lo que se coarta la libre designación y remoción del Director del establecimiento multicitado”.

Esta jurisprudencia debe ser aplicada al presente caso en el aspecto de la demanda contra el artículo 24 de la ley, puesto que la norma acusada coarta y limita la facultad de libre designación y remoción de sus agentes que los numerales 1 y 5 del artículo 120 de la Carta entregan al Presidente de la República. Por lo anterior, esta Corporación declarará inexecutable íntegramente el artículo 24 acusado;

c) Artículo 13 literal s)

El actor acusa como inconstitucional la parte del literal s) del artículo 13 de la misma, que señala que le corresponde al Consejo Nacional de Televisión la de ejercer las funciones “que naturalmente le corresponden como máximo organismo rector de la Televisión”. Sobre asunto similar, previsto por la misma ley, esta Corporación pronunció fallo de mérito en el que consideró que:

“Lo contrario a la Carta consiste en que el legislador se desprenda de sus atribuciones legislativas constitucionales asignadas para trasladarlas a un ente administrativo, y, dentro de éste, a uno de sus órganos de dirección, porque la Carta prohíbe al Congreso revestir de la función legislativa a persona distinta del Presidente de la República, valiéndose de los dictados del artículo 76-12 de la Carta. Además, cuando el constituyente en la misma disposición autoriza el citado revestimiento de facultades al Presidente, le establece límites de materia y de tiempo, impidiendo que se dé respecto de todas las materias y en todo tiempo.

“Si el Consejo Nacional de Radio y Televisión, es según la ley, el máximo órgano rector de la Televisión en el país, así dicho y sin establecer distinciones tanto de la que se presta por el Estado como la que se presta por los particulares, con desconocimiento de la atribución constitucional que sobre la materia tiene reservada el Congreso, hay violación ostensible de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 76 de la Constitución, por lo cual se declarará de lo acusado inexecutable la siguiente expresión: ‘...será el máximo organismo rector de la televisión en el país...’”.

La expresión contenida en el literal s) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985 que se demanda también es contraria a la Carta porque le otorga funciones al Consejo Nacional de la Televisión cuando dice “...y las que naturalmente le corresponden como máximo organismo rector de la Televisión” que rebasan el marco jurídico propio en que debe actuar este organismo.

En efecto, el citado Consejo sólo puede detentar funciones propiamente administrativas, conferidas por la ley y por los reglamentos, como organismo de dirección

del Instituto sin enervar las facultades legislativas del Congreso ni las reglamentarias del Presidente de la República, por lo que es contraria al texto de la Carta la expresión "...y las que naturalmente le corresponden como máximo organismo rector de la televisión" y así lo declarará esta Corporación;

d) Artículo 13, literales c), h), l), ll) y o)

Las funciones que señalan los literales acusados del artículo 13, corresponden al ejercicio natural y propio de la gestión pública de administración de este servicio técnico altamente especializado. Por la forma como están redactadas las citadas normas resulta evidente que las funciones de reglamentación del servicio que le asigna la Ley 42 de 1985 son meramente técnicas, subordinadas siempre a la ley y a los reglamentos que de aquélla dicte el Presidente de la República.

Las normas acusadas permiten la expedición de pautas y disposiciones normales o propias para el funcionamiento de esa entidad pública que, en el desarrollo de la actividad legalmente asignada, le corresponde dictar al organismo de dirección con el que cuenta.

"Aunque las disposiciones acusadas señalen como función del Consejo la de 'reglamentar', su contenido y alcance no permite asimilarlas jurídicamente a los decretos reglamentarios de las leyes, ya que aquella entidad puede dictar sólo los reglamentos en la forma de 'acuerdos, resoluciones reglamentarias, etc.'. Por el Contrario, esta especie de reglamentos administrativos deben sujetarse estrictamente no sólo a la Constitución y a la ley sino, también, a los decretos reglamentarios que dicta el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le otorga el ordinal 3 del artículo 120 de la Carta.

Es decir, el Consejo sólo puede dictar reglamentos administrativos para el funcionamiento de la entidad, para su actuación operativa, dentro del marco que le trazan la ley y los decretos reglamentarios y como un desarrollo de la autonomía que le corresponde a los establecimientos públicos. Este es el preciso ámbito que caracteriza las atribuciones de los literales c), h), l), ll) y o) del artículo 13 que se acusan, y que no desconocen el concepto de la jerarquía de las leyes y la subordinación consecuente a las normas del ordenamiento constitucional y legal;

e) Artículo 17, literal d)

Esta disposición permite que al lado del Ministro de Comunicaciones o su delegado, de un representante de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, y de dos representantes del Consejo Nacional de Televisión, participe un representante de las concesionarias de los espacios de televisión. La Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el planteamiento de la vista fiscal, no encuentra fundado el cargo que formula el demandante.

La norma acusada no viola la Constitución, puesto que no desplaza a los funcionarios públicos del ejercicio de la actividad administrativa que corresponde a la relación que debe existir entre la gestión pública de las actividades del Estado y los encargados de adelantarla. La presencia de un representante de las empresas concesionarias en este organismo plural de administración no es decisoria y la unidad de la gestión pública se conserva de tal manera que no podrá imponer unilateralmente

ninguna decisión sin contar con la participación de los demás integrantes de la Junta. Es más, el artículo 19 de la misma ley establece como mayoría decisoria la absoluta, o sea siempre que exige para decidir el acuerdo de la mitad más uno de los miembros de la Junta.

De otra parte, el párrafo del artículo 18 ordena que el representante de las empresas concesionarias de espacios tenga voz pero no voto en la elaboración del proyecto de régimen de tarifas por utilización de espacios que debe ser adoptado sólo por el Consejo Nacional de Televisión; también esta norma excluye la participación del delegado de las empresas concesionarias en los actos de designación de Subdirectores, Secretario General, Jefes de Oficina, Asesores y Jefes de División del Instituto, evitando su injerencia en dos de las más importantes actividades propiamente administrativas de la Entidad.

Así mismo, no asiste razón al actor en su acusación puesto que no corresponde a la Junta Administradora del Instituto la adjudicación de espacios de televisión, ni establecer sus modalidades y porcentajes, etc., funciones todas que le corresponden al Consejo según lo ordena el artículo 13 de la misma ley. Así no encuentra la Corte que existan rupturas al carácter oficial y público del Instituto por la presencia de un representante de las concesionarias de espacios en la Junta Administradora de la entidad. Además, cuando el ordinal 1) del artículo 13 le asigna al Consejo las funciones de 'reglamentar las modalidades bajo las cuales podrá contratarse la transmisión de programas con las empresas concesionarias de espacios o con terceros cuando dichas empresas no estén en condiciones de realizar las transmisiones y autorizar al Director para celebrar los contratos, con observación de los reglamentos expedidos' no queda duda tampoco que tal atribución se subordina a las normas trazadas por la ley y por los decretos reglamentarios del Ejecutivo y especialmente por las demás leyes que rigen lo relativo a los contratos, los cuales deberán celebrarse por el director, previa autorización del Consejo y 'con observancia de los reglamentos expedidos'. No se configura la violación que señala el actor, y la Corte encuentra que la norma acusada se ajusta en todas sus partes a la Carta, por lo que la declarará constitucional'.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto fiscal correspondiente,

RESUELVE:

“Primero. ESTÉSE A LO RESUELTO en la Sentencia número 73 de septiembre 18 de 1986 que declaró exequible el literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985.

Segundo. DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 24 de la Ley 42 de 1985.

Tercero. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 13, literales c), h), l), ll) y o); y 17 literal d) de la Ley 42 de 1985.

Cuarto. DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión ‘...y las que naturalmente le corresponden, como máximo organismo rector de la televisión’ del literal s) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente (discrepo en parte); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Rodolfo Mantilla Jácome (con salvamento de voto parcial), Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Con todo comedimiento manifestamos las razones de nuestro desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte acerca de la declaratoria de exequibilidad del artículo 13 de la Ley 42 de 1985 y particularmente de sus literales l), ll) y o).

Si bien en la redacción final de la ponencia se precisó que los reglamentos que de acuerdo con la disposición acusada puede expedir el Consejo Nacional de Televisión deben estar subordinados a la ley y a los decretos reglamentarios que dicte el Presidente, y se refieren a “pautas y disposiciones normales o propias para el funcionamiento de esa entidad pública” ... “para su actuación operativa” ... “como un desarrollo de la autonomía que le corresponde a los establecimientos públicos”, consideramos que el tema de los poderes reglamentarios de autoridades distintas del Presidente, las Asambleas Departamentales, y los Concejos Municipales merece un examen más cuidadoso.

Ciertamente la doctrina y la jurisprudencia nacionales han admitido tales poderes reglamentarios en cabeza de los jefes administrativos o los responsables de la prestación de servicios estatales, para el ordenamiento interno de las funciones o servicios a su cargo y en aras de las necesidades administrativas del Estado contemporáneo, aunque la Constitución nada dice al respecto.

Pero este enunciado tropieza con la dificultad de establecer qué es lo que corresponde al ordenamiento interno de las entidades administrativas y cuándo se trasciende dicho ámbito para entrar a la esfera de lo preceptivo, que afecta a terceros usuarios del servicio, interesados en su prestación o, incluso, al público en general.

Hay una regla que no por vieja debe ser ignorada, y es la de que todo lo que implique restricciones a la libertad y cargas para los súbditos del Estado debe tener clara base legal. La ley, a pesar de las transformaciones políticas y sociales de los últimos tiempos, sigue siendo la fuente de los derechos y de los deberes, tal como lo establecen disposiciones constitucionales aún vigentes como los artículos 23 y 28 C.N., entre otros. El reglamento, así se trate del presidencial, no puede ir más allá de la ley, como tampoco suplantarla o enmendarla. Su papel se reduce a complementar las disposiciones de aquélla en aspectos procedimentales o de detalle necesarios para su cumplida ejecución.

Pues bien, si el reglamento presidencial tiene en términos generales una función tan limitada, con mayor razón debe estar circunscrita a contornos bien precisos y estrechos la competencia de autoridades administrativas de menor rango, para expedir actos de carácter general.

Analizando el caso *sub judice* sin excesivo rigor, puede considerarse que las competencias reglamentarias previstas por los literales c), h), i) y l) del artículo 13 de la ley acusada se refieren ciertamente a aspectos meramente operativos del servicio de televisión, sin que ello implique dictar normas obligatorias para la puesta en marcha y el funcionamiento de los canales regionales; la preclasificación de empresas concesionarias; el establecimiento de criterios para la adjudicación de espacios de televisión a empresas concesionarias por períodos superiores al régimen de contratación vigente; o las modalidades de transmisión de programas en casos especiales.

Para estos casos puede ser válida, con las debidas precauciones, la tesis frecuentemente acogida por la doctrina administrativa en el sentido de que lo que una autoridad puede decidir para cada caso en particular, puede así mismo resolverlo para un conjunto de situaciones, por vía general.

También puede considerarse que toda autoridad dotada de competencia discrecional puede reglamentar los criterios que utilizará para pronunciarse acerca de los casos concretos que deba resolver.

En cambio, cuando la competencia reglamentaria se otorga para disponer sobre el uso de espacios de Televisión por parte de los candidatos a la Presidencia de la República o la elección del representante de las empresas concesionarias de espacios de televisión en la Junta Administradora de la entidad (literales ll) y o), probablemente se está desbordando el carácter interno de este tipo de reglamentaciones.

No puede decirse, en efecto, que la determinación de las pautas para la presentación de los candidatos de la Presidencia de la República por la Televisión, sea asunto de mero funcionamiento interno del servicio, pues evidentemente ello tiene que ver con algo de mayor alcance que toca en el fondo con el ejercicio de los derechos políticos.

Probablemente la discusión respecto del literal ll) pueda parecer inocua, dado que una ley posterior, la 58 de 1985, precisó en su artículo 18 el derecho de los candidatos a la Presidencia de la República para exponer, dentro de los 30 días anteriores a las elecciones presidenciales, sus tesis y programas por los medios de comunicación social del Estado, conforme a los que establezca la Corte Electoral sobre número y duración de los espacios para cada debate. Así las cosas, bien podría considerarse que el literal que se cuestiona ha sido derogado por la Ley 58, o que al menos ésta lo ha privado de efecto práctico, pues no se ve con claridad cuál puede ser el ámbito de la reglamentación del Consejo Nacional de Televisión si la que debe expedir la Corte Electoral tiene que ser completa.

No deja de inquietar, sin embargo, que por vía reglamentaria quede la suerte de derechos tan importantes como el que se menciona, a manos de un consejo del que no puede responsabilizarse el Gobierno, dado que la propia ley ha querido sustraerlo al control de la suprema autoridad administrativa de la Nación.

Respecto del literal o), el derecho de los concesionarios de espacios de televisión a elegir su representante en la Junta Directiva de la Entidad, queda sujeto a la reglamentación del Consejo Nacional, lo cual evidentemente desborda el aspecto operativo y meramente interno de sus decisiones, y les confiere a éstas carácter preceptivo.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, Rodolfo Mantilla Jácome, Jesús Vallejo Mejía.



PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. INHIBICION PARA FALLO DE
MERITO. OBLIGACIONES A CARGO DE LA EMPRESA MINEROS DEL
CHOCO S.A.

Inhibida para decidir sobre el inciso 1 del artículo 29 de la Ley 13 de 1986.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 132.

Referencia: Expediente número 1631.

Acción de inexecuibilidad contra el inciso primero del artículo 29
de la Ley 13 de 1986. Medidas preventivas o cautelares para
garantizar el pago de obligaciones a cargo de Mineros del Chocó.

Actor: Emilio Chaves Hurtado.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 45.

Bogotá, D. E., septiembre veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y siete
(1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Emilio Chaves Hurtado, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó ante esta Corporación demanda de inexecuibilidad contra el inciso primero del artículo 29 de la Ley 13 de 1986. Admitida la demanda y ante el impedimento aceptado del señor Procurador General de la Nación, se hizo el correspondiente traslado al señor Viceprocurador General, quien emitió el concepto fiscal de rigor. Consiguientemente procede el estudio de la acusación, cumplidos como se encuentran todos los requisitos para adoptar una decisión al respecto.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

«LEY NUMERO 13 DE 1986
(enero 16)

Por la cual se autoriza la intervención del Estado en unas empresas mineras y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1o.

Artículo 29. *No habrá lugar a decretar nuevas medidas preventivas o cautelares para garantizar el pago de las obligaciones a cargo de "Mineros del Chocó S.A." ni a pago distinto del que se haga de acuerdo con el sistema liquidatorio previsto en la misma.*

En los juicios laborales o de cualquier naturaleza que se inicien contra "Mineros del Chocó S.A." o su liquidador, en los que se solicite el pago de una obligación actualmente exigible, el juez deberá ordenar a "Metales Preciosos del Chocó S.A." el pago demandado, y ésta tendrá doce (12) meses para demostrar que lo ha hecho en la forma y proporción prevista en esta ley. Si no lo hiciere el juez hará la liquidación del caso, que ordenará pagar mediante sentencia que tendrá los recursos de ley, pero en ningún evento podrá haber indemnización por falta de pago o sanción moratoria.

.....» (Lo subrayado es lo demandado).

III. LA DEMANDA

1a. *Normas Constitucionales que se consideran infringidas*

Estima el actor que la norma acusada viola los artículos 30 y 31 de la Constitución Nacional.

2a. *Fundamentos de la Acción*

El actor fundamenta su acción en los razonamientos que siguen:

a) La norma acusada viola el artículo 31 de la Carta porque con las disposiciones que contiene establece un privilegio en favor de la Sociedad Anónima de economía mixta del orden nacional, denominada "Metales Preciosos del Chocó S.A.", contra los acreedores. La Constitución autoriza la concesión de privilegios sólo cuando se refieran a inventos útiles y vías de comunicación y de ninguna manera el privilegio que concede el artículo 29 de la Ley 13 de 1986 se refiere a estas materias;

b) La disposición acusada permite que una nueva persona jurídica (Metales Preciosos del Chocó S.A.) evada el pago de las obligaciones civiles y comerciales de otra sociedad disuelta (Mineros del Chocó S.A.), cuyos activos y pasivos pasaron totalmente a aquélla. De esta manera se desconoce la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título.

El artículo 29 de la Ley 13 de 1986 es una norma posterior que desconoce y vulnera derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia y coloca a los acreedores de la sociedad que reemplazó a la liquidada en situación de expropiados sin indemnización.

IV. LA VISTA FISCAL

El señor Viceprocurador considera que la norma acusada como inconstitucional no desconoce la prohibición que señala el artículo 31 de la Carta, pues no consagra privilegio alguno en favor de la empresa “Metales Preciosos del Chocó S.A.”, como lo sostiene el actor.

El concepto fiscal solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 29 de la Ley 13 de 1986, en la parte que se acusa, porque al prohibir que se decreten nuevas medidas precautelativas o cautelares para garantizar el pago de las obligaciones a cargo de “Mineros del Chocó S.A.” y que se realice pago distinto del que se haga de acuerdo con el sistema liquidatorio previsto en la misma, viola los artículos 23, 26, 45, 61, 58 y 163 de la Carta. La norma acusada viola el derecho de la tutela y protección jurisdiccionales y por ende el derecho a que se haga justicia y se adopten las medidas tendientes a hacer efectivos los derechos consagrados en normas sustantivas.

Sostiene la vista fiscal que la norma *sub examine* desconoce, además, la garantía otorgada a todas las personas de demandar (actio) por la vía ejecutiva el pago de las obligaciones legalmente contraídas por la sociedad; de otra parte, se establece una restricción legislativa que impide el ejercicio pleno del derecho de accionar—incluida la facultad de solicitar la práctica de medidas tendientes a la preservación o conservación de los bienes sociales para lograr la efectividad de sus obligaciones y derechos—, contra la sociedad, su liquidador o los accionistas, por los hechos (acciones u omisiones) generadores de la liquidación de las consecuencias que afectan el patrimonio de los acreedores cualquiera sea su categoría. De otra parte, viola el artículo 58 de la Carta, pues atenta contra la independencia del Poder Judicial al impedir la ejecución plena de sus decisiones, tendientes a hacer efectivos los derechos reconocidos o declarados en ésta, o prohibir que decreten indemnizaciones por falta de pago o sanciones moratorias.

Afirma el señor Viceprocurador que “pensar en una tutela de los derechos e intereses legítimos, sin los medios idóneos para hacerlos efectivos (acciones y medidas preventivas o cautelares), desconoce la propiedad y los derechos adquiridos con justo título que garantiza el artículo 30 de la Carta, puesto que a los acreedores se les priva de exigir la adopción de las medidas cautelares o ejecutivas a que haya lugar”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia

Por ser la norma demandada parcialmente, parte de una ley, es competente la Corte para conocer y decidir sobre su exequibilidad de conformidad con lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Segunda. *La Ley 13 de 1986*

La Ley 13 de 1986 (enero 13) “por la cual se autoriza la intervención del Estado en unas empresas mineras y se dictan otras disposiciones” fue dictada por el Congreso de la República “con el fin de defender el empleo y la capacidad de la producción aurífera del Departamento del Chocó”. Esta ley autorizó al Gobierno Nacional para promover la creación de una sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional que se denomina “Metales Preciosos del Chocó S.A.” y la dotó de su estatuto orgánico básico.

Señala el artículo 6° de la ley que el capital de la nueva empresa “Metales Preciosos del Chocó S.A.”, estará conformado por el valor de todos los activos que adquiriera de “Mineros del Chocó S.A.”, pagados con acciones de aquella, y, por el valor nominal de todas las obligaciones tributarias o de cualquier naturaleza a cargo de “Mineros del Chocó S.A.”, y a favor de la Nación, que se hubieren causado hasta su publicación. El valor nominal de este capital se dividirá en un número de acciones de igual valor, libremente negociables y la Junta Directiva las entregará a los acreedores de “Mineros del Chocó S.A.”, según lo dispone la misma ley. Además, se ordena por el artículo 7° que todos los bienes en posesión, usufructo y uso de la sociedad en liquidación, pasen a la nueva entidad.

También, el artículo 8° de la Ley 13 de 1986, declaró disuelta la sociedad “Mineros del Chocó S.A.”, dispuso su liquidación de conformidad con las reglas que ella misma estableció y ordenó que la nueva sociedad “Metales Preciosos del Chocó S.A.”, adelantara la liquidación de aquella “con amplias facultades para realizar todos los actos y contratos adecuados a tal propósito”.

La Ley 13 de 1986 también autorizó a la empresa “Metales Preciosos del Chocó S.A.”, para adquirir todos los bienes de “Mineros del Chocó S.A.”, por su valor comercial, de acuerdo con el avalúo que efectúe el liquidador, con aprobación de la Superintendencia de Sociedades, para pagarlos con acciones o con pagarés a treinta (30) años y con 1% de interés anual pagaderos cada diez años. Para el pago o cancelación de las acreencias de la sociedad que se ordena disolver y liquidar, la ley conmina a los acreedores reconocidos, sean tributarios, laborales, comerciales o civiles a que elijan entre recibir las acciones de la nueva sociedad o los pagarés señalados de los noventa (90) días siguientes a su publicación.

El procedimiento que estableció la ley para la disolución de “Mineros del Chocó S.A.”, en especial el sistema liquidatorio que ella misma prevé, según lo dispuesto por los artículos 6°, 7°, 9°, 10, 11 y 14, se refieren al caso de la atención y pago de las acreencias que, como resultado de la disolución que se ordena por decisión expresa de la ley, le corresponde asumir de manera especialísima a la nueva sociedad que también se crea, la que, además, absorbe todos los activos de la anterior y recibe las donaciones previstas en la misma para formar el nuevo patrimonio.

Se trata entonces de una disposición *sui generis* que ordena y regula un procedimiento de intervención del Estado en la economía y establece un mecanismo complejo de transformación de la entidad social que vincula figuras como la disolución, la fusión y la liquidación de dos sociedades y modifica, para el caso, el régimen general del Código de Comercio y el Código de Procedimiento Civil.

Tercera. *“Proposición Jurídica Incompleta”*

La Ley 13 de 1986 permite la intervención del Estado en una actividad económica, ordena el proceso, establece el sistema de liquidación de la sociedad ‘Mineros del Chocó S.A.’, y determina la creación, la organización, los derechos, obligaciones y prerrogativas de la nueva sociedad ‘Metales Preciosos del Chocó S.A.’, que aparece como deudora frente a los eventuales acreedores de la anterior, desprovistos, según el primer inciso del artículo 29 de la Ley 13 de 1986, de la posibilidad de solicitar y obtener medidas cautelares o precautelativas para asegurar la atención y el cumplimiento a sus acreencias, y el pago de cualquier otra carga o indemnización legal que corresponda.

Resulta evidente que aun cuando la Corte llegara a pronunciarse sobre el fondo de la norma acusada, el ‘sistema liquidatorio’ previsto por los artículos 6º, 7º, 9º, 10, 11 y 14 de la ley, seguiría operando dentro del ordenamiento jurídico. Ahora bien, ninguna de estas normas ha sido acusada por el actor y sin duda existe entre ellas directa relación con la norma que sí es objeto de acusación parcial en este caso, por lo cual se configura el fenómeno de la proposición jurídica incompleta. Como queda visto se ha roto la unidad normativa, y se ha enervado la pretensión del actor y la competencia de la Corte para examinarla y para pronunciar decisión de mérito. Como no se acusan en su totalidad las distintas disposiciones con las que se integra la norma, surge la proposición jurídica incompleta que impide ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde a esta Corporación.

La norma demandada en sí misma guarda una estrecha relación con las demás normas de la Ley 13 de 1986, en forma tal que ellas conservan el imperio de su vigencia jurídica a pesar de que la Corte pueda adoptar un fallo de inexecutableidad sobre la disposición acusada.

Al respecto esta Corporación definió el alcance de la proposición jurídica en fallo reciente así:

‘Reitérase que lo que constituye carencia de proposición jurídica completa, o lo que es lo mismo, proposición jurídica incompleta, como motivo para conminar a la Corte a inhibirse de fallar en el fondo sobre lo demandado, no es la conexidad que se descubra, evidencie o intuya, entre una parte de un artículo y su restante, o entre una norma acusada y otras, ya que de ser así se llegaría al absurdo de que habría que inquirir más bien sobre lo no conexo en una codificación o en un estatuto, que generalmente está referido a materias similares y conexas, teniendo entonces que estar demandando siempre el todo para lograr pronunciamiento sobre la parte; sino, únicamente, cuando de manera clara y axiomática se vea que el fallo de fondo sobre lo demandado de nada serviría, por cuanto la proposición normativa acusada se halla consagrada en otra parte de un mismo código, o en otro estatuto, de modo tal que resultaría estéril y nugatoria la decisión de inexecutableidad al respecto; o cuando en forma irreparable se rompa la continencia de la causa prescrita en la norma, de manera que enerve o deje en duda la aplicación de otra u otras; más aun así, en este último evento, hay que dejar en claro que cuando se demanda parte de una norma y ésta tenga que retirarse toda del orden jurídico, como consecuencia de haber caído la parte, el fallo no debe ser inhibitorio sino de fondo, y el resultado obvio sería el de la inaplicabilidad del resto de los demandados’ (Sentencia de mayo 19 de 1982).

Por las razones señaladas anteriormente esta Corporación se declarará inhibida para fallar de mérito por considerar que en este caso se configura la proposición jurídica incompleta”.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“DECLÁRASE INHIBIDA para decidir la demanda contra el inciso primero del artículo 29 de la Ley 13 de 1986”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SE REITERA LA SOBERANIA MONETARIA DEL ESTADO. CORRESPONDE EJERCERLA A LA JUNTA MONETARIA, ENTIDAD PERTENECIENTE A LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO, ES ELLA LA QUE PUEDE DISPONER SOBRE REDESCUENTOS Y NO EL CONGRESO NACIONAL, PUES ESTO ULTIMO IMPLICARIA UNA VIOLACION DEL ARTICULO 78 NUMERAL 2 DE LA C.N. LAS LEYES SOBRE INVERSIONES PUBLICAS DEBEN SER DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL AUN EN EL CASO DEL ARTICULO 76 NUMERAL 20 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. CONVENIENCIA DE LAS LEYES MARCO PARA PERMITIR LA ARMONICA COLABORACION DE LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO EN MATERIA MONETARIA PARA LOGRAR LOS FINES DEL ESTADO CONFORME AL ARTICULO 55 DE LA CARTA.

Inexequible la Ley 18 de 1986.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 133.

Referencia: Expediente número 1644.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 18 de 1987 (febrero 12), "por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983".

Actor: Juan Camilo Restrepo Salazar.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada según Acta número 45 de 24 de septiembre de 1987.

Bogotá, D.E., septiembre veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Acude a la Corte el ciudadano Juan Camilo Restrepo Salazar, invocando el derecho que le confiere el artículo 214 de la Constitución, para solicitar que se declare inexecutable la Ley 18 de 1987, "por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983".

Puesto que el proceso ha sufrido ya todos los trámites que contempla el Decreto 0432 de 1969, se procede a adoptar decisión de fondo.

II. TEXTO

La Ley 18 de 1987 es del siguiente tenor:

«LEY 18 DE 1987
(febrero 12)

Por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1o. Con el objeto de procurar la recuperación económica del Departamento del Cauca y facilitar el pago de los créditos con las instituciones financieras y de vivienda que hasta la fecha de expedición de esta ley, hubieren otorgado créditos para vivienda con destino a personas naturales y jurídicas, afectadas por el terremoto sucedido el 31 de marzo de 1983, en el Departamento del Cauca, refinanciarán los préstamos otorgados desde la fecha inicial del crédito en las siguientes condiciones:

Plazo, 20 años.

Período de gracia, 5 años.

Tasa de interés, 6% anual.

Tasa de redescuento, 3%.

Margen de redescuento, 100%.

Artículo 2o. El Gobierno Nacional aumentará hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000), el cupo de crédito para atender el redescuento de los préstamos que han otorgado los establecimientos de crédito y vivienda, a las personas naturales y jurídicas que acudieron a estas entidades.

Artículo 3o. El cupo de crédito de que trata el artículo anterior, se utilizará para redescantar los préstamos en desarrollo de las diferentes composiciones, para líneas y

modalidades de crédito otorgados por: El Banco Central Hipotecario, Instituto de Crédito Territorial, Caja de Crédito Agrario, Fondo Nacional de Ahorro y demás entidades financieras del Estado, desde la fecha inicial del crédito.

Artículo 4o. En desarrollo del numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, autorizase al Gobierno para celebrar contratos, incluidos los de empréstito interno y externo; también queda autorizado para ejecutar todas las operaciones presupuestales indispensables para el logro de los objetivos de esta ley y el cumplimiento de lo dispuesto en ella y de lo ordenado por decretos que para su efectividad se dicten.

Artículo 5o. El Gobierno Nacional para el cumplimiento de esta ley, destinará en un plazo que no excederá de tres meses, los recursos necesarios para aumentar el cupo de crédito y prorrogar el redescuento de los créditos que se otorgan por las entidades financieras y de vivienda, en razón del sismo ocurrido en el Departamento del Cauca el 31 de marzo de 1983.

Artículo 6o. Los créditos otorgados por el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, con recursos provenientes de la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca (CRC), serán refinanciados en los mismos términos y condiciones a que se refiere la presente ley.

Artículo 7o. Esta ley rige a partir de su sanción, modifica y adiciona la Resolución de la Junta Monetaria número 32 de 1983 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

.....»

III. LA DEMANDA

Dice el ciudadano demandante que la ley transcrita vulnera los artículos 76, numeral 20, 79, 81 y 120, ordinal 14 de la Constitución Nacional.

a) En cuanto al artículo 76, numeral 20 de la Carta, sostiene que la soberanía monetaria reside en el Estado en virtud de diversas facultades que la Carta le ha otorgado al Congreso Nacional y que estas facultades de intervención monetaria son distintas de la intervención genérica plasmada en el artículo 32 de la Constitución.

En la práctica, dice el actor, esa soberanía en asuntos monetarios se ha ejercido, por decisión del Congreso, primero a través del Banco de la República y desde la expedición de la Ley 21 de 1983, a través de la Junta Monetaria.

Anota que, si bien es cierto que existe un marco constitucional claro que contiene las bases de la soberanía monetaria (arts. 39 y 76, ordinales 12 y 15, entre otros), y que ella puede desarrollarse directamente por el Congreso o a través del mecanismo de las facultades extraordinarias, tales atribuciones no pueden ejercitarse de cualquier manera, sino dentro del “marco legal” que la Constitución prevé.

Señala al respecto:

“Si el Congreso, directamente o por medio de facultades extraordinarias, juzga conveniente, por ejemplo, reglamentar al amparo del artículo 39 de la Carta la

industria bancaria, como servicio público que es; o si en desarrollo de la interpretación moderna que la honorable Corte le ha dado, a partir de 1969, al numeral 15 del artículo 76, decide ampliar el marco de atribuciones de la Junta Monetaria, o restringirlo, podrá hacerlo, claro está, utilizando para ello formulaciones normativas generales y no medidas específicas en el campo del crédito o de la moneda. Lo que a nuestro entender riñe con el ordenamiento constitucional es que el Congreso entre a tomar medidas particulares de política monetaria o crediticia como lo hace la Ley 18 de 1987, por plausible que sea su objetivo, sin que previamente hubiere estado definida dicha actividad u obra en los planes y programas de desarrollo económico, como lo ordena el numeral 20 del artículo 76 de la Carta.

Agrega posteriormente:

“.....

“¿Qué acontecería, podría uno preguntarse, si en un momento dado la Junta Monetaria adelanta una política de severa restricción de los agregados monetarios del país porque el plan de desarrollo económico señala como objetivo la estabilidad de precios, y simultáneamente el Congreso expide leyes en las que se dispone la apertura de cupos de redescuento aquí y allá, para múltiples actividades o empresas, que aunque loables, no estuvieran contempladas en los ‘planes y programas’ correspondientes? Esto sería no sólo inconstitucional porque reñiría con lo señalado en el artículo 76 numeral 20 en concordancia con el principio general recogido en el artículo 76 numeral 4, sino también una situación de inocultable gravedad. En síntesis: creemos que en virtud de la soberanía monetaria del Estado que reside en el Congreso éste puede adoptar normas básicas sobre la organización del crédito y de la moneda como lo ha hecho siempre en el pasado; pero si adopta, como también puede hacerlo, leyes específicas, concretas, que signifiquen como la Ley 18 de 1987 la asignación de recursos monetarios cuantificados para apoyar objetivos determinados, estas leyes tienen que enmarcarse necesariamente dentro del mandato del numeral 20 del artículo 76 de la Carta, o sea, deben estar en “estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”; y de no ser así, como no lo fue la Ley 18 de 1987, deben ser declaradas inexequibles como lo solicitamos en esta ocasión a la honorable Corte;

b) En relación con el artículo 79 de la Carta, argumenta el actor:

“Si se llegara a considerar por parte de la honorable Corte que la Ley 18 de 1987 no es una norma clasificable dentro de las leyes de que trata el numeral 20 del artículo 76, forzoso será concluir que no era tampoco una materia sobre la cual tenían libre iniciativa los miembros del Congreso; y por lo tanto la tacha de inconstitucionalidad que se propone en tal hipótesis es la violación del artículo 79 de la Carta, pues al ordenar la ley una inversión pública (\$10.000.000.000.00) y al autorizar al Gobierno para efectuar ‘las operaciones de créditos interno y externo’; y las ‘operaciones presupuestales indispensables para el logro de los objetivos de esta ley’ se configuró una ley que habría debido originarse en la iniciativa del Gobierno, y al no serlo, violó el artículo 79 de la Carta.

c) Sobre la posible violación del artículo 81 de la C.N., el cual señala los requisitos para que un proyecto se convierta en ley de la República, dice la demanda:

“De conformidad con el artículo 81 de la Constitución Política, entre los requisitos indispensables para que un proyecto sea ley, se requiere que el mismo haya sido aprobado por una y otra Cámara, tanto en primer debate en las comisiones respectivas, como en las plenarias de ambas Corporaciones. Desde luego, para que esta exigencia quede cabalmente satisfecha, es menester que el texto aprobado en cada Cámara sea uno y el mismo.

“Sabido es que la Constitución no regula en su integridad el trámite legislativo. Por esta razón, el artículo 76-6 asigna al Congreso la atribución de dictar el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras. Cuando estos preceptos reglamentarios del trámite no se cumplen, se infringe esta norma constitucional.

“La Ley 7ª de 1945, artículo 1º, adoptó provisionalmente, con fuerza de ley, los reglamentos que con anterioridad habían expedido Senado y Cámara, en tanto no se opusieran a los mandatos en ella contenidos. Por este motivo, tiene vigencia el reglamento del Senado, cuyo artículo 246 prescribe:

“Cuando un proyecto originario de la Cámara de Representantes no haya presentado en el Senado variación alguna en los debates respectivos, se devolverá solamente con el mensaje correspondiente, sin necesidad de escribirlo de nuevo, poniéndose al pie de dicho proyecto una nota firmada por el Presidente y el Secretario de haberse adoptado sin alteración”.

“Idéntica norma se encuentra en el artículo 21 del reglamento de la honorable Cámara de Representantes.

“Ahora bien: Es evidente, según la disposición transcrita, que si un proyecto, ya aprobado en una de las Cámaras, sufre modificaciones en la Comisión correspondiente de la otra, debe regresar a la Comisión de origen para ser reconsiderado en primer debate.

“El proyecto de ley a que nos referimos fue presentado en la Comisión Primera del Senado y se encuentra publicado en Anales del Congreso número 63, página 2, correspondiente al 13 de agosto de 1986. El artículo 1º del Proyecto rezaba así:

“Con el objeto de procurar la recuperación económica del Departamento del Cauca y facilitar el pago de los créditos con las instituciones financieras y de vivienda que hasta la fecha de expedición de esta ley, hubieren otorgado créditos para vivienda con destino a personas naturales y jurídicas, afectadas en sus inmuebles por el terremoto sucedido el 31 de marzo de 1983, refinanciarán los préstamos otorgados desde la fecha inicial del crédito, en las siguientes condiciones:

	Reconstrucción	Reparación
Plazo	20 años	15 años
Período de gracia	5 años	4 años
Tasa de interés	6% anual	6% anual
Tasa de redescuento	3%	3%
Margen de redescuento	100%	100%

“Consta en el expediente, bajo la autoridad de los honorables Senadores *Gustavo Dájer Chadid* y *Argelino Durán Quintero*, Presidente y Vicepresidente, en su orden, de la Comisión Tercera Constitucional del honorable Senado, que el proyecto de ley fue aprobado en sesión del 10 de septiembre de 1986 sin modificaciones. Como en las plenarios no pueden introducirse modificaciones, resulta indiscutible que el texto copiado fue el aprobado por el honorable Senado.

“Anales del Congreso número 164, correspondiente al 12 de diciembre de 1986, página 13, contiene el texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional de la honorable Cámara. Este texto difiere del aprobado por el Senado en dos aspectos. En primer término, se unificaron las condiciones para los préstamos de reconstrucción y reparación; y en segundo, se eliminó la expresión ‘en sus inmuebles’. Estas son modificaciones esenciales, no de mera forma. Los plazos y períodos de gracia contemplados en una ley que justamente refiere a créditos, es una cuestión fundamental. También lo es la eliminación de las indicadas palabras, por cuanto amplía el ámbito de los posibles beneficiarios de los créditos a que la ley refiere. En el texto inicial, para poder aspirar a la refinanciación, era indispensable que el peticionario fuera propietario de un inmueble y que éste hubiere sufrido daño como consecuencia del sismo. En la versión aprobada por la honorable Cámara, esta exigencia desaparece. Por ende, aun quienes no poseyeran inmuebles en aquel entonces, y hubieren padecido algún perjuicio, tendrían derecho a obtener crédito bajo las condiciones de excepción contempladas en la ley.

“Así las cosas, el proyecto de ley debió regresar al honorable Senado para que éste aceptara las modificaciones introducidas por la honorable Cámara. Del examen del expediente no se deduce que este trámite se haya cumplido. Por consiguiente, se estima que la ley resulta violatoria del artículo 81 de la Constitución Política, de conformidad con el cual, como atrás se anotó, ambas Cámaras deben aprobar idéntica versión de la ley;

d) En torno al ordinal 14 del artículo 120 de la Carta Política, sostiene el demandante que tanto el artículo 7° como el artículo 3° de la Ley 18 de 1987, intervienen en el Banco de la República para modificar aspectos técnicos de los contratos de redescuento que las diversas entidades de crédito habían celebrado con él antes de ser expedido el estatuto demandado. Ello, en sentir del actor, es inconstitucional, pues representa una invasión de la órbita del Ejecutivo, ya que al tenor del artículo 120 ordinal 14 de la Carta, la intervención en el Banco de Emisión es atribución constitucional propia del Presidente de la República.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante oficio 1198 del 30 de junio de 1987, el Procurador General de la Nación emitió concepto, en el cual solicita a la Corte que declare inexecutable la integridad de la ley demandada, por infracción del artículo 81 de la Constitución.

Dice sobre el particular lo siguiente:

“De conformidad con la precitada norma, para que un proyecto de ley pueda convertirse en Ley de la República, es necesario que se llene, entre otros, el requisito

de haber sido aprobado en primer debate por la respectiva comisión permanente de cada Cámara y en segundo debate, por la Plenaria en ambas Corporaciones.

“Haciendo uso de la atribución conferida por la Constitución en su artículo 76-6, el Congreso de Colombia procedió a expedir las Leyes 7ª y 70, ambas de 1945, por medio de las cuales se adoptaron y modificaron los reglamentos vigentes para la época, proferidos por el Senado y la Cámara de Representantes, siempre que ellos no contrariaran lo previsto en esa norma.

“Habiendo recogido en especial la Ley 7ª de 1945, lo concerniente al trámite que debe seguir todo proyecto de ley antes de convertirse en norma positiva de nuestra Nación, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en fallos de agosto 14 de 1979 y noviembre 3 de 1981, los Reglamentos de las Cámaras tienen rango constitucional dado su origen, la violación de las normas que deben seguirse en la tramitación de los proyectos sometidos a estudio de las Cámaras y de sus respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes, implican la inconstitucionalidad del proyecto aprobado en esas condiciones.

“Teniendo en cuenta lo anteriormente expresado, procede el estudio del trámite dado al Proyecto de Ley número 36 de 1986 (Senado) y que en la Cámara de Representantes se identificó con el número 171. Según lo enseñan los artículos 343 a 345 del Reglamento del Senado de la República, en los casos en que la Cámara le hubiese introducido modificaciones o variaciones al proyecto originario de aquél, es indispensable que el Senado decida si los acepta o no, por lo que necesariamente dicho proyecto deberá volver a sufrir primero y segundo debates en esta Corporación.

“En el asunto bajo examen se tiene que presentado el proyecto original a consideración de la Comisión Tercera Constitucional del Senado, no sufrió variación alguna y lo mismo ocurrió en la Plenaria de la misma Corporación (Anales del Congreso N° 80 septiembre 4 de 1986, páginas 11 a 13 y N° 105, octubre 8 de 1986, páginas 2 y 4). Enviado a la Cámara de Representantes, allí le fueron introducidas modificaciones por la respectiva Comisión Constitucional, las cuales fueron ratificadas por la Plenaria según se observa en los Anales del Congreso números 156, diciembre 15 de 1986, páginas 6-7 y 164, diciembre 12 del mismo año, páginas 12-13.

“Admitiendo con el demandante que las modificaciones introducidas al Proyecto de Ley 36 Senado y 171 Cámara de 1986, no son de simple forma, porque se amplió el ámbito de los posibles beneficiarios de los créditos indicados en la ley en ciernes y se unificaron las condiciones en materia de plazos y períodos de gracia para quienes hubieran hecho uso de los créditos allí señalados, es indudable que las variaciones efectuadas por la Cámara, debieron ponerse a consideración del Senado para que allí se les dieran los correspondientes debates, porque si no se estarían aprobando proyectos distintos por parte de la Cámara y sólo una de esas Corporaciones, con exclusión de la otra, podría convertir en ley un proyecto sin los dos debates ordenados por la Carta.

“Los documentos de prueba aportados por decisión del Ponente al proceso, llevan al convencimiento de que dichas modificaciones no fueron puestas en conocimiento del Senado, por lo que se vulneraron los artículos 343 a 345 del Reglamento

de la Cámara Alta, infringiéndose consiguientemente la disposición 81 de la Constitución”.

No encuentra el Procurador que se haya violado el artículo 79 de la Constitución, pues considera que no se decretó una inversión pública y que el Congreso goza de la cláusula general de competencia para hacer las leyes, razón por la cual podía, dentro de su libre iniciativa, sin violar la Constitución, aumentar una inversión ya decretada por la Junta Monetaria (Resolución 32 de 1983) y tomar las medidas conducentes a un mejor y cabal desarrollo de los objetivos buscados, tales como la reconstrucción de Popayán y los demás municipios del Cauca.

Tampoco estima que resulte violado el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta, pues las materias contenidas en la ley atacada no guardan relación con las atribuciones allí previstas. El Congreso podía, sin incurrir en intromisión en funciones propias del Ejecutivo, adoptar las medidas necesarias tendientes a facilitar a las personas naturales y jurídicas afectadas por el terremoto del Cauca el pago de los créditos de vivienda concedidos antes de la vigencia de la ley objeto de la acción.

Del mismo modo, no halla el Procurador que dicha ley viole el artículo 76, ordinal 20 de la Constitución, pues la Ley 18 de 1987 no guarda relación alguna con la Ley 25 de 1977, reglamentaria del citado precepto constitucional, define como empresas útiles y benéficas: “aquellas de derecho público o derecho privado, sin ánimo de lucro, que se ajusten a los planes y programas sectoriales vigentes, emprendidos, trazados o puestos en marcha por las administraciones nacionales, seccionales o locales y por los entes descentralizados o aquellas otras que el Congreso adopte”, según establece el artículo 1º de la ley últimamente mencionada.

V. DEFENSAS DE LA LEY DEMANDADA

Los ciudadanos Luis Alonso Velasco Parrado, por una parte, y Aurelio Iragorri Hormaza y Jesús Ignacio García Valencia, por la otra, han presentado a la Corte sendos escritos en los cuales defienden la constitucionalidad de la ley objeto del proceso.

El ciudadano Velasco Parrado manifiesta simplemente:

“Yo... Luis Alonso Velasco Parrado, mayor y de esta vecindad, identificado como aparezco al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadano, y estando en la oportunidad procesal para ello, manifiesto a usted, que me opongo a la demanda de inconstitucionalidad que presentó el señor Juan Camilo Restrepo, contra la Ley 18 de 1987 y solicito, a usted, muy atentamente, se me reconozca en el proceso de la referencia, como parte opositora a fin de coadyuvar la Constitucionalidad de la Ley 18 de 1987 en escrito de oposición que presentaré antes de proferirse la sentencia respectiva que ponga fin al proceso de la referencia.

Solicito se me reconozca como parte opositora con fundamento en el artículo 214 de la C. Nal y el artículo 29 Decreto 432 de 1969 que prevé la oposición, intervención o formulación de demanda en los trámites de inconstitucionalidad que los particulares acusen en relación con las leyes o decretos cuyo control constitucional debe asumir esa honorable Corporación”.

Mediante auto de fecha 21 de mayo de 1987, el Magistrado ponente denegó por improcedente la petición del mencionado ciudadano en el sentido de que se lo reconociera como “parte opositora” ya que en el proceso constitucional no hay *partes* enfrentadas sino ejercicio de una acción pública concedida por la Constitución a todo ciudadano. Advirtió el ponente que ello no era obstáculo para que el peticionario presentara escritos de coadyuvancia u oposición a la demanda, pero el ciudadano aludido no presentó a la Corte escrito diferente al que se acaba de referenciar.

Los señores Irigorri Hormaza y García Valencia dicen:

“... lo. Posible violación del numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

“Argumenta el demandante que se lesiona esta disposición cuando el Congreso que tiene la facultad de expedir regulaciones normativas generales sobre la moneda y el crédito público entra a tomar medidas específicas en dichas materias como lo hace la Ley 18 de 1987, puesto que tales materias no son de su resorte, más aun cuando se quiere fomentar empresas útiles o benéficas, ya que éstas deben aparecer contempladas en los planes y programas de desarrollo.

“En primer lugar, observamos al planteamiento anterior que él reconoce que la soberanía monetaria del Estado reside en el Congreso. Es precisamente ella la que le otorga facultad para legislar en dicha materia, puesto que no se entiende cómo siéndole inherente la soberanía monetaria puede ser ejercida en la generalidad pero no en la particularidad, cuando muy bien se sabe que en términos filosóficos aquélla comprende a ésta. Es decir, que el Congreso tenga facultad para trazar lineamientos básicos en cuanto a política monetaria se refiere, pero que no pueda entrar en la consideración de aspectos concretos. La posición que criticamos riñe con el viejo principio aplicable en cuestiones de interpretación jurídica al tenor del cual el que puede lo más puede lo menos.

“Y es que hay que tener en cuenta que el Congreso como máximo depositario de la voluntad popular, como el organismo dotado del poder instituido por la representación que conlleva, no puede perder su competencia para legislar que es originaria ante un organismo que aparezca como delegatario suyo.

“En segundo término no se está violando la disposición citada cuando el Congreso retoma el ejercicio de la soberanía monetaria para conjurar inesperados acontecimientos que han convulsionado y desquiciado un sector de la vida social de la Nación, porque las circunstancias excepcionales explican que las medidas que se adopten no pueden estar enmarcadas dentro de planes y programas de desarrollo.

“Lo evidente es que el Congreso puede legislar sobre cualquier materia y la aplicación de este principio general nos indica que la norma invocada no es aplicable en el presente evento, ya que las condiciones en que surgen los requerimientos ciudadanos se salen del marco de lo común y la normalidad. Por otra parte, no es haciendo uso de esa disposición como se ha avocado el tratamiento de la situación, ya que ella no enmarca dentro de ninguno de los eventos previstos en el artículo 1° de la Ley 71 de 1946 que expresamente define lo que debe entenderse por empresas útiles o benéficas. Además hay que considerar que las facultades previstas en el artículo 76 de

la Carta no son taxativas como claramente lo ha reconocido esa honorable Corporación.

“2o. Artículo 79. Se menciona este artículo como infringido con el argumento que la iniciativa de la ley correspondía al Gobierno. Se explica que al ordenar la ley una inversión pública de 10.000.000 y al autorizar al gobierno para efectuar las operaciones de crédito interno y externo y las operaciones presupuestales indispensables para el logro de los objetivos de la misma se vulneró la mentada norma constitucional.

“Lo anterior no sin antes mostrar el demandante duda sobre la clasificación de la ley dentro de las que encajan en lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, para presentar el argumento como subsidiario en caso que la Corte considere que no está contemplada en aquellas a las cuales se refiere la disposición constitucional antes citada.

“Es de anotar que el artículo 79 de la Constitución Nacional en forma taxativa menciona las leyes que no son de iniciativa del Congreso sino del Gobierno. Mas el impugnante de la Ley 18 no menciona ningún aparte específico de la norma invocada que resulte violado por la ley demandada. A esto hay que agregar que repasado el texto de la disposición de la Carta no se deduce que haya oposición alguna entre la Ley 18 y aquél.

“3o. Artículo 81. Se basa la impugnación en cuanto se afirma la lesión a este artículo en que el Proyecto de Ley sufrió modificaciones en la Cámara y que en tal caso, siendo que había tenido origen en el Senado, debía haber regresado a éste para que se pronunciara sobre ellas. Se citan varias disposiciones de los reglamentos del Senado y Cámara para sustentar tal aserto.

“La verdad es que los mismos reglamentos que invoca el demandante prevén que es permitido hacer supresiones a los proyectos que ya han sido aprobados en una de las Cámaras. En este evento la Comisión 3ª de la Cámara atemperándose al artículo 182 del reglamento que permite se supriman partes de la proposición sin que alteren su esencia hizo algunas supresiones, sin alterar el contenido de fondo del Proyecto expresado en su exposición de motivos, en la cual se dice que era favorecer a todos los damnificados que habían tenido que reconstruir, reformar o adquirir vivienda a raíz de la tragedia del 31 de marzo de 1983.

“El autor del Proyecto se expresó así sobre el particular:

“Es apenas equitativo y justo permitir que toda la población del Departamento del Cauca, afectada por el sismo, sin discriminación alguna, pueda obtener un alivio para su reactivación económica familiar, en beneficio de la propia comunidad del Departamento del Cauca, por cuanto en la medida en que el ingreso familiar se incrementa se generarán medios para el desarrollo productivo.

“Se requiere, entonces, una normalización en condiciones financieras cómodas, para que la población del Departamento del Cauca pueda cumplir con los compromisos contractuales establecidos con las entidades crediticias para vivienda y evitar los conflictos sociales, graves y preocupantes, aprovechados por la subversión para alterar el orden público existente”.

4o. Artículo 120 numeral 14. Se sostiene en este punto que al modificar contratos de redescuento que las diversas entidades de crédito habían celebrado con el Banco de la República se había intervenido en el Emisor, quebrantando el numeral 14 del artículo 120 de la carta que reserva esa facultad al Presidente de la República.

“La verdad es que la Ley 18 de 1987 no está interviniendo en el Emisor sino simplemente trazando unas pautas de contratación que ninguna disposición le prohíbe hacer, todo enderezado a contrarrestar los efectos negativos en el campo económico y social de circunstancias que alteraron su normal desenvolvimiento.

“Aceptado que el Congreso tiene atribución para legislar sobre las materias a que se refiere la ley demandada, los aspectos mencionados por el demandante en el acápite que se comenta vienen a ser accesorios o consecuenciales y por tanto es procedente aplicar el principio general de derecho que nos enseña que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Es decir, que el Congreso perfectamente podía regularlos”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1a. *Competencia*

Tratándose de una ley de la República, es la Corte Suprema de Justicia el Tribunal competente para fallar en forma definitiva sobre su constitucionalidad, según el artículo 214 de la Carta Política.

“2a. *Redescuento*

a) *Soberanía Monetaria del Estado*

Las normas sobre cupos de crédito para redescuento son de carácter monetario; por tanto, corresponde expedirlas al Estado, en ejercicio de su soberanía monetaria, que le ha reconocido, entre otros pronunciamientos, la célebre sentencia de esta honorable Corte, fechada el 12 de junio de 1969, que tuvo por ponente al doctor *Hernán Toro Agudelo*.

Pero de esto no se deduce que el Congreso Nacional sea quien puede ejercer tal soberanía, en todo caso, como pasa a analizarse;

b) *Naturaleza de la Ley 18 de 1987*

La ley acusada ordena al Gobierno Nacional aumentar hasta en diez mil millones de pesos el cupo de créditos para atender el redescuento de los préstamos que han otorgado los establecimientos de crédito y vivienda a damnificados por el terremoto del Cauca, ocurrido el 31 de marzo de 1983 (art. 2º) y establece las condiciones en las cuales deberá hacerse la refinanciación de los préstamos y su redescuento (art. 1º);

c) *Falta de competencia del Congreso para disponer sobre redescuentos*

No corresponde al Congreso Nacional adoptar esa clase de disposiciones, pues nuestra Carta Fundamental no le confiere competencia para ello. Por el contrario, leyes de la República, adoptadas conforme a la Constitución, atribuyen facultades

para regular esos aspectos a la Junta Monetaria, entidad que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En efecto, se trata de una línea de redescuento.

El redescuento es una operación típicamente monetaria, posiblemente la principal de este género. Se realiza por el Banco Central de la respectiva Nación; en Colombia, por el Banco de la República. El beneficiario del préstamo suscribe el pagaré correspondiente a la deuda; el Banco Comercial que otorgó el crédito lo endosa en favor del Banco de la República y éste se lo acredita en su cuenta; cuando el Banco Comercial utilice los recursos en cuestión, se eleva en igual cantidad el renglón de "billetes en circulación". Así, pues, la operación, en último término, es una emisión, que no afecta las cuentas del Gobierno, a diferencia de lo que ocurre con una inversión pública, hipótesis que se examinará posteriormente.

Si se dejara al criterio político de los congresistas esta delicada labor de técnica monetaria no resulta aventurado prever graves males para un ordenado y prudente manejo de la moneda, base insustituible de todo proceso de desarrollo sin inflación y por tanto, sostenido, estable y justo. A este respecto es pertinente transcribir el siguiente pasaje de la demanda:

¿Qué acontecería, podría uno preguntarse, si en un momento dado la Junta Monetaria adelanta una política de severa restricción de los agregados monetarios del país porque el plan de desarrollo económico señala como objetivo la estabilidad de precios, y simultáneamente el Congreso expide leyes en las que se dispone la apertura de cupos de redescuento aquí y allá, para múltiples actividades o empresas, que aunque loables, no estuvieran contempladas en los "planes y programas" correspondientes? Esto sería no sólo inconstitucional porque reñiría con lo señalado en el artículo 76 numeral 20, en concordancia con el principio general recogido en el artículo 76 numeral 4, sino también una situación de inocultable gravedad;

d) *Competencia de la Junta Monetaria en materia de redescuentos*

Corresponde a la ley "determinar la estructura de la administración pública", conforme al artículo 76, ordinal 9 de la C.N.

Esta función fue ejercida a través de la Ley 21 de 1963 y del Decreto-ley 2206 del mismo año, que crearon y organizaron la Junta Monetaria.

El primero de tales ordenamientos creó la Junta y la encargó de: "a) Estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de Crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y b) Ejercer las demás funciones complementarias que se adscriban por el Gobierno Nacional y en el futuro por mandato de la ley".

Para organizar la Junta, otorgó la Ley 21 de 1963 autorizaciones al Gobierno (art. 5º, b), el cual las ejerció mediante la expedición del Decreto 2206 de 1963. Había sido función de la Junta Directiva del Banco de la República regular el redescuento en dicha entidad; era una de sus principales facultades, y de ella usó frecuentemente. Por tanto, siempre se entendió que tal función pasaba a la Junta Monetaria. Pero de tanta monta era el asunto, que el Decreto-ley 2206 de 1963, dictado en desarrollo de las autorizaciones de la 21, al enumerar las funciones que se

transfirieron de la Junta Directiva del Banco a la Monetaria, se refiere al redescuento en los seis primeros literales del artículo 3° (a-f).

Que la Junta Monetaria sea órgano del Ejecutivo, nunca se ha puesto en duda; surge de su misma integración, pues de ella hacen parte tres Ministros y el Jefe de Planeación; surge de la naturaleza de sus actos, que son reglamentarios y concuerda con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución, que adscribe al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, “ejercer como atribución *constitucional propia*, la intervención necesaria en el Banco de Emisión (subraya la Corte). Lo cual no exige que sea el Presidente quien directamente lo haga, pues al igual que en el caso de muchas otras funciones del artículo 120 de la Carta, puede hacerlo a través de sus Ministros y de otros funcionarios u organismos de la Administración, salvo en aquellos casos en los cuales las normas superiores impongan lo contrario;

e) *Ley 21 y Decreto-ley 2206 de 1963*

En la sentencia antes citada, esta Corporación declaró constitucionales el artículo 5° de la Ley 21 de 1963, que creó la Junta Monetaria y el Decreto-ley 2206 del mismo año, que la organizó y detalló sus funciones.

La Ley 21 y el Decreto 2206 de 1963 transfirieron a la Junta Monetaria las funciones de regulación de la moneda, el crédito y el cambio exterior que competían a la Junta directiva del Banco de la República y le asignaron algunas adicionales en los mismos campos.

Una de las funciones principales de la Junta Monetaria es la de regular el redescuento en el Banco de la República, en todos sus aspectos, inclusive monto, orientación, condiciones y características;

f) *Violación artículo 78 C.N.*

Contravienen, entonces, la Constitución, leyes como la 18 de 1987, acusada en este proceso, pues conforme al artículo 78, ordinal 2 de la Carta:

“Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

“.....

“2o. Inmiscuirse por medio de resoluciones *o de leyes* (subraya la Corte) en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes”, en este caso del Ejecutivo, del cual forma parte la Junta Monetaria”.

3a. *Artículo 120 numeral 14 de la C.N.*

Con el fin de dar respuesta a argumentos de los defensores de la ley, conforme a los cuales “quien puede lo más (regulación general de la moneda) puede lo menos” (leyes específicas de redescuento); “lo general incluye lo particular”, u otras similares, como “ley deroga ley” que no obstante su ligereza pueden impresionar al lector desprevenido, cabe plantear las consideraciones de la sección anterior ya no con base en las normas con fuerza de ley que organizaron la Junta Monetaria, sino tomando como punto de partida la facultad que el numeral 14 del artículo 120 de la Carta otorga al Presidente de la República en los siguientes términos:

“Ejercer como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”.

La redacción misma de la norma transcrita, especialmente la palabra “propia”, excluye la intervención de otros poderes en los asuntos mencionados en el referido numeral, concretamente y para efectos de este proceso, la intervención en el Banco de la República.

Así lo ha establecido la Corte en sentencias anteriores, particularmente en la de 18 de agosto de 1972 (Magistrado ponente: Dr. *Guillermo González Charry*, G.J. Tomo CXLIV, pág. 184) referente a instituciones que manejan, invierten o aprovechan el ahorro privado. Dicho fallo declaró Inconstitucional parte de una ley del Congreso que regulaba el ahorro en la Caja Agraria”.

4a. *Inversión pública*

No obstante lo ya dicho sobre el contenido monetario de la Ley 18 de 1987, algunas frases en ella incluidas, especialmente la parte del artículo 5° que dice:

“El Gobierno Nacional para el cumplimiento de esta ley, destinará en un plazo que no excederá de tres meses, los recursos necesarios para aumentar el cupo de crédito y prorrogar el redescuento de los créditos que se otorgan por las entidades financieras y de vivienda, en razón del sismo ocurrido en el Departamento del Cauca el 31 de marzo de 1983”, unida a la autorización que el artículo 4° otorga al Gobierno Nacional:

“En desarrollo del numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, autorizase al Gobierno para celebrar contratos, incluidos los de empréstito interno y externo; también queda autorizado para ejecutar todas las operaciones presupuestales indispensables para el logro de los objetivos de esta ley y el cumplimiento de lo dispuesto en ella y de lo ordenado por decretos que para su efectividad se dicten”.

Podría llevar a algunos a pensar que la operación planteada es una inversión pública, para esquivar la tacha de inconstitucionalidad que se ha expuesto. Empero, ello no se logra, pues en tal caso surgen otras causas de inconstitucionalidad no menos poderosas, que el demandante señala con acierto:

a) Las leyes sobre inversiones deben ser de iniciativa gubernamental, conforme al artículo 81 C.N. Tal no sucedió con la ley acusada, que fue iniciativa del honorable Congresista *J. Aurelio Iragorri Hormaza*;

b) La exigencia de iniciativa gubernamental para los proyectos de ley que disponen inversiones públicas es una manifestación de la filosofía de la reforma constitucional de 1968 que quiso retirarles a los congresistas iniciativa en materia de gasto público para buscar un mayor equilibrio fiscal y por ende más sanidad de la moneda. Empero, los legisladores lograron que se mantuviera el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución, con base en el cual han continuado expidiéndose numerosas leyes de auxilios regionales. Dispone el citado ordinal:

“Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo; con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes (Leyes 71 de 1946 y 25 de 1977).

Sin embargo, la norma transcrita no es aplicable a la ley acusada, por cuanto no está demostrado en el proceso su estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, siendo bien dudoso que la haya, dada la inexistencia de la Comisión del Plan del honorable Congreso Nacional, encargada de participar decisivamente en la formulación de los planes y programas de desarrollo, por el artículo 80 C.N.

5a. *Defensa de la ley*

Los ciudadanos Luis Alonso Velasco Parrado, por una parte, y Aurelio Iragorri Hormaza y Jesús Ignacio García Valencia, por la otra, han presentado a la Corte sendos escritos en los cuales defienden la constitucionalidad de la ley objeto del proceso.

Afirman en su escrito de defensa:

“...el Congreso, que tiene la facultad de expedir regulaciones normativas generales sobre la moneda y el crédito público, entra a tomar medidas específicas en dichas materias como lo hace la Ley 18 de 1987, puesto que tales materias no son de su resorte, más aun cuando se quiere fomentar empresas útiles o benéficas, ya que éstas deben aparecer contempladas en los planes y programas de desarrollo.

“...la soberanía monetaria del Estado reside en el Congreso. Es precisamente ella la que le otorga facultad para legislar en dicha materia, puesto que no se entiende cómo siéndole inherente la soberanía monetaria puede ser ejercida en la generalidad pero no en la particularidad, cuando muy bien se sabe que en términos filosóficos aquélla comprende a ésta. Es decir, que el Congreso tenga facultad para trazar lineamientos básicos en cuanto a política monetaria se refiere, pero que no pueda entrar en la consideración de aspectos concretos. La posición que criticamos riñe con el viejo principio aplicable en cuestiones de interpretación jurídica al tenor del cual el que puede lo más puede lo menos...”.

El análisis que se hace en los apartes c) y d) de las consideraciones de la Corte, parece suficiente para responder el párrafo transcrito de las defensas.

6o. *El vicio de forma*

Según consta en los folios 24 y 25 del expediente, en los cuales aparece el número 63 de los Anales del Congreso (miércoles 13 de agosto de 1986), por cuyo medio se publicó oficialmente el Proyecto de Ley número 36 de 1986, “por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983”, su artículo 1º rezaba textualmente:

“Artículo 1º. Con el objeto de procurar la recuperación económica del Departamento del Cauca y facilitar el pago de los créditos con las instituciones financieras y de vivienda que hasta la fecha de expedición de esta ley, hubieren otorgado créditos

para vivienda con destino a personas naturales y jurídicas, afectadas *en sus inmuebles* por el terremoto sucedido el 31 de marzo de 1983 en el Departamento del Cauca, refinanciarán los préstamos otorgados desde la fecha inicial del crédito, en las siguientes condiciones:

	Reconstrucción	Reparación
Plazo	20 años	15 años
Período de gracia	5 años	4 años
Tasa de interés	6% anual	6% anual
Tasa de redescuento	3%	3%
Margen de redescuento de la Corte).	100%	100% ” (Subrayado

El artículo 2º decía:

“Artículo 2o. El Gobierno Nacional aumentará hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000.00), el cupo de crédito para atender el redescuento de los préstamos que han otorgado los establecimientos de crédito y vivienda, a las personas naturales y jurídicas que acudieron a estas entidades, para obtener recursos destinados a la reconstrucción y reparación de inmuebles afectados por el terremoto ocurrido el 31 de marzo de 1983 en el Departamento del Cauca”.

Aprobados los textos que anteceden en la Comisión III del Senado de la República y en la plenaria de la misma Corporación, en la Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes (Comisión III), el señor ponente, *Miguel Motoa Kuri*, propuso las siguientes modificaciones, según Pliego presentado a la Cámara el 4 de diciembre de 1986 (Folio 42 del Expediente).

“Artículo 1o. Quedará así:

Con el objeto de procurar la recuperación económica del Departamento del Cauca y facilitar el pago de los créditos con las instituciones financieras y de vivienda que hasta la fecha de expedición de esta ley, hubieren otorgado créditos para vivienda con destino a personas naturales y jurídicas, afectadas en sus inmuebles por el terremoto sucedido el 31 de marzo de 1983, en el Departamento del Cauca, refinanciarán los préstamos otorgados desde la fecha inicial del crédito en las siguientes condiciones:

Plazo: 20 años

Período de gracia: 5 años

Tasa de interés: 6% anual

Tasa de redescuento: 3%

Margen de redescuento: 100%.

“Artículo 2o. Quedará así:

El Gobierno Nacional aumentará hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000.00) el cupo de crédito para atender el redescuento de los

préstamos que han otorgado los establecimientos de crédito y vivienda, a las personas naturales y jurídicas que acudieron a estas entidades”.

Los demás artículos permanecieron iguales.

En la parte explicativa de las modificaciones manifestaba el mencionado ponente (folio 42 del expediente):

“Como había dudas de que el proyecto de ley presentado por la representación caucana tuviera alguna falla jurídica en razón de la reforma de la Resolución número 32 del 4 de abril de 1983, de la Junta Monetaria, el veterano honorable Senador *Víctor Renán Barco*, miembro de la Comisión Tercera del Senado y ponente del proyecto, hizo un estudio en el cual estatuye sobre este particular:

“En esta ley se señalan plazos para pago de acreencias, tasas de interés, condiciones en que se deben otorgar los créditos, etc., razón de más para afirmar que la pretensión de la representación del Cauca no es extraña al comportamiento del Congreso, ni mucho menos a la competencia de él, porque la Junta Monetaria expida actos administrativos por mandato del Congreso y éstos puedan ser modificados por las mismas Cámaras, sin que se requiera la iniciativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público. El artículo 79 de la Constitución Nacional señala las excepciones y atrás quedó explicado que las materias de que se ocupa el Proyecto de Ley número 123 no están comprendidas dentro de las atribuciones del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional”.

“Para llegar a esta conclusión el ponente cita algunas leyes y jurisprudencias de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, para concluir que las atribuciones enumeradas en el artículo 76 de la Constitución, como propias del Congreso, no son taxativas por regla general, salvo excepciones señaladas por la misma Constitución, la ley se determina por los criterios orgánico y formal, y que el Congreso, además de las atribuciones específicas, tiene la facultad general de legislar sobre otras materias que hagan relación al interés público y social en situaciones como las sucedidas en la ciudad histórica de Popayán que no podía dejarse a su propia suerte cuando la Ley 11 de 1983 y los decretos reglamentarios omitieron reglamentar los créditos, por demás onerosos, a que se refiere la Resolución número 32 del 4 de abril de 1983 y que en justicia “atañen a todo un departamento cuyos hombres, con sus actos, han contribuido a la formación de la nacionalidad colombiana”.

“Por lo tanto y para mayor claridad (sic), me permito hacer una simple observación consistente en suprimir en el artículo 1º las frases ‘reconstrucción y reparación’, a fin de que tanto el plazo como el período de gracia queden unificados para todos los créditos que se hubieren otorgado para vivienda con destino a personas afectadas en sus inmuebles por el terremoto a que se ha hecho alusión.

“Así mismo, y en cuanto se refiere al artículo 2º, se suprimen las frases que hacen mención a los recursos destinados a la reconstrucción y reparación de inmuebles afectados por el terremoto”.

El ponente para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, el mismo Representante *Motoa Kuri*, introdujo una nueva modificación al texto del artículo 12: la eliminación de las expresiones “en sus inmuebles” para referirse a los perjuicios

sufridos por los damnificados con el terremoto de Popayán. En la respectiva ponencia explicó así la modificación:

“Con el objeto de permitir que esta iniciativa tenga una cobertura total para los damnificados, se suprime el texto del artículo 1° las palabras en sus inmuebles”.

La modificación fue acogida por la Plenaria y, surtido el debate en su seno, el proyecto de ley fue aprobado tal como aparece en los Anales del Congreso número 164, del viernes 12 de diciembre de 1986, página 13 (folio 52 del expediente) y 8 del martes 12 de marzo de 1987, página 2 (folio 54 del expediente), texto que, a su vez, coincide con el sancionado y promulgado como Ley 18 de 1987. Cabe anotar que, en cuanto al artículo 2° del Proyecto, no sufrió nuevas modificaciones, salvo la ya reseñada, y que los demás artículos permanecieron iguales.

De lo expuesto se concluye:

1o. Que en la Cámara de Representantes, primero en la Comisión III y luego en la Plenaria, se introdujeron modificaciones de fondo al proyecto originalmente presentado, en sus artículos 1° y 2°.

2o. Entiende la Corte que tales modificaciones fueron de fondo y no simplemente accidentales, pues tocaban con la materia misma del proyecto en cuanto cambiaron las condiciones de refinanciación de los préstamos concedidos y ampliaron la cobertura de los mismos, como dijo el ponente para segundo debate en la Cámara de Representantes, a la totalidad de los damnificados.

3o. En los ejemplares de Anales del Congreso que fueron remitidos a la Corte por las secretarías generales de las Cámaras no consta que, una vez introducidas las modificaciones antedichas en la Cámara de Representantes, hubiera regresado el proyecto al Senado de la República, para su aprobación por parte de éste en primero y segundo debates, tal como lo ordenan los artículos 343 a 345 del Reglamento del Senado de la República, que dicen:

“Artículo 343. Todo proyecto que por primera vez la Cámara de Representantes devolviera con variaciones pasará, si el Senado no resolviera otra cosa, a una Comisión para que informe.

“Artículo 344. Presentado el informe o no, según lo que se hubiere resuelto, el Senado considerará una a una las variaciones de la Cámara, sin que puedan admitirse modificaciones hasta que el Senado hubiere resuelto sobre la siguiente cuestión, que el Presidente presentará:

“Artículo 345. En caso de no accederse a las variaciones de la Cámara de Representantes, se considerará por el mismo hecho que el Senado insiste en el proyecto, y se procederá con arreglo a la Constitución y al Reglamento de las dos Cámaras”.

4o. En cuanto a uno de los cambios, el relativo a la supresión de las palabras “en sus inmuebles”, no se produjo en la Comisión sino en la Plenaria, en abierta contravención a lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley 7ª de 1945, a cuyo tenor “en el segundo debate no puede introducirse ninguna modificación al texto de los proyectos y debe decidirse sobre ellos aprobándolos o improbandolos”.

5o. Por tanto, el proyecto de ley –al menos en cuanto se refiere a los artículos 1º y 2º– fue tramitado sin sujeción al reglamento y con violación del régimen interno de las Cámaras (Ley 7ª de 1945), lo cual a su vez implica desconocimiento de las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación de las leyes, el cual, como varias veces lo ha señalado la Corte, incluye no solamente los artículos pertinentes de la Constitución sino las disposiciones contenidas en los reglamentos del Congreso y de las Cámaras, que son obligatorios para los miembros de éstas cuando se hallan en el desempeño de las funciones que por la Carta les han sido encomendadas.

Pero, por si esto no fuera suficiente, las contravenciones indicadas comportan una violación directa del artículo 81 de la Constitución, ya que todo proyecto, para ser ley de la República, debe pasar por la publicación oficial, el primer debate en la comisión permanente de cada Cámara, el segundo debate en las plenarias y la sanción del Gobierno.

Considera la Corte que no se completa el ciclo y, por ende, no se cumple a cabalidad el indicado proceso cuando, habiendo modificaciones sustanciales, una de las Cámaras conoce y aprueba el proyecto anterior a ellas y la otra se pronuncia sobre la versión posterior, toda vez que, por haber variado la sustancia del proyecto, el que se tiene luego de la variación es en realidad otro proyecto (al menos en sus apartes modificados) y debe, por ello, regresar a la Corporación que ignora su nuevo contenido para que, previo debate, le imparta la correspondiente aprobación constitucional. Se trata, pues, de un principio de *identidad*, con arreglo al cual es el mismo proyecto el que debe sufrir la totalidad del trámite constitucional para alcanzar, según el artículo 81 de la Carta, el carácter de ley.

Visto lo anterior, prospera el cargo que, por vicios de forma, formula el demandante contra los artículos 1º y 2º de la Ley 18 de 1987.

VII. DECISIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“Declárase *INEXEQUIBLE* en todas sus partes la Ley 18 de 1986 (febrero 12) por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; *Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Rodolfo Mantilla Jácome.*

ACLARACION DE LA SENTENCIA NUMERO 133 DE 1987.

Inexequible la ley 18 de 1987. Aclárase la Sentencia número 133 expediente 1644, proferida el 24 de septiembre de 1987, en el sentido de que la ley declarada inexequible en todas sus partes no es la Ley 18 de 1986, sino la Ley 18 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 133A.

Referencia: Expediente número 1644.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 18 de 1987 (febrero 12) "por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983".

Actor: Juan Camilo Restrepo Salazar.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada según Acta número ...

Bogotá, D. E., octubre veintidós (22) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

ANTECEDENTES

"El 25 de septiembre de 1987, la Secretaría informó sobre los siguientes aspectos:

1o. La Sentencia número 133, proferida en el expediente número 1644 del 24 de septiembre de 1987, en su parte resolutive dice:

"Declárase inexequible en todas sus partes la Ley 18 de 1986 (febrero 12) 'por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983'.

2o. No obstante, la demanda se instauró contra la Ley 18 de 1987 y a lo largo de toda la tramitación del proceso, así como en la referencia y en la parte motiva de la misma providencia, se citó correctamente la ley demandada, como Ley 18 de 1987.

3o. En la misma parte resolutive se identifica la ley por su contenido, el cual inequívocamente es el que se tuvo en cuenta en la parte motiva, pues el fallo expresa que la ley declarada inconstitucional es aquella “por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983”.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena,

RESUELVE:

“Aclárase la Sentencia número 133, expediente 1644, proferida el 24 de septiembre de 1987, en el sentido de que la ley declarada inexecutable en todas sus partes no es la Ley 18 de 1986 (febrero 12), sino la Ley 18 de 1987 (febrero 12) ‘por la cual se dictan medidas tendientes a facilitar el pago de obligaciones en el Departamento del Cauca, adquiridas a raíz de la tragedia sísmica de 1983, se modifica y adiciona la Ley 132 del 31 de diciembre de 1985 y la Resolución número 32 de 1983”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese en el expediente.

Jairo Duque Pérez, Presidente Encargado; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Didimo Páez Velandia, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LOS ORGANISMOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SE INTEGRAN POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, LOS MINISTERIOS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. LOS MODELOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, SON: LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA.

Exequibles parcialmente los artículos 4º, 17, 18, 19, 20, 21, 32, 34 y 35.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 134.

Referencia: Expediente número 1659.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 4º, 17, 18, incisos primero, segundo y tercero; 19, 20, 21, 32, 34 y 35, parcialmente del Decreto 3133 de 1968 “por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá”.

Actor: Julio Alberto Corredor Espitia.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 46.

Bogotá, D.E., octubre primero (1º) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Julio Alberto Corredor Espitia, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó ante esta Corporación escrito de demanda contra algunas partes de los artículos 4º, 17, 18, 19, 20, 21, 32, 34 y 35 del Decreto 3133 de 1968 “por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá”.

Una vez admitida la demanda, se ordenó el traslado al señor Procurador General de la Nación, quien en término emitió el concepto fiscal correspondiente.

Procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada, surtidos como se encuentran todos los trámites del proceso constitucional.

II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Las disposiciones acusadas son las siguientes:

«DECRETO 3133 DE 1968
(diciembre 26)

Por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales y en especial de las extraordinarias que confiere el artículo 13 de la Ley 33 de 1968,

DECRETA:

CAPITULO I

De la Organización del Distrito Especial de Bogotá

Artículo 1o.

Artículo 4o. Los organismos del Municipio de Bogotá, a los cuales corresponde según sus respectivas atribuciones el Gobierno y la administración del mismo, son los siguientes:

El Consejo;

El Alcalde Mayor;

Las Secretarías y *Departamentos Administrativos*;

La Junta Asesora y de Contratos, y

La Junta de Planeación Distrital.

CAPITULO II

Del Alcalde Mayor

Artículo 17. Los contratos que suscriban los Secretarios y *Jefes de Departamentos Administrativos*, cuyo valor no exceda el límite de autorización fijada de acuerdo con lo previsto en los numerales 7º del artículo 13 y 6º del artículo 16 del presente Decreto, quedarán en firme una vez aprobados por la Junta Asesora y de Contratos y por el Alcalde. Estos contratos deberán ser publicados en el periódico oficial del Distrito.

CAPITULO IV

De las Secretarías y de los Departamentos Administrativos

Artículo 18. El Alcalde ejercerá sus funciones de Jefe de la Administración Distrital con la directa colaboración de los Secretarios y *Directores de Departamentos*

Administrativos, a los cuales podrá delegar aquellas funciones que le autorice el Consejo.

A partir de la vigencia del presente Decreto y, sin perjuicio de las facultades que en él se otorgan al Consejo y al Alcalde, habrá las siguientes Secretarías: De Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Educación, Salud Pública y General, y *los siguientes Departamentos Administrativos: de Planeación, de Tránsito y Transportes, de Bienestar Social y de Acción Comunal.*

El Departamento Administrativo de Planificación se denominará en adelante de Planeación; la actual Secretaría de Tránsito y Transportes pasa a ser Departamento Administrativo; el actual Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social se denominará de Bienestar Social; y la actual División de Acción Comunal tendrá carácter de Departamento Administrativo.

Artículo 19. Los Secretarios y Directores de Departamentos Administrativos serán nombrados y removidos libremente por el Alcalde. Para su designación se exigen las mismas condiciones que para ser Concejal.

Artículo 20. Los Secretarios y Directores de Departamentos Administrativos están sujetos a las incompatibilidades establecidas para los empleados públicos y además a las contempladas en este Decreto para los Concejales.

Artículo 21. Los Secretarios y Directores de Departamentos Administrativos como jefes inmediatos de unidades administrativas ejercerán, además de las funciones precisas que el Alcalde les delegue, las siguientes:

.....

Parágrafo. Las Secretarías de Educación y Salud Pública y los Departamentos Administrativos de Tránsito y Transporte y de Bienestar Social estarán asesoradas por Consejos Técnicos en lo concerniente a la elaboración de los programas de la respectiva dependencia y la supervisión del desarrollo de los mismos.

Artículo 32. La Junta de Planeación Distrital tendrá las siguientes funciones:

.....

4a. Asesorar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el cumplimiento de sus funciones técnicas.

.....

Artículo 34. El Plan Piloto es el instrumento auxiliar de trabajo que, en forma global, enuncia la política urbanística del Distrito a largo plazo y coordina los diversos aspectos que integran el Plan General de Desarrollo de la ciudad. Corresponde al *Departamento Administrativo* de Planeación Distrital conceptuar sobre las enmiendas que requiera, y al Concejo adoptarlo y aprobar sus modificaciones.

Artículo 35. La construcción y mantenimiento de vías nacionales y departamentales dentro de la zona urbana del Distrito deberán ceñirse a las especificaciones y normas que dicte la Administración Distrital, incluyendo las referencias a conducciones de servicios públicos y obras accesorias o complementarias que requieran la

prestación normal de dichos servicios. Los proyectos deberán ser aprobados por *el Departamento Administrativo de Planeación* Distrital y las obras deberán ser ejecutadas bajo la supervigilancia de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito.

.....» (Se acusa sólo lo subrayado).

III. LA DEMANDA

1o. *Normas constitucionales que se consideran violadas*

El actor considera que las normas acusadas violan los artículos 57, 108, 120 numeral primero, 134 y 135 de la Constitución Nacional. Además, estima que lo acusado viola los artículos 12, 13, 14 y 23 del Decreto 1050 de 1968, lo que, por la naturaleza del procedimiento de control de constitucionalidad y por la competencia de esta Corte, no puede ser objeto de análisis en este caso.

2o. *Fundamentos de la Acción*

El actor fundamenta su demanda en las siguientes razones:

a) El solo hecho de la denominación de “Departamento Administrativo” para organismos locales de la Administración es violatoria de la Constitución Política, porque ésta prevé su existencia jurídica sólo como organismos nacionales.

Los Departamentos Administrativos tienen la misma calidad que los Ministerios y dentro del orden jerárquico de la Administración le siguen en importancia ya que conforme al numeral primero del artículo 120 de la Carta, tanto los Ministros como los Jefes de Departamentos Administrativos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República y no, como lo señala el artículo 19 que se acusa, por el Alcalde del Distrito Especial;

b) Igual violación se presenta contra el artículo 57 de la Constitución Nacional, puesto que los Jefes de Departamentos Administrativos de Bogotá no refrendan ni comunican los actos del Presidente ni constituyen gobierno con él. Tampoco dichos funcionarios pueden ser citados ante las comisiones permanentes de las Cámaras legislativas;

c) También se violan los artículos 134 y 135 de la Carta porque las funciones de los Jefes de Departamentos Administrativos que prevé el régimen constitucional no pueden ser ejercidas por los Jefes de los Departamentos Administrativos de Bogotá, igual concepto se extiende a las funciones previstas por los artículos 108 y 134 de la Carta para dichas entidades en el orden nacional;

d) No existen normas constitucionales que permitan la creación de los cargos de ministro, viceministro, jefe de Departamento Administrativo en las entidades territoriales, además el constituyente fue preciso y claro en la diferenciación entre entidades del orden nacional y entidades descentralizadas del orden nacional, ya que existen normas constitucionales que indican la existencia y creación de entidades descentralizadas a nivel local o seccional, especialmente los artículos 187 numeral 6 y 197 numeral 4 de la Carta sin que se permita la creación de entidades distintas a las así previstas por la Carta.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación emitió el concepto fiscal de su competencia y en él solicita que la Corte Suprema de Justicia declare como exequibles los artículos 4º, 17, 18 incisos primero, segundo y tercero; 19, 20, 21, 32, 34 y 35 en las partes acusadas del Decreto 3133 de 1968. Sus consideraciones son las siguientes:

1a. El Decreto 3133 de 1968 acusado no excede el término de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 11 de la Ley 33 de 1968.

2a. Las normas acusadas no resultan contrarias a los artículos 57, 76-9, 120-1, 132 y 134 de la Constitución Nacional como lo sostiene el actor, porque el régimen aplicable para la capital de la República es el contenido en el artículo 199 del mismo estatuto superior. El Distrito Especial de Bogotá no está sujeto al régimen municipal ordinario previsto en la Carta para los demás municipios del país, ya que ésta faculta al legislador para que señale las bases de su organización y funcionamiento. El constituyente dictó el artículo 199 de la Carta con el objeto de permitirle al legislador que fije las condiciones y organice de manera especial el régimen para la administración de la capital de la República.

3a. Como el Distrito Especial de Bogotá no está sometido al régimen municipal ordinario, el legislador extraordinario dictó, sin causar agravio a la Carta, las normas acusadas del Decreto 3133 de 1968, relativas a los Departamentos Administrativos para la capital de la República, obedeciendo además a las necesidades propias de esta ciudad y dado el gran número de habitantes con que cuenta y los servicios que debe prestar. Los Departamentos Administrativos del Distrito Especial se han creado con el fin de tecnificar la administración de la capital de la República que bien puede ser organizada en forma similar a la Administración Nacional con el fin de prestar mejores servicios.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. *La competencia*

En el presente caso, por tratarse de la acción pública de inexecutableidad contra un decreto expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 33 de 1968, la Corte Suprema de Justicia es competente para fallar de mérito, de conformidad con el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Segunda. *El estudio de exequibilidad*

a) El actor acusa algunas frases de los siguientes artículos del Decreto 3133 de 1968: el 4º, 17, 18, 19, 20, 21, 34, 35 y 32; contrae la acusación de inconstitucionalidad a la circunstancia de que tales normas, por las cuales se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, introducen como organismos del Gobierno de la capital de la República a los Departamentos Administrativos y a los jefes y directores de dichos organismos. Además el actor acusa como inconstitucional toda la organización administrativa que se expresa en los Departamentos Administra-

tivos creados y a la circunstancia de que tales normas colocan al frente de éstos a unos funcionarios a quienes se les da el título de jefes o directores sin que la Carta Política lo permita, ya que reserva dicha clasificación a ciertos órganos de la Administración Nacional, excluyendo su extensión a otros niveles de la administración pública.

El actor considera violados los artículos 57, 108, 120-1, 134 y 135 de la Constitución Nacional, y los artículos 12, 13, 14 y 23 del Decreto 1050 de 1968; naturalmente para resolver esta demanda solamente se atenderán los supuestos agravios a la Constitución como lo establece sin lugar a dudas el proceso constitucional que se refiere al control que le corresponde a la Corte.

Como los artículos 57, 108, 120-1, 134 y 135 de la Constitución Nacional permiten la existencia, al lado de los Ministerios, de los Departamentos Administrativos nacionales, considera el actor que las normas del Decreto 3133 de 1968 violan esas normas por cuanto ellas solamente contemplan la existencia de los Departamentos Administrativos y de los respectivos jefes y directores para la Administración Nacional. El actor analiza el alcance de cada una de esas normas y saca la conclusión de que ellas no permiten la existencia de Departamentos Administrativos a nivel municipal, ni siquiera en el Distrito Especial de Bogotá;

b) "Este Decreto fue expedido con base en las facultades otorgadas por la Ley 33 de 1968, que dispuso en su artículo 11: 'De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional revístase al señor Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1968 para los efectos siguientes: ... b) Reformar la organización administrativa del D.E. de Bogotá para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo... '.

En primer lugar se señala que el Decreto 3133 de 1968 acusado en los artículos mencionados, es de diciembre 26 de 1968, por lo cual resulta evidente que se expidió dentro del término exigido por la ley de facultades;

c) Sin duda alguna en los textos constitucionales mencionados se consagra la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público la cual se encuentra conformada por organismos principales y secundarios de la Administración. En el sistema colombiano la administración pública se organiza desde el punto de vista territorial en tres niveles: el nivel nacional, el departamental y el municipal; además la descentralización administrativa se cumple a través de las llamadas entidades descentralizadas cuyos tipos o modelos son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Precisamente los organismos principales de la administración a nivel nacional se integran por la Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos. Se dice entonces que los organismos secundarios son las llamadas entidades descentralizadas por servicios: Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

La Constitución en su artículo 57, define lo que es el gobierno y allí claramente se indica que está integrado por el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos; además, el 120-1 señala que es facultad del Presidente de la República como jefe de la Administración, nombrar y separar

libremente a los Ministros del Despacho, a los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de Establecimientos Públicos nacionales. En el artículo 132 se dispone que le corresponde a la ley determinar el número, nomenclatura y procedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos y al Presidente de la República la distribución de los negocios entre éstos "según sus afinidades". El 134 consagra el informe de labores tanto para los Ministros como para los Jefes de Departamentos Administrativos y la asistencia a las Cámaras del Congreso, para los Ministros y a las Comisiones para los Jefes de Departamentos Administrativos, y el 135 establece la figura jurídica de la delegación de funciones por parte del Presidente de la República para los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos y los gobernadores cuando la ley autorice esta delegación.

Por otra parte, se encuentra la figura de los Departamentos Administrativos también en el artículo 76 numerales 9 y 12 de la Carta, cuando señalan que al Congreso corresponde determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y al Presidente de la República "crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden el servicio de los Ministerios y Departamentos Administrativos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9 del artículo 76".

Claro que estos principios fueron desarrollados por el Decreto-ley 1050 de 1968 que consagra la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público conforme a los postulados políticos y jurídicos proyectados en la Reforma Constitucional de 1968 y que establece que la Rama Ejecutiva del Poder Público está integrada por Presidencia de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y por Establecimientos Públicos. Añade expresamente que la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, son los organismos principales de la Administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señala la ley bajo la orientación y control de aquéllos.

De modo pues, que no cabe duda que todas estas normas se refieren a los Departamentos Administrativos como organismos principales de la Administración Pública Nacional o a la Rama Ejecutiva del Poder Público; pero ello no implica que las normas acusadas en esta demanda violen estos textos de la Carta, porque la capital de la República, según expresa voluntad del constituyente, tiene un régimen constitucional y legal especial. Estos dos tipos de organismos de la Administración, unos del nivel nacional central y otros de nivel seccional pero especial, aunque tengan igual denominación, son entidades administrativas con funciones y competencias bien diversas, no asimilables ni siquiera equiparables entre sí.

No causa agravio alguno al texto de la Carta ni a los fines que buscó el constituyente al prever un esquema orgánico específico para cada nivel de la administración, el que el legislador tome la denominación de "Departamento Administrativo" y permita que algunas entidades creadas para el Distrito Especial de Bogotá se llamen de igual forma, tanto más cuanto que está facultado para darle la organización administrativa adecuada a los requerimientos básicos de su desarrollo. Las normas acusadas son parte de las condiciones que fija la ley para la administración de la ciudad capital de la República como un Distrito Especial y evidentemente, este régimen desde el punto de vista de la Constitución está contenido en el artículo 199

que dice textualmente: “La ciudad de Bogotá, capital de la República será organizada como distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario dentro de las condiciones que fije la ley”. Esta normatividad establece sin lugar a duda, que el régimen administrativo del D.E. de Bogotá es distinto al régimen ordinario que la Carta prevé para los demás municipios del país y le da a la ley la facultad expresa para fijar las condiciones de su organización especial. Así, puede el legislador ordinario, o el extraordinario, en uso de las facultades que confiera el mismo Congreso, establecer las bases de la organización y funcionamiento del D.E. de Bogotá en forma especial y diferente sin que cuando esto se haga se quebrante norma superior alguna de la Constitución. Si ello no fuera así no se comprendería cómo sea posible crear esta especial organización político-administrativa que se llama Distrito Especial de Bogotá, que comporta, sin lugar a duda, también un especial régimen administrativo, tal como lo establece la Constitución”.

En este sentido la Corte Suprema de Justicia en sentencia de septiembre de 1983 interpretó el alcance del artículo 199 de la Carta y dejó muy en claro que cuando la ley procede a organizar el Distrito Especial de Bogotá en forma diferente a los demás municipios del país, no está haciendo otra cosa que cumpliendo con el citado mandato constitucional y por eso sólo no vulnera en forma alguna el régimen constitucional. Además, la circunstancia de que el legislador extraordinario al dictar el Decreto 3133 de 1968 haya creado los Departamentos Administrativos para el Distrito Especial de Bogotá, no causa agravio a la Carta Política porque no está limitado para señalar la denominación del tipo o clase de entidades públicas que cree. Queda muy claro que el legislador extraordinario, autorizado por la ley de facultades y en desarrollo de la norma consagrada en el artículo 199 de la Constitución, podía crear los Departamentos Administrativos para el Distrito Especial de Bogotá sin que se quebrantara en forma alguna el estatuto superior, puesto que naturalmente esta organización administrativa corresponde a las necesidades de desarrollo de la ciudad capital de la Nación. El constituyente no pensó en otra cosa que permitir al legislador el darle al Distrito Especial de Bogotá la organización administrativa que refleje las necesidades peculiares del desarrollo de la ciudad capital y de su población. Por su importancia político-administrativa, por las numerosas necesidades que afectan la vida del distrito y por los servicios especiales que demanda esta unidad administrativa, no cabe duda de que su organización debe estar a tono con las modernas concepciones de la administración a fin de que se presten en forma más técnica, eficiente y racional los servicios públicos y para que todo eso se haga en beneficio del progreso de la ciudad, no solamente teniendo en cuenta los criterios jurídicos que tienen que ver con la administración moderna sino además dándole a esa organización la flexibilidad y eficiencia que demanda la categoría de la capital de la República.

En tal virtud se concluye que las normas acusadas no violan la Constitución y por eso la Corte declarará su exequibilidad en la parte resolutive de este fallo.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto 3133 de 1968, en los siguientes apartes:

1o. Del artículo 4º las expresiones “...y Departamentos Administrativos...”.

2o. Del artículo 17 “...y Jefes de Departamentos Administrativos...”.

3o. Del artículo 18 las expresiones “...Directores de Departamentos Administrativos...”, en su inciso primero y “...y los siguientes Departamentos Administrativos: de Planeación, de Tránsito y Transportes, de Bienestar Social y de Acción Comunal”, en su inciso segundo, y el inciso tercero en su totalidad, que dispone:

“El Departamento Administrativo de Planificación se denominará en adelante de Planeación, la actual Secretaría de Tránsito y Transportes pasa a ser Departamento Administrativo; el actual Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social se denominará de Bienestar Social; y la actual División de Acción Comunal tendrá carácter de Departamento Administrativo”.

4o. Del artículo 19 las expresiones “...Directores de Departamentos Administrativos...”.

5o. Del artículo 20 las expresiones “...y Directores de Departamentos Administrativos...”.

6o. Del artículo 21 en su inciso primero las expresiones “...y Directores de Departamentos Administrativos como jefes inmediatos de unidades administrativas...”, y en su párrafo “...y los Departamentos Administrativos de Tránsito y Transporte y de Bienestar Social...”.

7o. Del artículo 32 en la cuarta función las expresiones “...al Departamento Administrativo de...”.

8o. Del artículo 34 las expresiones “...Departamento Administrativo...”.

9o. Del artículo 35 las expresiones “...el Departamento Administrativo de...”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. EL CONCEPTO DE ESTATUTO ES MAS AMPLIO QUE EL DEL CODIGO Y CONSISTE EN UN CONJUNTO NORMATIVO QUE GOBIERNA UNA DETERMINADA ACTIVIDAD O RAMO ESPECIALIZADO, PUEDE HALLARSE INTEGRADO POR NORMAS DE DIFERENTE NATURALEZA, EN EL PRESENTE CASO POR LOS PRECEPTOS SUSTANCIALES Y REGLAS PROCESALES. ESTATUTO PENAL ADUANERO.

Exequibles los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 numeral 5, 34 numeral 3, 39 y 41, del Decreto 0051 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 135.

Referencia: Expediente número 1664.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 numeral 5, 34 numeral 3, 39, 41 del Decreto-ley 0051 del 13 de enero de 1987.

Demandante: Hernán Gómez Piedrahíta.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada según Acta número 46 de octubre 1º de 1987.

Bogotá, D. E., octubre 1º de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

El ciudadano Hernán Gómez Piedrahíta, haciendo uso del derecho que le confiere el artículo 214 de la Constitución, ha demandado ante la Corte, por estimarlos contrarios al Estatuto Fundamental, los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 numeral 5, 34 numeral 3, 39 y 41 del Decreto-ley 0051 del 13 de enero de 1987, cuyos textos se transcriben a continuación:

“Artículo 19. *Contrabando de régimen prohibido*. El que importe o exporte mercancía de prohibida importación o exportación, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años”.

“Artículo 20. *Contrabando por fuera de la Aduana.* El que importe o exporte mercancía sin presentarla o declararla ante la autoridad aduanera, o por lugares no habilitados, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años”.

“Artículo 21. *Contrabando cualificado.* El que importe o exporte mercancía valiéndose de documentos falsos, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años”.

“Artículo 22. *Contrabando por sustracción.* El que sustraiga del control de la Aduana, mercancía que no haya sido despachada para consumo, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años. La pena será de tres (3) a ocho (8) años de prisión, cuando la sustracción se haga valiéndose de documentos falsos”.

“Artículo 23. *Contrabando interno.* El que sin ser participe de cualquiera de los delitos descritos en los artículos anteriores, transporte, almacene, tenga, posea, adquiera, venda, permute, oculte, use, dé o reciba en depósito, destruya o transforme mercancía introducida al país de contrabando, incurrirá en arresto de seis (6) meses a cinco (5) años. A la misma sanción quedarán sometidos los propietarios, administradores, o tenedores de trilladoras o tostadoras de café que funcionen sin autorización de la Dirección General de Aduanas”.

“Artículo 24. *Depósito y transporte no autorizados de café.* El que tenga, posea o almacene café en lugares no autorizados, o lo transporte por rutas distintas de las autorizadas, o en medios de transporte no inscritos en la Dirección General de Aduanas, sin la guía de tránsito o el certificado de revisión, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.

“La pena se aumentará hasta en la mitad cuando se trate de café desnaturalizado o semitostado”.

“Artículo 25. *Contrabando por matrícula irregular de automotores.* El que, sin permiso de autoridad competente, intervenga en la matrícula o traspaso de automotor importado temporalmente o de contrabando, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años”.

“Artículo 26. *Contrabando de mercancía de circulación restringida.* El que sin permiso de autoridad competente, ponga en libre circulación mercancía importada temporalmente para reexportación en el mismo estado o para perfeccionamiento activo, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cinco (5) años”.

“Artículo 27. *Cambio de destinación.* El que destine mercancía despachada para consumo restringido a lugares, personas o fines distintos de los autorizados, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro”.

“Artículo 28. *Tenencia o posesión extemporáneas.* El que tenga o posea la identificación de mercancía importada temporalmente, vencido el plazo de permanencia en el país, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro”.

“Artículo 29. *Alteración de identificación.* El que altere la identificación de mercancía que no se encuentre en libre circulación, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro”.

“Artículo 30. *De la jurisdicción penal aduanera.* Ejercen la jurisdicción penal aduanera:

“1o.....

“2o.....

“3o.....

“4o.....

“5o. Los Jueces de Distrito Penal Aduanero.

“6o.”.

“Artículo 34. *Competencia de los Jueces de Distrito.* Los Jueces de Distrito Penal Aduanero conocen:

“1o.....

“2o.....

“3o. En primera instancia de las contravenciones penales aduaneras cuya cuantía exceda de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales”.

“Artículo 39. *Competencia por concurso de delito y contravención penal aduanera.* Del concurso de un delito de contrabando y una contravención de la misma índole, conocerá el juez competente en razón del delito. En caso de concurso de una contravención penal aduanera y un delito común, el Juez que conozca de aquella enviará copia de lo necesario al juez penal competente para conocer del delito”.

“Artículo 41. *Iniciación y trámite.* Los procesos de competencia de los Jueces superiores de Aduanas se iniciarán y tramitarán de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Penal, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes”.

El actor señala como violadas las disposiciones contenidas en los artículos 23, 24, 26, 55, 58, 61, 76-2, 76-12, 151, 152, 157, 158, 163 y 164 de la Carta Política.

Para sustentar dichas violaciones argumenta:

1o. La Ley 52 de 1984, en su artículo 2º, dispuso que daría facultades extraordinarias al Presidente de la República para “elaborar y poner en vigencia un nuevo estatuto penal aduanero sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en esta ley se señalan para el Código de Procedimiento Penal”.

El Ejecutivo excedió las facultades, ya que modificó la parte sustantiva y no solamente las procedimentales, lo cual, en el sentir del demandante, es tanto como “expedir un Código Penal cuando el Gobierno ha sido autorizado para dictar uno de Procedimiento Penal”.

2o. El legislador tampoco facultó al Ejecutivo para modificar o derogar la Ley 21 de 1977, razón que también implica exceso en el ejercicio de las facultades.

3o. Se violó el inciso 2 del artículo 23 de la Carta que prohíbe imponer prisión por deudas u obligaciones puramente civiles, ya que “se incluyó como delito algunas conductas que señaló la misma ley”.

Al respecto añade que el criterio del constituyente era precisamente evitar los delitos fiscales. Dice que el contrabando es un típico delito fiscal que debe tratarse como obligación puramente civil y que el legislador debe tratar de corregirlo con las funciones de policía que desempeñan las autoridades administrativas.

Subraya este criterio manifestando que el contrabando, en virtud de la citada norma constitucional, no puede ser tipificado como delito sino única y exclusivamente como contravención.

4o. Señala la demanda que existe violación de los artículos 58, 61, 151, 152, 157, 158, 163 y 164 de la Constitución, que estructura la administración de justicia, porque al incluir a los Jueces de Distrito Penal Aduanero como parte integrante de la justicia, se crean jueces que constitucionalmente no existen “como no existían los de plena competencia y no existen tampoco los de familia”.

Añade:

“Pero aun aceptando también en gracia de discusión la legalidad de tales funcionarios en cuanto a su origen constitucional, los artículos 34 ordinal 3 y 39 del mismo Decreto 0051 de 1987, violarían en forma ostensible los artículos 23, 24, 26 y 55 de la Constitución Nacional, puesto que en éstos se encuentra la base legal de la división del poder público en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional. Se establece la competencia de los jueces para conocer exclusivamente de los delitos que se cometan por los particulares y se dan las garantías de ley para ello. En los asuntos contravencionales ha dicho la misma Corte la Administración cumple innegablemente una especie de atribución jurisdiccional diferente, pero próxima a la que compete a los jueces. O sea, los jueces están instituidos para investigar y fallar sobre conductas delictivas y no contravencionales”.

5o. Expresa finalmente que el artículo 41 del Decreto 0051 de 1987 viola la Constitución (art. 76-12) puesto que se había facultado al Gobierno para “elaborar” un nuevo Estatuto Penal Aduanero y, en opinión del demandante, “no hizo uso de tales facultades y, por lo tanto, ni elaboró, ni puso en vigencia un ordenamiento específico para la investigación y juzgamiento de los delitos aduaneros”.

Dice al respecto el actor:

“Sencillamente tomando la vía facilista se limitó a señalar que el trámite era el mismo señalado por las normas del código de Procedimiento Penal Ordinario, cuando realmente dentro de los facultades otorgadas en forma precisa no se le autorizaba al Ejecutivo tal cosa, sino la elaboración de un estatuto procedimental, que por obvias razones debía tener algunas diferencias en cuanto al trámite con el procedimiento ordinario. Se viola entonces el artículo 76 numeral 12 de la Constitución Nacional, puesto que se hizo uso de una facultad extraordinaria que no había sido concedida en forma precisa para tal efecto”.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 1202 del 14 de julio de 1987, manifiesta a la Corte que estima constitucionales los artículos objeto de la demanda y solicita que se declare su exequibilidad.

Expresa el Ministerio Público:

“.....

“Estatuto es un término más amplio que el de Código y comprende las disposiciones que se relacionan con una misma materia o especialidad. Para el caso bajo examen el Estatuto Penal Aduanero siempre ha comprendido tanto la parte sustantiva como la parte procedimental (Decreto-ley 955 de 1970). Y así lo entendió el Gobierno para ejercer las facultades que le confirió el legislador ordinario para expedir el nuevo Estatuto Penal Aduanero, pues incluyó dentro de él ambas partes, las normas que definen los delitos y contravenciones, como las procesales.

“Así las cosas no encuentra el Despacho que el Ejecutivo hubiera incurrido en extralimitación de facultades al dictar los artículos 19 a 29 del Decreto-ley 051 de 1987 –materia de acusación–, por cuanto conforme a las atribuciones podía legislar tanto en materia sustantiva aduanera, como procedimental.

“Ahora bien, en relación con que dichos cánones infringen el artículo 23, inciso segundo, por cuanto no se podía tipificar al contrabando como delito, sino como contravención, el Procurador General advierte que éstos no se oponen a la Carta, ya que corresponde al legislador ordinario o extraordinario definir libremente los hechos concretos por los cuales deben responder las personas al observar conductas contrarias al orden social, determinando cuáles son delitos y cuáles contravenciones y señalando las penas respectivas, en desarrollo de la garantía ciudadana de la preexistencia del hecho punible.

“.....

“En lo que respecta a la acusación del artículo 30, numeral 5, del Decreto 051 de 1987, cabe anotar que este Despacho tampoco encuentra reparo de orden constitucional, pues conforme al canon 58 Superior el legislador está autorizado para crear otros jueces, siempre y cuando se respeten las categorías contenidas en los artículos 157 y 158 *ibidem*. Prescribe el artículo 58 “la Corte Suprema, los tribunales superiores de distrito judicial y demás tribunales y juzgados que establezca la ley, administran justicia”.

“Por su parte, el artículo 157 dispone ‘para ser Juez superior, de circuito, de menores, o Juez especializado, o Juez de Instrucción Criminal, de igual o superior categoría a los indicados...’; y el artículo 158 ‘para ser Juez municipal...’. Por consiguiente el legislador extraordinario bien podía incluir dentro de la jurisdicción especializada penal aduanera, a los Jueces de distrito penal aduanero dentro de la misma categoría que los Jueces municipales, sin infringir la Carta Política, además cabe recordar que estos jueces fueron creados por el Decreto 956 de 1970 (artículo 4°).

“En cuanto a la infracción de los artículos 34, numeral 3, y 30 del Estatuto Penal Aduanero, el Procurador General estima que no resultan contrarios a la Constitu-

ción, pues corresponde al legislador ordinario o extraordinario asignar competencias y en el caso bajo examen se cumplió el principio de que las leyes sobre competencia deben ser claras y precisas, más en tratándose de hechos punibles. 'La atribución de competencia a determinadas autoridades, sean del orden jurisdiccional o no, son facultades exclusivas del legislador ordinario que puede ejercer directamente o por medio de facultades precisas conferidas al Presidente de la República' (sentencia de diciembre 1º de 1977).

"Finalmente sobre la acusación del artículo 41 del Decreto 051 de 1987, el Despacho no advierte violación del artículo 76-12 Superior, pues la remisión que se hace en dicha disposición a normas de otros códigos, son materias que se incluyen dentro de las facultades de expedición de un Estatuto Penal Aduanero. Además en materia de procedimiento generalmente existe un código matriz al cual se refieren todos los demás para el estudio de todas sus materias, pues es casi imposible regular dentro de un solo código o estatuto todas las disposiciones procesales".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *Competencia*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, es la Corte Suprema de Justicia el Tribunal competente para fallar definitivamente sobre la exequibilidad de las normas acusadas, ya que forman parte de un Decreto-ley, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias (art. 76, ord. 12 C.N.).

2a. *Alcance de la cosa juzgada*

Mediante la Sentencia número 71, del 2 de julio de 1987, esta Corte declaró exequible el Decreto-ley 051 de 1987 "por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero", pero únicamente "en cuanto su expedición y vigencia se cumplieron dentro de los términos previstos en la Ley 52 de 1984".

En consecuencia, mal puede entenderse que haya operado el principio de la Cosa Juzgada en forma absoluta, esto es, respecto de todos los aspectos del mencionado decreto y de sus normas consideradas en forma individual. Reitera la Corte que, cuando la decisión de exequibilidad se ha circunscrito a ciertos puntos expresamente delimitados en la parte resolutive de la respectiva providencia, queda abierta la posibilidad para que se instauren demandas por causas o motivos que aún no han sido objeto del juicio constitucional, tal como en el presente caso sucede con los artículos acusados, sobre cuya constitucionalidad se decidirá por medio del presente fallo.

3a. *La consagración del delito de contrabando*

Piensa el demandante que el delito de contrabando no puede existir a la luz del artículo 23 de la Constitución, por cuanto según este precepto están prohibidos en Colombia la detención, la prisión y el arresto por deudas u obligaciones puramente civiles. En su concepto el contrabando es un "típico delito fiscal" que el legislador debe reprimir exclusivamente como contravención pero nunca contemplarlo como figura delictiva.

La Corte no estima acertado este criterio, por las razones que a continuación se exponen:

– En primer lugar, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia (ver, por ejemplo, el fallo de marzo 9 de 1971), de conformidad con el artículo 76 de la Constitución el legislador goza de plena autonomía para definir qué conductas son delictivas y cuáles no, pues el constituyente no se reservó esa potestad ni existe disposición constitucional alguna encaminada a orientar, menos aun a determinar la tarea legislativa al respecto, entre otras razones por el carácter dinámico de la vida social y la esencial mutabilidad de los fenómenos criminológicos.

Ha agregado la Corte en sentencia del 14 de abril de 1977 que la definición puede hacerla directamente el Congreso o revestir al Gobierno de precisas facultades extraordinarias para el efecto, es decir, que la potestad de establecer normativamente las conductas delictuales y la de señalar sus sanciones pertenece al legislador.

Pero, además, resulta extraño y artificial pretender que el contrabando no pase de ser una deuda puramente civil, pues, como se sabe, es una forma de defraudación que atenta de modo directo contra los intereses del Estado, por lo cual en su represión está involucrado el bien colectivo. Cosa distinta es que se produzca en relación con obligaciones de carácter fiscal las cuales, en todo caso, tampoco son “puramente civiles” en los términos del artículo 23 de la Carta.

– Por otra parte, en lo que atañe a las facultades que se confirieron al Presidente por medio de la Ley 52 de 1984, no se prohibió al legislador extraordinario tipificar delitos y señalar sanciones en materia aduanera ni se introdujo ninguna limitación que implicara, como lo asegura el demandante, la imposibilidad de consagrar disposiciones sustantivas. No es de recibo el argumento según el cual la exigencia de seguir las mismas directrices filosóficas del Código de Procedimiento Penal (art. 2º Ley 52 de 1984) implicaba fatalmente que el Estatuto Penal Aduanero ha debido contener tan sólo normas de índole procesal, pues una cosa es esa orientación filosófica prevista por el legislador para asegurar la unidad de criterios entre dos ordenamientos y otra muy distinta el contenido de cada estatuto. Identificar los dos conceptos, como lo hace el actor nos llevaría al absurdo de concluir que, en virtud del mandato también contenido en la Ley 52 de 1984, el Código de Procedimiento Penal, para “seguir las orientaciones filosóficas del Código Penal”, ha debido ser sustantivo. A lo dicho se puede añadir que las facultades concedidas por la Ley 52 de 1984 en su artículo 2º, eran para expedir un “nuevo (subraya la Corte) Estatuto Penal Aduanero”, lo cual hace pensar en la regulación íntegra de la materia y la sustitución del anterior estatuto que, como es bien sabido, también tipificaba delitos.

– Finalmente, cabe recordar que no es dado al intérprete distinguir allí donde el legislador no lo ha hecho y que, por tanto, mal podríamos entender limitadas las expresiones “Estatuto Penal Aduanero” al ámbito simplemente procedimental, toda vez que, como lo tiene dicho la Corte (sentencia del 3 de marzo de 1987), el concepto de Estatuto es más amplio que el de Código y consiste en un conjunto normativo que gobierna una determinada actividad o ramo especializado, y que puede hallarse integrado por normas de diferente naturaleza, en el presente caso por preceptos sustanciales y reglas procesales.

4a. *Los jueces*

Tampoco coincide el criterio de la Corte con el expuesto por el demandante en torno a posible inconstitucionalidad de los artículos 30, ordinal 5, y 34, ordinal 3 y concordantes del estatuto objeto de la acción, relativo a los jueces de distrito penal aduanero, por ser “jueces que constitucionalmente no existen”.

Para controvertir esa errónea apreciación basta referirse al artículo 58 de la Constitución, según el cual administran justicia (...) los demás tribunales y juzgados que establezcan la ley. El Decreto Legislativo 051 de 1987 es la ley y podía, dentro del ámbito de las facultades extraordinarias a cuyo amparo se dictó, establecer los Jueces competentes para administrar justicia en materia aduanera.

En concordancia con lo anterior, debe recordarse la específica previsión de los jueces especializados contenida en el artículo 157 de la Carta Política.

En cuanto al cargo según el cual ha sido violada la Constitución por atribuir competencia a los mencionados Jueces para conocer tanto de delitos, como de contravenciones, encuentra la Corte que resulta infundado, pues, por una parte, corresponde al legislador distribuir las competencias y funciones entre las distintas autoridades y, por otra, la señalada jurisdicción no contraviene disposición constitucional alguna.

VI. DECISIÓN

Puesto que las disposiciones acusadas no vulneran ninguna norma superior, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– con fundamento en las razones expuestas, oído el concepto del Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 numeral 5, 34 numeral 3, 39 y 41, del Decreto 0051 de enero 13 de 1987 “por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

DERECHO DE DEFENSA. LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TIENEN UN ALCANCE JURISDICCIONAL, EN UN PROCEDIMIENTO BREVE Y EFICAZ, PERO QUE DEBE SUJETARSE A LAS NORMAS DEL DEBIDO PROCESO, PARA QUE NO SE VULNERE EL DERECHO DE DEFENSA. PROCEDIMIENTO CUANDO DOS O MAS PERSONAS ALEGAN SER ELEGIDOS CONTRALORES, PERSONEROS, TESOREROS O AUDITORES PARA UN MISMO PERIODO.

Exequibles las normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 136.

Referencia: Expediente número 1640.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 62 de la Ley 11 de 1986 y artículo 101 del Decreto 1333/86. Procedimiento cuando dos o más personas alegan ser elegidos contralores, personeros, tesoreros o auditores para un mismo período.

Actor: Santiago Uribe Ortiz.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 46.

Bogotá, D.E., octubre primero (1º) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Santiago Uribe Ortiz demanda ante la Corte los artículos 62 de la Ley 11 de 1986 y 101 del Decreto 1333 de 1986, por considerarlos contrarios a la Constitución Nacional.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

«LEY NUMERO 11 DE 1986

(enero 16)

Por la cual se dicta el estatuto básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

.....

Tesoreros, auditores o revisores, para un mismo período, dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva elección deberán entregar al alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. Si así no lo hicieren, el alcalde reunirá la documentación que fuere del caso.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento en que se complete la documentación pertinente, el alcalde la remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la ley. El Tribunal fallará dentro del término de veinte (20) días, durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquier persona puede impugnar o defender la elección. Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley.

Mientras se realiza la posesión del contralor, personero, tesorero, auditor o revisor, válidamente elegido, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo.

DECRETO NUMERO 1333 DE 1986

(abril 25)

.....

Artículo 101. Si dos personas alegaren haber sido contralores, personeros, tesoreros, auditores o revisores, para un mismo período, dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva elección deberán entregar al alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. Si así no lo hicieren, el alcalde reunirá la documentación que fuere del caso.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento en que se complete la documentación pertinente, el alcalde la remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la ley. El Tribunal fallará dentro del término de veinte (20) días, durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquier persona puede impugnar o defender la elección. Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley.

Mientras se realiza la posesión del contralor, personero, tesorero, auditor o revisor, válidamente elegido, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo».

III. LA DEMANDA

a) *Normas que se consideran infringidas*

El actor considera que los preceptos acusados violan los artículos 2º, 10, 16, 17, 20, 21, 23, 26, 27, 28, 45, 51, 55, 58, 61, 62, 63, 65 y 154 de la Constitución Nacional.

b) *Fundamentos de la acción*

En concepto del actor, las normas acusadas resultan inconstitucionales por las siguientes razones:

Los términos y trámites señalados por las normas acusadas, alteran las formas propias del proceso electoral y no dan oportunidad a ninguno de los elegidos ni a quien venía desempeñando el cargo, de hacer valer sus derechos. Los textos acusados desconocen los principios constitucionales del debido proceso, pues niegan el derecho a pedir pruebas y no consagran necesario el derecho a la notificación. Sostiene que “se conculca el proceso electoral, se alteran las formas propias de éste y se niega toda posibilidad de contradicción, defensa o de quien venía desempeñando”.

Estima además que la norma permite que el Alcalde Municipal ejerza simultáneamente funciones administrativas y jurisdiccionales.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Viceprocurador General de la nación emitió el concepto fiscal correspondiente ante el impedimento que le fue aceptado al Jefe del Ministerio Público. Son sus consideraciones las siguientes:

1a. Las normas acusadas son constitucionales, entre otras razones porque su objetivo es contrarrestar situaciones conflictivas que ponen en entredicho y entorpecen el funcionamiento de la Administración Municipal.

2a. En relación con los fundamentos de la acción sostiene que “las características del procedimiento así señalado, reflejan que dichas medidas no afectan el ejercicio del derecho de defensa ni el debido proceso, pues es claro que quienes invoquen haber sido elegidos, tienen un plazo de diez (10) días para aportar las pruebas, documentos y fundamentar su pretensión. *Sensu contrario*, corresponde al alcalde reunir los documentos respectivos, para evitar la prolongación de semejante situación y subsanar la omisión en que incurran los supuestos elegidos”.

3a. El procedimiento establecido por las normas acusadas se caracteriza por la celeridad en su trámite puesto que tiende inequívocamente a definir en el menor tiempo posible la validez de la elección y darle paso a la posesión de quien legalmente deba ejercer el cargo. Además, el Alcalde no goza de facultades discrecionales ni ejerce simultáneamente funciones administrativas y jurisdiccionales, pues no se le otorgó poder o atribución de esta naturaleza, simplemente reúne la documentación o recibe la que aportan los presuntos elegidos y la remite al tribunal competente para que decida.

4a. Advierte que los argumentos con los que el actor fundamenta su demanda corresponden a criterios de conveniencia que no son de recibo para el análisis de constitucionalidad de las normas acusadas.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia*

Por tratarse de parte de una ley, y de un Decreto-ley expedido con base en el artículo 76 numeral 12 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la demanda de inexecutableidad contra los artículos 62 de la Ley 11 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986, de conformidad con las atribuciones que le confiere el artículo 214 de la Carta.

Surtidos todos los trámites del proceso constitucional, procede esta Corporación a resolver el asunto.

b) *El examen de executableidad*

Aunque el actor no precisa el concepto de la violación de las normas constitucionales que indica en su escrito, presenta sus cargos con las consideraciones que arriba se resumen.

Como lo dice atinadamente el concepto fiscal, el actor aduce consideraciones de conveniencia para justificar su impugnación, lo cual escapa a la naturaleza del control de constitucionalidad. Además sus consideraciones son bastante cuestionables a la luz de distintos análisis sobre la prestación de los servicios públicos y la eficacia y orden, que deben proceder en el ejercicio de la función pública.

“No encuentra la Corte que haya violación de tales artículos en las normas acusadas, pues un estudio cuidadoso de las mismas lleva a la conclusión contraria, ya que de lo que se trata es de incorporar criterios de racionalidad y orden en el ejercicio de las funciones públicas, con normas legislativas que, dentro de las competencias constitucionales, desarrollan claros principios inscritos en la Constitución.

En efecto, la norma acusada establece que cuando dos o más personas que aleguen haber sido elegidas para un mismo período y municipio como contralores, personeros, tesoreros, auditores o revisores, deben cada uno entregar al respectivo alcalde las pruebas, documentos y razones en que apoyan su pretensión; en caso contrario el Alcalde, ante similar alegación, procederá a reunir la documentación correspondiente para, en ambas actuaciones, remitirla, cuando quede completa y dentro de las veinticuatro horas siguientes, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que decidirá la controversia. A dicho Tribunal se le señala un plazo de veinte días para ordenar y practicar pruebas así como para decidir si la elección se realizó con el lleno de las formalidades legales; en esta tramitación cualquier persona puede impugnar o defender la elección que se juzga. Quedan a salvo las demás acciones que la ley consagra para este tipo de controversias, siempre que se surtan por motivos distintos a los estudiados en el procedimiento adelantado con el informe del Alcalde.

Siempre, para evitar vacíos en la función pública y en los cargos, y mientras el Tribunal Administrativo adopta la decisión jurisdiccional correspondiente, la perso-

na que se encuentra desempeñando el cargo continúa en él hasta cuando se poseione quien legalmente resulte elegido.

La reglamentación establecida no vulnera el derecho de defensa, ni los principios del debido proceso, pues las personas involucradas en el conflicto tienen un plazo de diez (10) días para aportar las pruebas y documentos que sirvan para fundamentar sus pretensiones. El Alcalde tiene la obligación de reunir las mismas pruebas y documentos si los interesados no cumplen con el deber que les impone la norma legal.

El procedimiento anotado, breve y eficaz, como corresponde a la naturaleza del conflicto, tiende a solucionarlo, en bien de la administración pública y de los derechos de la persona legalmente elegida.

En los artículos 62 de la Ley 11 de 1986 y 101 del Decreto Legislativo número 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) se encuentran involucrados dos aspectos: uno administrativo y otro jurisdiccional. La actuación ante el alcalde de dos o más personas que alegaren haber sido elegidos contralores, personeros, tesoreros, auditores o revisores, para un mismo período, dentro de los diez días siguientes a la respectiva elección y quienes deberán entregar al Alcalde las pruebas, documentos y razones en que funda su pretensión es claramente de índole administrativa, así como la tramitación del Alcalde cuando envía la documentación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y cuando reúne la misma si los interesados no cumplen con ese deber.

Ahora bien, respecto de esta tramitación se aplican los principios y normas del Código de lo Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), especialmente los artículos 14, 15, 28, 44, 45 y 46, que aseguran la presencia de todos los interesados en los resultados de una decisión administrativa y garantizan el derecho de defensa”.

Por otra parte, no cabe duda de que las funciones encomendadas al Tribunal Contencioso Administrativo tienen un alcance jurisdiccional, en un procedimiento breve y eficaz, pero que debe sujetarse a las normas del debido proceso, para que no se vulnere el derecho de defensa. En este sentido, conforme a la analogía que es posible aplicar en este caso, la actuación del Tribunal debe reconocer el derecho a la notificación de todos los interesados, según las normas generales consagradas en el mismo Código de lo Contencioso Administrativo. También, la decisión del Tribunal, si bien tiene carácter definitivo, no está exenta de los recursos le ... principio de las dos instancias conforme a lo dispuesto en los artículos 129 y 130 del Código Contencioso Administrativo. Todo ello indica que si bien el legislador decidió establecer un procedimiento especial para terminar con la anarquía que se producía en los municipios con estas dobles elecciones, ese procedimiento debe sujetarse a los principios del debido proceso y del derecho de defensa, tal como los regula el Código de lo Contencioso Administrativo, para no vulnerar garantías constitucionales de obligatorio cumplimiento.

La decisión que finalmente le cabe al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con aplicación de un procedimiento ágil, que no desconoce los derechos que correspondan a las personas, resuelve este tipo de controversia entre dos o más sujetos, que consiste en la tacha intersubjetiva de la elección de ciertos funcionarios

municipales. Contra la decisión del Tribunal y por motivos distintos de los que fueron objeto del pronunciamiento de tal autoridad, queda abierta la posibilidad de que se proceda a instaurar las demás acciones judiciales que consagre la ley.

No tienen asidero en las normas acusadas las afirmaciones del actor en el sentido de que el procedimiento deja al arbitrio de las personas la decisión que sólo corresponde finalmente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sobre una supuesta discrecionalidad del Alcalde, funcionario que sólo cumple la función de recibir las pruebas o documentos o de reunirlos si los interesados no lo hacen, para enviarlos al Tribunal, a fin de que esta autoridad judicial decida. Es claro que como fluye de las propias normas tampoco ejerce el Alcalde simultáneamente funciones administrativas y jurisdiccionales.

Por el contrario, las normas acusadas se inscriben dentro de la moderna normatividad administrativa, producto de las reformas llevadas a cabo en el Código de Régimen Político y Municipal, las cuales en la vida local de los municipios, casi siempre por obra de formas degradantes de la actividad política partidista. La existencia de dos Concejos o de alianzas internas entre tales corporaciones, tenía por resultado la elección de dos personeros, dos contralores, etc. El conflicto político-administrativo, perturbaba hondamente la vida administrativa municipal y se prolongaba en los trámites ante la justicia contencioso-administrativa. Ahora, con la vigencia de las normas acusadas se pondrá término al conflicto con un procedimiento breve y eficaz que no sólo garantiza el normal funcionamiento de la administración sino la prestación eficaz de las funciones públicas, dentro de claras competencias constitucionales otorgadas al legislador para reglamentar debidamente la vida municipal y regular el servicio público.

Resulta de estas consideraciones que las normas acusadas no producen vacíos en la administración municipal ni entorpecen el ejercicio de los derechos de aquellas personas que hayan sido legalmente elegidas por el Concejo Municipal, ya que los términos cortos y la celeridad del trámite, así como la unidad del impulso del proceso jurisdiccional sobre los motivos alegados no cierran sino que abren la posibilidad del ejercicio de las demás acciones legales que se admiten para la controversia electoral. Como queda visto, en el caso correspondiente, el Alcalde sólo reúne la documentación o reúne la que aportan las personas que alegan ser elegidas y la envía al Tribunal competente; así, no es discrecional esta facultad del Alcalde para iniciar el trámite o impulsar la acción que resuelva la controversia, como quiera que es obligación de éste reunir la documentación pertinente y remitirla al Tribunal Administrativo.

Son diez días los que señala la ley como término para acudir ante el citado funcionario en el caso de la alegación, empero transcurridos éstos, no se excluye ni se niega la posibilidad del ejercicio de las demás acciones contenciosas electorales.

Estima esta Corporación que las normas objeto de la acusación se ajustan en todas sus partes a lo previsto por la Constitución Nacional y así lo declarará.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

“Declarar EXEQUIBLES los artículos 62 de la Ley 11 de 1986 y 101 del Decreto 1333 de 1986.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Susana Montes de Echeverry (Conjuez), (salvo voto); Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE

Con el debido respeto por la decisión mayoritaria adoptada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, me permito exponer las razones que me inducen a separarme de ella:

1a. Estimo, como lo apreció la Sala, que la intención del legislador al expedir las normas acusadas de inexecutable no fue otra que la de darle una solución ágil al problema que tradicionalmente se ha venido planteando en los municipios colombianos cuando sus respectivos Concejos Municipales se dividen y actúan separadamente, creando una confusión jurídica preocupante al adoptar decisiones contradictorias y elegir a distintas personas para los cargos que a esa Corporación de elección popular corresponde proveer.

Sin embargo, la bondad intrínseca de la intención no puede prevalecer ni llevar a desconocer los principios fundamentales consagrados por la Constitución, tal como lo manifestó la propia Corte, en su Sala Plena, al decidir la acción de inexecutable contra el artículo 80 del Decreto 01 de 1984, en providencia de julio 19 de 1984, Magistrado ponente doctor *Alfonso Patiño Rosselli*. Dijo entonces la Corporación:

“La finalidad de las disposiciones del artículo 80, por el contrario muy clara, es la de dar a los actos administrativos del Banco Emisor procedimientos de excepción que por su simplicidad correspondan a las exigencias de facilidad y rapidez propias de

...

“Esos procedimientos privilegiados se justifican en principio a la luz del interés público inherente al eficaz funcionamiento del Banco de la República, en su condición de ejecutor directo de normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias de carácter estatal. Es obvio, sin embargo, que tales procedimientos no pueden desconocer ningún precepto de la Carta Fundamental... Tal amplitud los torna inciertos, condición incompatible con los requerimientos del artículo 26 de la

Constitución, el cual, según lo ha estimado la Corte en su jurisprudencia, consagra 'el debido proceso', que para serlo debe estar constituido por elementos preestablecidos...".

2a. En las normas acusadas no es clara la naturaleza de la intervención del Tribunal Contencioso Administrativo, pues parecería asemejarse a la que cumple en relación con la revisión de los contratos administrativos (eminentemente administrativa como lo ha definido en reiterada jurisprudencia el propio Consejo de Estado cuya última providencia sobre la materia la produjo el día 22 de mayo de 1987, expediente número 4043 Sección III, Actor Hotel Tonchalá S.A., Magistrado ponente, doctor *Carlos Betancur*), en cuanto constituye una culminación de una actividad netamente administrativa, pero, de otro lado, la propia Ley 11 de 1986 artículo 62 le señala un carácter definitivo a la decisión que adopte el Tribunal respectivo el cual impide que se contravierta jurisdiccionalmente por las razones estudiadas para tomar la decisión, con lo cual la asemeja a las decisiones propias de un juicio electoral.

3a. El proceso concebido por la Ley 11 de 1986 no reúne las ... tiples decisiones de la Corte, tanto en su Sala Penal como en la Plena, pues no permite la participación de los interesados, ni la controversia de las pruebas, puntos esenciales de él.

4a. Con la disposición demandada también se desconoce el derecho a la defensa de los intereses del tercero elegido con anterioridad y en ejercicio del cargo, pues no le brinda la oportunidad procesal pertinente para oponerse como interesado directo en la controversia. En efecto, la norma le señala que deberá seguir en el cargo hasta tanto el Tribunal decida, pero a él no se le corre traslado, no se le notifica la existencia del conflicto ni se le permite intervenir como parte en el proceso, y bien puede ocurrir que la división del Concejo Municipal lleva a que se quiera cambiar al funcionario válidamente elegido antes de la división para el período correspondiente, es decir, que se pretenda arrebatar un derecho a quien lo obtuvo legalmente, sin haber sido oído y vencido en juicio.

En otros términos, la norma no prevé su aplicabilidad exclusivamente a las situaciones creadas al comienzo del período ordinario de los cargos señalados, sino que cobija todos los casos en que se elijan distintas personas para desempeñar uno de tales empleos, por lo cual con el procedimiento previsto se puede llegar a violar situaciones particulares ya que no existe oportunidad procesal para garantizar el derecho a la defensa de quienes puedan tener interés en la controversia.

5a. El derecho de los terceros no queda amparado cuando las normas acusadas indican que "contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley", pues adoptada la decisión sobre la validez de una elección ella hace tránsito a cosa juzgada y no puede ser modificada en decisión posterior, con lo cual resulta claro que cualquier actuación posterior a la decisión del Tribunal es inocua y no conduce a un pronunciamiento de mérito, pues no pudiéndose declarar la nulidad de lo ya decidido por la jurisdicción, no se pueden hacer valer derechos eventualmente vulnerados.

6a. No puedo compartir la decisión de la Sala tampoco, en cuanto incluye en la motivación decisiones u orientaciones tendientes a modificar las normas acusadas

para adecuarlas y complementarlas con procedimientos no previstos en ellas, con los cuales, justamente, la Sala está poniendo de presente que existen los vicios de inconstitucionalidad indicados y solamente se busca enmendar su texto y su espíritu, dotándolas hasta de segunda instancia cuando el procedimiento previsto en la Ley 11 de 1986 no la contemplaba.

Susana Montes de Echeverri (Conjuez).

DENTRO DEL ESTADO DE SITIO EL GOBIERNO PUEDE DECRETAR CONTRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS, LO MISMO QUE EN EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA. EL ESTABLECIMIENTO DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS, ES EN PRINCIPIO, TAREA PROPIA DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE REPRESENTACION POPULAR Y, ANTE TODO, DEL CONGRESO. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. "CENTRO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA TROPICAL, CIAT".

Exequible el artículo 18 inciso 1 de la Ley 75 de 1986. Inexequible el artículo 32 en su numeral 3, en la parte que dice: "El Centro Internacional de la Agricultura Tropical, CIAT".

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 137.

Referencia: Expediente número 1662.

Acción de inexecutableidad contra los artículos 18, inciso 1 y 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986, este último en el aparte"... El Centro de Agricultura Tropical, CIAT.

Retención en la fuente a entidades que se asimilan a las sociedades anónimas.

Actor: Juan Manuel Charry Uruña.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 46.

Bogotá, D.E., octubre 1º de 1987.

I. ANTECEDENTES

Ante esta corporación, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, en ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inexequibilidad contra los artículos 18, inciso 1 y 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986.

Admitida la demanda, de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió concepto en forma oportuna.

En la Secretaría se recibió un memorial de la ciudadana María del Pilar Abella Mancera, funcionaria de la Dirección General de Impuestos Nacionales, quien se opuso a las pretensiones de la demanda con argumentos que se mencionarán en la parte motiva de esta providencia.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las normas acusadas es el siguiente:

“Artículo 18. Dentro de los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta ley, el Gobierno podrá establecer retenciones en la fuente a título de impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las personas naturales, y sobre el valor de enajenación de los bienes, sin que dichas retenciones excedan el tres por ciento (3%) del respectivo pago, abono en cuenta, o a valor de la enajenación.

“Artículo 32. Las entidades que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, y para tal efecto, se asimilan a las sociedades anónimas.

1.

2.

3. Las asociaciones o corporaciones, con excepción de los sindicatos, instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, *el Centro Internacional de la Agricultura Tropical, CIAT*, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal, asociaciones de exalumnos, religiosas y políticas, los fondos de pensionados, y las asociaciones y corporaciones de dedicación exclusiva al trabajo social solidario, cultural y científico que sean calificadas por el comité establecido en el párrafo 3º del presente artículo” (subrayo).

III. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Por violación de los cánones 2, 16, 43, 55, 76 en su enunciado general, 76-12, 78-2 y 78-5 de la Carta, el actor considera que los artículos 18 inciso 1 y 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986, deben ser declarados inexecutable por la Corte. Dos cargos se formulan en la demanda:

Primer cargo. El artículo 18 de la Ley 75 de 1986 establece un término de dos años para que el Gobierno pueda establecer las retenciones en la fuente, a título de impuesto sobre la renta y complementarios, con un límite consistente en que dichas retenciones no puedan exceder del 3% del respectivo pago.

De acuerdo con el actor, la norma otorga al Presidente “facultades *pro tempore*” limitadas a 2 años, para fijar el impuesto de renta para aquellas personas no declarantes, impuesto que resulta de la suma de las retenciones en la fuente por los pagos o abonos así declarados.

“Fijar el porcentaje de retención en la fuente de los no declarantes, es fijar la tarifa del impuesto”, es decir, es ejercer la facultad impositiva fiscal, que en tiempos de paz es competencia absoluta, exclusiva y excluyente del legislador y por tanto de ninguna manera “delegable” en el ejecutivo, de acuerdo con los artículos 43 y 76 ordinales 12 y 14 de la Constitución.

Si bien es cierto que la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la determinación de la retención porcentual de lo debido como impuesto, asignada por la ley al reglamento, no significa transferencia de competencia legislativa, sino apenas el otorgamiento a éste de la función reguladora necesaria para la cumplida ejecución y exacto cumplimiento de la ley, al tenor del artículo 120 ordinal 2 y 3 de la Carta, nada impide que en caso de silencio legal, el ejecutivo cumpla esta atribución constitucional.

Sin embargo, en el caso *sub examine*, el legislador trasladó al ejecutivo una competencia que le es indelegable en tiempo de paz y de contera le limitó temporalmente al Gobierno una función administrativa inherente a su propia investidura, cual es la de cuidar de la exacta recaudación y administración de rentas y caudales públicos, incluyendo los que hacen parte del porcentaje de retención en la fuente.

Segundo cargo. Luego de establecer como principio general que las asociaciones y corporaciones están sometidas al impuesto de renta y complementarios, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 75 de 1986, establece una serie de excepciones entre las cuales se incluye de manera expresa una persona jurídica particular: El Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT.

El actor considera que el establecimiento de un régimen de excepción en favor de un ente determinado, viola varias normas constitucionales así:

El artículo 76 de la Carta por cuanto es de la esencia de la ley su generalidad. Por consiguiente “cuando el Congreso dictó una norma exceptiva de carácter particular, en realidad no expidió una ley, sino un acto próximo a la función ejecutiva, en flagrante violación al principio de igualdad y de la tridivisión de poderes públicos”.

Además se transgrede el artículo 78 de la Carta en su ordinal 2 que impide al Congreso inmiscuirse en las competencias de las otras ramas, y en su ordinal 5, que se le impide decretar erogaciones y gratificaciones en favor de ninguna persona o entidad.

Esto último porque, según el accionante, liberar a un individuo del pago de impuestos, es en última instancia aumentar su ingreso real. En síntesis como la ley

no puede favorecer a individuos *intuitu personae*, los artículos acusados no sólo violan normas constitucionales sobre asignación de competencias, sino que patrocinan la desigualdad de los gobernados ante las leyes, contrariando los artículos 2º, 16 y 55 de la Constitución Nacional.

IV. CONCEPTO FISCAL

a) En relación con el artículo 18 inciso 1 de la Ley 75 de 1986, la Procuraduría considera que la medida adoptada por dicha norma no constituye transferencia de facultades extraordinarias al Gobierno, ya que de acuerdo con lo estatuido por el artículo 90 de la misma ley, la medida impositiva fiscal había sido creada por la ley, otorgándole simplemente al Gobierno, la prerrogativa de establecer, si lo estima conducente, las retenciones en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios, en aquellos casos determinados legalmente.

El Presidente desarrolla esta prerrogativa en ejercicio de sus funciones constitucionales de reglamentar la ley para su cumplida ejecución y de cuidar por la exacta recaudación y administración de las rentas públicas. Estas facultades pueden ser ejercidas en cualquier tiempo.

Con fundamento en lo expuesto, la Procuraduría recomienda a la Corte declarar la inexequibilidad de la frase del artículo 18 inciso 1 de la Ley 75 de 1986 que dice: “dentro de los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta ley...” por cuanto restringe indebidamente una atribución constitucional propia del Presidente de la República;

b) En relación con la excepción particular del artículo 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986, impugnada por el actor, la Procuraduría conceptúa que desde el punto de vista formal, dicha disposición fue expedida conforme a la Constitución, por cuanto la iniciativa en materias de exenciones de gravámenes se encuentra dentro de la órbita de las atribuciones del Gobierno, como ocurrió en este caso.

Tampoco constituye transgresión del artículo 78 numeral 5 de la Carta, porque la exención tributaria otorgada al Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, no constituye gratificación o indemnización, ni mucho menos una erogación a cargo del Estado “toda vez que es completamente distinto realizar erogaciones o gastos por parte de la Nación, a eximir del pago de un tributo”.

Sin embargo, haber conferido una exención impositiva a un organismo particular, constituye infracción al principio de igualdad de las personas frente a la ley, ya que antes con características similares al exencionado sí quedaron cobijados con el impuesto de renta y complementarios, encontrándose por tanto en desventaja con respecto al CIAT.

Con fundamento en lo expuesto, la Procuraduría recomienda a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986, en el aparte: el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. *Competencia.* Como las disposiciones acusadas forman parte de una ley, la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la demanda, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 3 del artículo 214 de la Constitución Nacional.

2. *La acusación contra el artículo 118 de la Ley 75 de 1986.* Observa la Corte cierta falta de técnica en la formulación de las glosas que esgrime el actor contra este artículo, pues en los párrafos 3.1 y 3.2 de la demanda se desarrollan dos acusaciones diferentes y al leerlos cuidadosamente se advierte que en el primero de ellos, se plantea un cargo subsidiario, en tanto que en el segundo se concreta el cargo principal, consistente en que, por medio de este artículo, se le ha conferido al Presidente una competencia legislativa indelegable del Congreso. El cargo subsidiario contenido en el párrafo 3.1 parte de la base de que, si se considera que la competencia para establecer porcentajes de retención del impuesto sobre la renta es de índole reglamentaria, el Congreso no puede limitarla temporalmente. Pero el actor insiste en que dicha competencia es legislativa y exclusiva del Congreso, tema que entonces tendrá que abordar la Corte en primer lugar.

Según el artículo 43 C.N. “en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones”.

Agrega el artículo 76-14 que corresponde al Congreso, por medio de leyes “decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija”.

Y el mismo artículo, en su numeral 22, le asigna el cometido de dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

La competencia ordinaria del Gobierno en materia de contribuciones está fijada, por otra parte, en el artículo 120-3, que prevé en forma general la potestad reglamentaria que le asiste para la cumplida ejecución de las leyes; en el ordinal 11 del mismo artículo, que le atribuye la función de “cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes”; y en el ordinal 22 *idem*, que lo autoriza para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

Ahora bien, como la regla del artículo 43 C.N. ha sido prevista para “tiempo de paz”, es claro que dentro del Estado de Sitio el Gobierno puede decretar contribuciones extraordinarias.

La Corte ha extendido esta solución al Estado de Emergencia Económica, por considerarlo también “tiempo de no paz”, pero sobre la base de que “la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios”, por lo que sólo le es posible “decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que corresponden a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen

destinados exclusivamente a conjurarlos o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso” (vid sentencia febrero 23-1983).

En estas premisas se apoyó la Corte para declarar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 37-43 de 1982, expedido con fundamento en facultades del artículo 122 C.N., pues consideró que, al establecer una reforma general del sistema del impuesto sobre la renta, perdía su carácter de medida excepcional e invadía la órbita reservada por la Constitución al Congreso.

La lectura de las disposiciones citadas muestra que el establecimiento de contribuciones o el decreto de impuestos es, en principio, tarea propia de los cuerpos colegiados de representación popular y, ante todo, del Congreso, quien señala el ámbito de la potestad impositiva de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, tal como lo dejó establecido esta corporación en fallo del 2 de junio de 1971, y que sólo en circunstancias excepcionales puede acometerla el Gobierno.

Ha de entenderse que la potestad impositiva que se viene examinando comprende la de fijar los elementos estructurales de la obligación tributaria, tales como la denominación del impuesto; los sujetos gravados; la materia y la base imponibles; las tarifas; las deducciones, exenciones y descuentos; la forma de liquidación y de pago; los intereses y las sanciones, etc.

A la luz de estas consideraciones cabe preguntarse sobre si es posible el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para que, por medio de decretos leyes, establezca contribuciones.

Acerca de esta cuestión se pronunció la Corte en fallo del 3 de agosto de 1971, en el que cuando el Gobierno obra como legislador extraordinario “creando o aumentando contribuciones, por mandato o en ejercicio de facultades extraordinarias que le otorga el Congreso, con el lleno de los requisitos señalados en el ordinal 12 del artículo 76, no está quebrantando el texto, espíritu y antecedentes del artículo 43, sino desarrollando actividades que le incumben por mandato de preceptos de igual origen y jerarquía”.

El Consejo de Estado, en providencia del 10 de mayo de 1983, dio también respuesta afirmativa a este interrogante, con estas palabras: “Se quiere que la tributación se origine en el cuerpo de elección popular. Y tal objetivo se mantiene bien cuando el impuesto lo establece el organismo corporativamente, bien cuando delega su detalle al ejecutivo.

A esta conclusión, se llega, entonces, argumentando que el origen del impuesto se sitúa propiamente en la ley de facultades extraordinarias expedidas por el Congreso y no en el decreto ley mediante el cual el Gobierno las ejercita.

La Corte acepta este razonamiento pero a condición de que la ley de facultades sea lo suficientemente precisa, tal como lo exige el propio artículo 76-12 C.N., de modo que ahí los elementos estructurales del impuesto sean fijados previamente por el Congreso, tal como lo exige el artículo 43 C.N., y sólo reste proceder a decretarlo y a regular sus aspectos de detalle, tareas para las que es posible facultar al Gobierno por la vía mencionada.

Aplicando estas nociones al caso *sub judice*, se tiene que la disposición acusada atribuyó al Gobierno competencia dentro de los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la ley “para establecer retenciones en la fuente a título de impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las personas naturales, y sobre el valor de enajenación de los bienes, sin que dichas retenciones excedan del tres por ciento del respectivo pago, abono en cuenta, o valor de la enajenación.

La lectura del texto anterior revela sin necesidad de mayor análisis, que las facultades que ahí se otorgaron al Gobierno son precisas y permiten saber a ciencia cierta cuál es el objeto de las mismas. El Gobierno encuentra límites taxativos para ejercerlas: las retenciones que establezca deben corresponder al impuesto sobre la renta; deben versar sobre pagos o abonos en cuenta que hagan los sujetos que ahí se mencionan, o sobre el valor de la enajenación de bienes; y no pueden exceder del 3% del respectivo pago, abono en cuenta o valor de la enajenación.

Todo esto podría haber sido dispuesto en la ley, pero el Congreso consideró aconsejable que el Gobierno lo graduara de acuerdo con las circunstancias, decidiendo cuáles pagos deberán someterse a retención y los porcentajes correspondientes, de acuerdo con las necesidades de recaudo, las posibilidades de administración del mismo e incluso, los aspectos de coyuntura que deban ser considerados para el efecto.

Así las cosas, no puede decirse que la voluntad del Congreso hubiera estado ausente, o hubiera sido meramente nominal, lo que violaría tanto la letra como el sentido del artículo 43 C.N., en la decisión sobre esta materia.

Se han suscitado en este caso debates acerca de la naturaleza jurídica de las reglas sobre retención en la fuente y sobre si la disposición acusada otorgó facultades extraordinarias al Gobierno o simplemente le atribuyó competencias administrativas.

Lo dicho atrás acerca de la reserva legislativa en torno de los elementos estructurales del impuesto, permite llegar a la conclusión de que los aspectos fundamentales de la retención en la fuente, sea que se la considere como medio de recaudo del impuesto o como modalidad de este último, deben ser definidos por el legislador, tratándose del ordinario o del extraordinario. Los aspectos operativos o procedimentales, en cambio, pueden referirse a la reglamentación gubernamental.

No cabe duda de que las materias de que trata la disposición acusada son de índole legislativa, pues no se refieren a meras cuestiones de detalle sino a la decisión de extender el ámbito de la retención a otros sectores no contemplados por leyes anteriores, generalizándose su aplicación a todos los pagos, cualquiera que sea su índole, que hagan las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las personas naturales, y al valor de la enajenación de toda clase de bienes.

Ciertamente la disposición no cumplió con el rito de decir que otorgaba facultades extraordinarias al Gobierno por el término de dos años para disponer sobre las materias precisas que ahí se mencionaron, pero no hay que hacer demasiados esfuerzos interpretativos para afirmar que eso fue lo que inequívocamente quiso expresar.

No prospera, entonces, el cargo principal, como tampoco el subsidiario, que parte de la base de que la competencia que atribuye el artículo acusado es administrativa y no legislativa.

3. *La acusación contra el ordinal 3° del artículo 32 de la Ley 75 de 1986.* Considera el actor que esta disposición es inexecutable en la parte que dice: "... el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT".

Sostiene, en efecto, que con ello se violan los artículos 76 y 78, ordinales 2 y 5 de la Constitución, los cuales consagran, en su opinión, los siguientes principios:

- El principio de la generalidad e igualdad ante la ley;
- La prohibición al Congreso de inmiscuirse en asuntos privativos de otras ramas del poder público;
- La prohibición al mismo de ordenar erogaciones a favor de persona alguna, salvo las que estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente o a fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de apoyo, con estricta sujeción a los planos y programas correspondientes.

Observa la Corte que, si bien los principios de generalidad de la ley y de igualdad de las personas no han sido exactamente consagrados por la Carta, hay distintas disposiciones que los suponen, por lo que debe considerárselos como principios fundamentales de la Constitución.

Pueden citarse para el efecto los artículos 10, 11, 16, 31, 76 y 78, ordinales 2, 5 y 6 de la Carta.

Estos principios no son, sin embargo, absolutos, pues la evolución del Estado contemporáneo, particularmente del llamado Estado Social de Derecho, ha mostrado a las claras que no es posible que el poder público cumpla satisfactoriamente sus fines sociales si se mantiene un concepto estricto acerca de la generalidad de la ley o de la igualdad jurídica de los súbditos. Por eso el Estado Intervencionista, que funda sus raíces constitucionales especialmente en los artículos 16, 17, 30 y 32 de la Constitución, ha desarrollado técnicas jurídicas que, por distintos aspectos establecen excepciones o derogaciones parciales de tales principios.

Efectivamente, el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; la protección debida al trabajo; la eficacia del principio de la función social de la propiedad y de la supremacía del interés público sobre el interés privado; y la práctica de la intervención del Estado con fines económicos o sociales, conducen frecuentemente a que dicten reglas para determinados sectores de la comunidad, lo que supone entonces beneficios especiales para unos y cargas especiales para otros.

Considera la Corte que en nuestro ordenamiento jurídico coexisten dos grandes sistemas; uno, inspirado en los principios de la democracia liberal, que viene a ser, por así decirlo, el ordenamiento básico del país; otro, de aplicación excepcional en la vida económica y en el manejo de la llamada cuestión social, que se rige por los principios del Estado Social de Derecho.

Pues bien, no cabe duda de que son estos últimos los que sustentan las bases constitucionales del derecho tributario, las cuales permiten, como lo señaló la Corte en fallo del 3 de septiembre del año en curso (Radicación 1637), introducir desigualdades impositivas, sea para buscar la igualdad real, para procurar la realización de los fines de intervencionismo estatal, o simplemente por consideraciones prácticas de facilidad de recaudo.

En el mismo fallo se postuló la tesis de que las desigualdades tributarias no pueden ser caprichosas ni arbitrarias, pues deben obedecer a criterios racionales que, desde luego, le permiten al legislador obrar con amplitud y flexibilidad para establecer las regulaciones que considere más adecuadas.

Sabido es que una de las alteraciones más notables que ha sufrido el principio de generalidad de la ley en virtud del intervencionismo estatal se refiere a la ampliación de las posibilidades reglamentarias del Gobierno. Uno de los procedimientos más usuales para llegar a ese resultado es el de la mayor generalidad de la ley lo que sucede, por ejemplo con las leyes marcos que permite entonces que se ensanche el ámbito de la reglamentación gubernamental.

Entonces, el principio clásico de la generalidad de la ley se ha visto sometido a dos modificaciones significativas: o la ley es muy general, para que el Gobierno puede reglamentarla con amplitud, o es muy particular, para así procurar distintos objetivos intervencionistas.

No obstante lo anterior, la ley no puede perder su significado fundamental de ser el acto regla por excelencia, para entrar a disponer sobre situaciones subjetivas y concretas.

Cierto es que en la tradición jurídica colombiana, sobre todo en el siglo pasado y a principios del presente cuando el Congreso tenía mayor injerencia en la administración del Estado, se han dado casos de leyes de contenido individual, tal como lo es por distintos aspectos la de presupuesto.

Pero este es un sistema de excepción y, por lo tanto, no puede ser extendido a otros casos distintos de los que la Carta expresamente prevé.

El otorgamiento de ventajas tributarias para determinados sujetos cualquiera sea la modalidad que se le asigne, sólo puede ser dispuesto por el legislador a título de privilegio, dentro de los términos del artículo 31 C.N. o de fomento a empresas útiles, con estricta sujeción a lo que dispone el artículo 76-20 C.N. En los demás casos, la ley debe observar cierto grado de generalidad, pues de lo contrario invadiría la órbita propia de la función administrativa, con violación del ordinal 2 del artículo 78 C.N.

Así las cosas, deberá declararse la inexecutable del texto acusado.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 18 inciso 1° de la Ley 75 de 1986.
2. DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 32 numeral 3 de la Ley 75 de 1986 en la parte que dice: "El Centro Internacional de la Agricultura Tropical, CIAT".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

ESTADO DE SITIO. CRITERIOS DE LA CORTE PARA DETERMINAR SI LOS DECRETOS LEGISLATIVOS SE AJUSTAN O NO A LAS PRESCRIPCIONES SUPERIORES. EN ESTADO DE SITIO, SE DISPONE DE LAS FACULTADES LEGALES, QUE LA CARTA AUTORIZA PARA TIEMPOS DE GUERRA O DE PERTURBACION Y LAS QUE CONFORME A LAS REGLAS ACEPTADAS POR EL DERECHO DE GENTES RIGEN PARA LA GUERRA ENTRE NACIONES, NORMAS SOBRE JUECES DE INSTRUCCION CRIMINAL.

Exequible el Decreto 1630 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 138.

Referencia: Expediente número 1716 (258-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 1630 del 27 de agosto de 1987, "Por el cual se dictan normas en materia de instrucción".

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 47.

Bogotá, D.E., octubre ocho (8) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

EL DECRETO SOMETIDO A REVISIÓN

En acatamiento a lo establecido por el artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha remitido a esta Corte, para que decida sobre su constitucionalidad, copia auténtica del Decreto 1630 de 1987 (Agosto 27), "Por el cual se dictan normas en materia de instrucción", cuyo texto se reproduce a continuación:

Texto de la norma en revisión.

«DECRETO NUMERO 1630 DE 1987
(agosto 27)

Por el cual se dictan normas en materia de instrucción.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que los fenómenos de alteración del orden público se han venido concentrando alarmantemente en determinadas regiones del territorio de la Nación;

Que el actual sistema de distribución de los Jueces de Instrucción no permite asignar el número suficiente de ellos para afrontar los hechos delictuosos cometidos en el país;

Que es indispensable agilizar la acción de los organismos de investigación del Estado en la lucha contra estos factores,

DECRETA:

Artículo 1o. La Dirección Nacional de Instrucción Criminal podrá comisionar a los Jueces de Instrucción ambulantes a cualquier municipio, de Distrito Judicial diferente al de su sede, cuando los fenómenos delictivos lo justifiquen.

Artículo 2o. En todo caso, los jueces comisionados quedarán bajo la jurisdicción del Tribunal Superior del Distrito Judicial al cual hayan sido asignados en ejercicio de la facultad consignada en el artículo 1º de este decreto.

Artículo 3o. Las comisiones que otorgue el Director Nacional de Instrucción Criminal en ejercicio de las facultades conferidas por este decreto deberán ser comunicadas inmediatamente al Consejo Nacional de Instrucción Criminal.

Artículo 4o. El presente decreto rige a partir de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 27 de agosto de 1987.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón*

Mantilla; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, encargado de las funciones del Ministerio de Minas y Energía, *Luis Fernando Jaramillo Correa*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*».

IMPUGNACIONES Y DEFENSAS

El término de fijación en lista transcurrió en silencio, lo cual implica que ningún ciudadano hizo uso del derecho de impugnar o defender la constitucionalidad del decreto en referencia.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, por medio de Oficio número 1242 de septiembre 18 de 1987, emitió concepto favorable a la constitucionalidad del decreto, con fundamento en las siguientes razones:

“.....

“Ahora bien, en cuanto al contenido del Decreto 1630 de 1987, no encuentra el despacho que contrarie canon constitucional alguno, pues el artículo 1° se limita a facultar al Director Nacional de Instrucción Criminal para comisionar a los jueces de instrucción criminal ambulantes a cualquier municipio de Distrito Judicial diferente al de su sede cuando los fenómenos delictivos así lo justifiquen; el 2° dispone que dichos jueces comisionados quedan bajo la jurisdicción del Tribunal Superior de Distrito Judicial al cual hayan sido asignados en uso de la atribución contenida en el artículo 1° y por último el artículo 3° ordena que el Director Nacional de Instrucción Criminal comunique dichas comisiones al Consejo Nacional de Instrucción Criminal.

“Ciertamente las disposiciones citadas no modifican en nada la división territorial del país, la cual describe la Constitución en forma general al señalar distritos, circuitos y municipios, pero la delimitación concreta es de competencia del legislador. Por tanto, en el entendimiento de que lo que quiere significar el legislador de excepción al Congreso en el artículo 2° que los jueces de instrucción criminal comisionados quedan bajo la jurisdicción del Distrito Judicial del Tribunal Superior al que fueron asignados, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 1°, no es más que la de señalar a cuáles funcionarios deben ser entregadas las diligencias adelantadas por ellos cuando se encuentran comisionados, no lesiona la Carta Política.

“En consecuencia, siendo una labor ya asignada al Director de Instrucción Criminal por los Decretos 2267 de 1969 y 050 de 1987 la de distribuir y asignar jueces de instrucción criminal ambulante a aquellos sitios donde las circunstancias lo requieran, la medida aquí dictada simplemente se limita a ampliar el ámbito espacial de la competencia de dichos funcionarios judiciales.

“Por otra parte, el artículo 3º al ordenar que el Director Nacional de Instrucción Criminal comunique al Consejo Nacional de Instrucción Criminal las comisiones que otorgue en ejercicio del decreto, es una medida puramente administrativa que en nada vulnera la Carta y en cambio se adecua a lo dispuesto en el Decreto 2267/69 en su (artículo 4º), que contiene las funciones a cargo de dicho Consejo dentro de las cuales están la de coordinar la actividad represiva de la criminalidad en todo el país y trazar la política de investigación criminal.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución, es la Corte Suprema de Justicia el Tribunal competente para resolver acerca de la constitucionalidad del decreto transcrito.

Aspecto formal.

El Decreto 1630 de 1987 lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, cumpliendo así el requisito exigido por el artículo 121 de la Constitución.

Constitucionalidad del decreto por razones de fondo.

Ha recordado la Corte en recientes fallos que, siendo una institución excepcional, el uso del Estado de Sitio implica para el Gobierno la posibilidad de ejercer atribuciones adicionales a las ordinarias, tendientes en forma exclusiva a conjurar la crisis del orden público, pero que en todo caso no son ellas absolutas sino que se hallan delimitadas por los siguientes aspectos:

a) Debe existir conexidad entre las medidas adoptadas y los motivos de perturbación del orden público (ver sentencia del 19 de mayo de 1987. Magistrado ponente: *Hernando Gómez Otálora*);

b) No puede el ejecutivo ejercer toda clase de facultades ni dictar toda suerte de normas durante el Estado de Sitio, pues dispone tan solo de las que el propio constituyente indica: las facultades legales, las que la Carta autoriza para tiempos de guerra o de perturbación y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones (Ver sentencia del 5 de marzo y el 16 de junio de 1987. Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*);

c) Puede, además, suspender leyes anteriores pero tan sólo sobre la base de que sean incompatibles con el Estado de Sitio (ver sentencia del 19 de mayo de 1987);

d) No puede el Gobierno durante el tiempo de excepción desconocer las normas constitucionales ni cercenar las garantías y libertades, a menos que exista expresa previsión en el mismo Estatuto Fundamental, ya que el Estado de Sitio no es figura extra ni supraconstitucional (ver sentencia del 16 de junio de 1987. Magistrado ponente: *Jesús Vallejo Mejía*).

Son esos, entonces, los criterios que consagra la Constitución y, por tanto, los que tiene en cuenta la Corte a efectos de determinar si los decretos legislativos se ajustan o no a las prescripciones superiores.

Con fundamento en ellos, respecto del decreto sometido a revisión, considera la Corte que la facultad de comisionar a los jueces de instrucción ambulantes para que cumplan su función en cualquier municipio de Distrito Judicial ajeno al de su sede cuando los fenómenos delictivos lo justifiquen (artículo 1º del decreto), así como la disposición en cuya virtud dichos jueces quedarán bajo la jurisdicción del Tribunal Superior al que han sido asignados (artículo 2º) y la necesidad de que tales medidas se pongan en conocimiento del Consejo Nacional de Instrucción Criminal (artículo 3º), son materias que guardan indudable relación con los motivos por los cuales permanece en Estado de Sitio todo el territorio nacional y en especial con el motivo aducido por el Gobierno al dictar el Decreto 1038 de 1984, consistente en la acción de grupos armados en distintas zonas del país.

Como lo expresa con acierto la motivación del decreto y como es bien conocido de todos, los fenómenos de alteración del orden público se han venido concentrando en determinadas regiones. Por tanto, se hace indispensable el desplazamiento de los jueces de instrucción a tales sitios para que atiendan con prontitud los requerimientos de las regiones en las cuales se han suscitado los hechos perturbatorios del orden público y las conductas delictivas que serán objeto de su actividad investigativa.

De tal modo que no puede sostenerse falta de conexidad entre las normas contempladas por el acto en referencia y las causas de perturbación.

“En cuanto a las facultades constitucionales que sirven de apoyo a dichas normas, el artículo 119, ordinal 2, de la Constitución dice que corresponde al Jefe del Estado ‘velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia’.

En tiempos de normalidad, esa tarea de colaboración con la Rama Jurisdiccional parte del supuesto, inmodificable por el ejecutivo, de una distribución de competencias con arreglo a criterios y normas que consagra el legislador ordinario.

Empero, hallándose el Presidente investido de atribuciones excepcionales y obrando como legislador en lo concerniente al restablecimiento del orden público —para lo cual puede ser indispensable, como en el presente caso, modificar temporalmente el sistema de distribución de competencias establecido en la ley— nada obsta para que cumpla la señalada función decretando la suspensión de las normas legales pertinentes.

Para hacerlo goza el Gobierno de expresa autorización otorgada por el propio artículo 121, a cuyo tenor los decretos legislativos gozan de fuerza suficiente para suspender aquéllas normales legales incompatibles con el Estado de Sitio.

En el caso de cuya revisión se ocupa ahora la Corte, esa incompatibilidad surge de fenómenos claramente invocados por el ejecutivo en la motivación del Decreto 1630 de 1987: la *concentración* de los fenómenos perturbatorios del orden público de manera alarmante *en determinadas regiones* del territorio de la Nación, por una parte, y por otra, la *insuficiencia* de jueces instructores para asumir las investigaciones

que garanticen pronta y cumplida justicia, derivada del sistema vigente para la distribución de competencias.

Dicen los artículos pertinentes del Código de Procedimiento Penal (Decreto 0050 de 1987):

‘Artículo 313. *Clases de jueces de instrucción*. Los jueces de instrucción criminal serán radicados, ambulantes y permanentes.

‘Artículo 316. *Jueces ambulantes*. Los jueces ambulantes tendrán su sede en la cabecera del respectivo Distrito Judicial; pero, el Director Seccional podrá enviarlos a cualquier municipio dentro del respectivo Distrito Judicial para iniciar a proseguir la investigación de un delito de su competencia.

“Corresponde a los jueces ambulantes, la instrucción de cualquier proceso por delito de competencia de los jueces superiores o de circuito’.

De las transcritas normas legales se deduce que en épocas de paz no pueden los jueces ambulantes ejercer sus funciones en Distritos Judiciales diferentes de aquellos a cuya cabecera pertenecen. Pero ésta es una regla establecida por el legislador, no por el constituyente, y puede por ello ser modificada por la ley, o suspendida por el Gobierno como legislador extraordinario en los casos de perturbación del orden público, toda vez que la competencia y los criterios para determinarla son de alcance puramente legislativo.

Cabe anotar que la función de establecer competencias para el ejercicio de la tarea encomendada a los jueces de la República es de naturaleza legislativa, en virtud de cláusula general, y está plasmada también en disposiciones particulares como la del artículo 158, inciso 3 de la Constitución. Es posible, por eso, que la desempeñe el Congreso de la República como legislador ordinario y el Gobierno Nacional revestido de atribuciones excepcionales en su carácter de legislador extraordinario”.

Añade la Corte que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de este proceso no introducen cambio alguno en la división del territorio para efectos del servicio público de la justicia (arts. 5º, 7º y 152 C.N.), ni tampoco implican modificaciones al orden jerárquico contemplado por la Carta para la Rama Jurisdiccional máxime cuando el artículo 2º en revisión indica que los jueces comisionados quedarán bajo la jurisdicción del Tribunal de Distrito Judicial del territorio al cual hayan sido asignados.

Las disposiciones del decreto sometido a examen no violan ningún precepto de la Constitución Política.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución, el Decreto número 1630 del 27 de agosto de 1987, “por el cual se dictan normas en materia de instrucción”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Vicepresidente; Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, (con salvamento de voto); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, (con salvamento de voto); Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO

Con el debido respeto que nos merece la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena en el proceso referido, nos permitimos consignar las razones por las cuales consideramos que debió haberse declarado inexecutable el Decreto Legislativo número 1630 de 27 de agosto de 1987.

El articulado de dicho decreto gira en torno de lo dispuesto por su artículo 1° según el cual “la Dirección Nacional de Instrucción Criminal podrá comisionar a los jueces de instrucción ambulantes a cualquier municipio, de Distrito Judicial diferente al de su sede, cuando los fenómenos delictivos lo justifiquen”.

Esta disposición permite prescindir, cuando un organismo adscrito a la Rama Ejecutiva como lo es la Dirección Nacional de Instrucción Criminal lo considere pertinente, del factor territorial como determinante de la competencia de los jueces ambulantes de instrucción criminal. Nótese que esta medida puede tomarse por tiempo indefinido y sin necesidad de que exista conexión alguna de los asuntos que esté investigando el funcionario de que se trate con aquellos cuya instrucción se le encomiende por fuera del Distrito Judicial al que corresponde su sede.

La Corte, en otras oportunidades, se ha mostrado contraria a la constitucionalidad de esta clase de medidas, arguyendo que los Magistrados de Tribunal y los jueces jerárquicamente dependientes no pueden adquirir competencia legal fuera del Distrito Judicial a que pertenecen, por disponerlo así los artículos 7°, 152 y 153 de la Constitución Nacional.

Ha dicho igualmente esta corporación que “el servicio y prestarse dentro de los límites de cada departamento, pues solamente “las divisiones relativas a lo fiscal, lo

militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico, podrán no coincidir con la división general”, reza el artículo 7º (sentencia de agosto 14 de 1987).

El texto de esta última disposición constitucional es suficientemente claro: la división judicial no puede exceder los límites departamentales. Esta regla se concreta en el artículo 154 C.N. según el cual “en cada departamento habrá un Tribunal Administrativo...”, pero se halla implícita también en el artículo 152 id. que prevé la división del territorio en Distritos Judiciales, en cada uno de los cuales habrá un Tribunal Superior. Ciertamente es que en la práctica se ha admitido la posibilidad de varios distritos judiciales en el interior de cada departamento, pero sin salirse de los límites del mismo, mas no la de distritos que cubran territorio perteneciente a varios departamentos.

Para el caso a estudio es pertinente recordar el artículo 157 C.N. que, después de mencionar las distintas categorías de jueces, incluyendo los de instrucción criminal, termina con estas palabras... “Los jueces de que trata este artículo serán elegidos por el Tribunal Superior del respectivo Distrito Judicial, en Sala Plena, para un período de dos años”, lo cual significa que quedan bajo la jurisdicción de este tribunal no de otro.

Este solo texto da a entender sin necesidad de demasiado esfuerzo interpretativo que los jueces, así sean abulantes de instrucción criminal, deben actuar dentro de sus respectivos Distritos Judiciales. Sostener lo contrario conduce a admitir que un tribunal pueda nombrar los jueces correspondientes a otro Distrito Judicial, pues no otra cosa significa quedar bajo su jurisdicción, lo que no se compadece con el artículo últimamente referido.

El factor territorial no es accidental a la luz de la Constitución. Todo lo contrario, es un criterio de organización del que no puede prescindirse, así se considere por algunos como una rémora del sistema federal que fue abandonado por el país hace un siglo.

En recientes pronunciamientos esta corporación ha puesto de presente que la Administración de Justicia debe someterse a reglas que satisfagan los requisitos de jerarquización, independencia y autonomía de los órganos adscritos a la rama jurisdiccional del orden público, y sin vulnerar la estructura que para ésta ha señalado la Constitución (vid sentencia de 30 de abril de 1987).

Por no satisfacer esos requisitos, entre otras razones, fue declarado inconstitucional el Decreto Legislativo número 750 de 1987 que estableció el famoso tribunal especial de instrucción (vid sentencia de 16 de junio de 1987).

Las reglas de organización judicial que formula la Constitución, así puedan parecer formalistas y obsoletas, tienen una justificación fundamental y es la de garantizar la instauración de lo que la doctrina ha denominado el “juez natural”, contrario al “juez *ad hoc*”. El primero de ellos es instaurado para conocer a *priori* de un conjunto genérico de casos, lo cual permite presumir su imparcialidad. Si ésta se pone en peligro por alguna circunstancia concreta, entran a obrar entonces los impedimentos y las recusaciones. En cambio, el juez *ad hoc* es instaurado para conocer a *posteriori* de un caso específico. No hay que presumir, desde luego, que

siempre se lo establezca con el propósito de vulnerar la imparcialidad de la administración de justicia, ya que pueden darse hipótesis de jueces que por su versación, su experiencia y su respetabilidad sean considerados como especialmente aptos para resolver asuntos de excepcional dificultad en un momento dado. Pero como la institución del juez *ad hoc* se presta fácilmente a manipulaciones de muchas clases que desdican de una sana administración de justicia, la doctrina civilizada la considera peligrosa y por ello no la encuentra aconsejable.

Pues bien, el *modus operandi* del decreto en cuestión se acerca ostensiblemente a la figura del juez *ad hoc* que, comisionado por una autoridad ejecutiva, desplaza al juez natural de la investigación de determinados asuntos. La justificación aparentemente es clara: el juez ambulante de instrucción criminal tiene más experiencia que los jueces ordinarios; en un momento dado pueden faltar jueces en un Distrito Judicial, en tanto que en otros pueden sobrar; la comisión de muchos delitos, sobre todo en las modalidades tan extendidas en la actualidad, no se circunscribe a la división judicial sino que cubre varias porciones del territorio nacional; hay, en fin, que garantizar la distribución eficaz de los recursos jurisdiccionales. Pero, frente a estas consideraciones de conveniencia, caben otras pertinentes acerca de los peligros de este tipo de soluciones, porque la amplitud del supuesto previsto por el artículo 1º en discusión (... "cuando los fenómenos delictivos lo justifiquen...") permite también que un Juez de Instrucción Criminal sea desplazado de su sede por motivos políticos, bien sea para sustraerlo de investigaciones que esté adelantando o para desplazar a otros que lleven un rumbo que a una autoridad ejecutiva no le parezca conveniente.

Se dirá que esto es llevar la cosa a extremos, pero la jurisdicción constitucional existe precisamente para impedir esos extremos si son fácilmente advertibles. La Constitución misma, sobre todo si es de inspiración demoliberal, está motivada en la desconfianza respecto de los abusos del poder público: por eso lo sujeta a reglas y multiplica los controles.

De la desorganización institucional de la administración de justicia nada bueno cabe esperar. Los precedentes que hoy se sientan para asuntos aparentemente sencillos y claros como el de los jueces de instrucción criminal ambulantes, pueden servir de base para otras medidas ya no tan convincentes. En efecto ¿qué razones habría para no extender la regla implícita que con este fallo está adoptando la Corte, a los jueces de conocimiento? Es más: si el artículo 61 C.N. autoriza para que en Estado de Sitio se acumulen las autoridades política o civil y la judicial ¿qué impediría, a la luz del criterio que motiva esta glosa, que en virtud de un decreto legislativo un ministro ordenase que el tribunal de un Distrito Judicial se trasladara a ejercer sus funciones a territorio de otro distrito cuando los fenómenos delictivos así lo justificasen?

Aunque para evitar estos extremos, abiertamente extravagantes, bastaría con el buen juicio de los gobiernos y, en última, con el de la Corte, no sobraría de todas maneras que a las doctrinas susceptibles de ser invocadas en su apoyo se las rodeara de cortapisas y restricciones.

¡Cuánto bien habrían hechos los muy importantes juristas que en los años cuarentas invocaron el Estado de Sitio para impedir que sesionaran los cuerpos colegiados de elección popular, o para introducir nociones tan interesantes como la de orden público económico y las de los poderes implícitos del ejecutivo, más amplio aún que los del Congreso, si hubiesen al mismo tiempo sentado criterios que impidiesen el Estado de Sitio permanente de los años cincuentas o el *cuasi* permanente de las tres últimas décadas!

Jesús Vallejo Mejía, Dídimo Páez Velandia.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO. EL GOBIERNO PUEDE POR MEDIO DE DECRETOS DE ESTADO DE SITIO, SUSPENDER LAS LEYES PENALES Y PROHIBIR CONDUCTAS NO PREVISTAS POR AQUELLOS, MODIFICAR LAS PENAS ASIGNADAS A LOS DISTINTOS HECHOS PUNIBLES, ESTABLECER CAUSALES DE AGRAVACION O ATENUACION ETC. SIEMPRE QUE ELLO GUARDE CONEXIDAD CON LOS MOTIVOS QUE HAYAN DADO LUGAR A SU DECLARATORIA.

Exequible el Decreto 1631 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 139.

Referencia: Expediente número 1717 (259-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1631 del 27 de agosto de 1987, “por el cual se crean unos juzgados de orden público y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 48.

Bogotá, D.E., octubre quince (15) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, en acatamiento a lo estatuido por el artículo 121 de la Constitución Política, ha remitido a la Corte para su revisión, copia auténtica del Decreto Legislativo número 1631 del 27 de agosto de 1987, “por medio del cual se crean unos juzgados de orden público y se dictan otras disposiciones.

El texto del decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1631 DE 1987
(agosto 27)

Por el cual se crean unos Juzgados de Orden Público y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política, en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que en diversas partes del territorio nacional se han venido cometiendo hechos criminales que agravan la situación generalizada de violencia por la cual se declaró turbado el orden público;

Que estos hechos sobrevinientes impiden el ejercicio de los derechos civiles y las garantías sociales consagrados en la Constitución Política, en especial el derecho a la vida, la libertad de expresión y los derechos políticos;

Que corresponde a las autoridades de la República proteger a todas las personas que habitan en el territorio nacional;

Que es indispensable fortalecer los mecanismos jurisdiccionales del Estado instituidos para la investigación y sanción de los delitos;

Que hechos de reciente ocurrencia en diferentes partes del territorio nacional, han evidenciado la necesidad de adoptar medidas conducentes a proteger la vida, la integridad personal y el ejercicio de las libertades constitucionales y de los derechos políticos;

Que corresponde al Presidente de la República velar porque en todo el territorio nacional se administre pronta y cumplida justicia,

DECRETA:

Artículo 1o. Al responsable de alguna de las conductas punibles previstas en el Código Penal, cuando su acción aparezca encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no, se le aplicará la pena prevista en la respectiva disposición aumentada de una cuarta parte a la mitad.

La misma pena se impondrá si la conducta se realiza contra los parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, de la persona a quien se pretende intimidar o perseguir por razón de sus creencias u opiniones políticas.

Artículo 2o. Se presume que ha actuado para perseguir o intimidar a otro u otros por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no, quien realice la conducta punible contra cualquiera de las personas enunciadas en los numerales 1, 2

y 4 del artículo 102, y 2 y 3 del artículo 151 de la Constitución Política, los funcionarios elegidos por las corporaciones públicas, los agentes diplomáticos o consulares acreditados en el país, los arzobispos u obispos, los demás Magistrados y Jueces de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Intendentes y Comisarios, los Alcaldes Municipales, los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular, o contra la persona de un candidato, de un dirigente político, cívico, sindical o un periodista.

Artículo 3o. Para los efectos del presente decreto se entiende por:

a) *Candidato*. La persona que haya sido postulada para cualquiera de las corporaciones o cargos de elección popular;

b) *Dirigente*. La persona que haya sido elegida o designada para dirigir o integrar los órganos de Gobierno o de administración de un partido, sector o movimiento político, de un sindicato o de una asociación gremial, y

c) *Periodista*. La persona que en forma habitual, remunerada o no, se dedique en un medio de comunicación social al ejercicio de labores intelectuales, tales como la de director, subdirector, editor, asistente de éstos, columnistas de opinión, o las demás mencionadas en el inciso 1 del artículo 2° del Decreto 733 de 1976.

Artículo 4o. Créanse 90 cargos de Jueces de Orden Público, que serán designados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de acuerdo con la distribución numérica que señala el Consejo Nacional de Instrucción Criminal.

Artículo 5o. *Jurisdicción y competencia*. Los jueces de que trata el artículo anterior serán competentes para investigar y fallar las conductas punibles de que trata el artículo 1° del presente decreto, y tendrán jurisdicción en el territorio de su respectivo distrito, sin perjuicio de que sean comisionados por el Director Nacional de Instrucción Criminal, en casos de excepción y por necesidades del orden público, para instruir procesos en municipios de Distrito Judicial diferentes al de su sede.

Artículo 6o. Los Jueces de Orden Público de que trata el presente decreto tendrán la misma categoría y remuneración de los jueces especializados y deberán reunir las mismas calidades.

Artículo 7o. Los juzgados de orden público creados por el presente decreto tendrán la siguiente planta de personal:

1 Juez.

1 Abogado Asesor Grado 19.

1 Secretario Grado 13.

3 Escribientes Grado 07.

1 Citador Grado 04.

Parágrafo. Los cargos administrativos previstos en este artículo, se proveerán conforme a los procedimientos y reglas aplicables a las demás corporaciones judiciales. Los abogados asesores deberán reunir los mismos requisitos y tendrán el mismo grado y remuneración de los abogados asesores del Ministerio Público.

Artículo 8o. Créanse 30 cargos de fiscales que serán provistos por la Procuraduría General de la Nación del modo señalado para los fiscales de los juzgados superiores. La Procuraduría General de la Nación fijará las sedes de estos funcionarios.

Parágrafo. Los fiscales de que trata el presente artículo actuarán como agentes del Ministerio Público ante los jueces de orden público y tendrán la misma categoría y remuneración de estos jueces.

Artículo 9o. *Procedimiento.* Los delitos de que trata el presente decreto se instruirán y fallarán de acuerdo con el procedimiento señalado en los artículos 13 y siguientes de la Ley 2ª de 1984.

Artículo 10. Concluida la instrucción el juez rendirá un breve informe a la Sala Penal del respectivo tribunal, sobre los resultados de la misma. La Sala Penal deberá hacer público tal informe salvo que con la publicación de éste, se ponga en grave riesgo la vida de personas vinculadas al proceso, o ajenas a éste, la paz pública o el éxito de otras investigaciones.

La Sala del Tribunal podrá ordenar la publicidad, omitiendo, si fuera el caso el nombre de la persona o personas que puedan resultar injustamente perjudicadas y en todo caso el de los testigos, informantes o medios de prueba que deban permanecer reservados.

Artículo 11. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), prestará a los jueces de orden público el apoyo de policía judicial.

Artículo 12. *Atenuante de responsabilidad por colaboración eficaz.* Quien habiendo participado como autor, cómplice o auxiliador en la comisión de los delitos referidos en el presente decreto, colabore eficazmente con las autoridades al total esclarecimiento de los hechos y de la determinación de la responsabilidad penal de quienes hubieren intervenido a cualquier título en su ejecución, se le reducirá la pena hasta en las tres cuartas partes.

Gratificación por información eficaz. El que suministre oportuna y eficaz información que permita la captura de quien hubiere intervenido en la perpetración de cualquiera de los hechos de que trata el presente decreto, recibirá del erario, a título de gratificación, hasta el equivalente de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales exentos de todo impuesto en el respectivo año gravable.

Artículo 13. *Protección de los jueces.* Los jueces de orden público y sus fiscales podrán solicitar la protección personal, la de su vivienda y familia a la fuerza pública u organismos de seguridad del Estado por petición de éstos, el Gobierno Nacional dispondrá la asignación de su sede y vivienda en cualquier dependencia oficial que se acomode al desempeño de sus funciones, bienestar y seguridad.

Artículo 14. Autorízase al Gobierno para realizar las operaciones presupuestales necesarias para el debido cumplimiento de lo dispuesto en este decreto.

Artículo 15. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación, se aplicará mientras dure turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional, a

los delitos que se cometan a partir de su vigencia y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 27 de agosto de 1987.

VIRGILIO BARCO.

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*».

II. IMPUGNACIONES

Antes de iniciarse el término de fijación en lista, los ciudadanos Gustavo de Jesús Salazar Pineda y Jairo Alberto Restrepo Isaza presentaron escrito de impugnación solicitando a la Corte la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 1631 del 27 de agosto de 1987, bajo el argumento de que el Gobierno no puede invocar las facultades de Estado de Sitio, para suspender todo tipo de legislación relacionada con las garantías sociales. En especial, consideran los impugnantes que el decreto en estudio viola los artículos 26, 58 inciso 2, 96, 102, ordinales 4 y 5, 107, 121, inciso 3, 131, 151, 170, 153 y 157, todos ellos de la Constitución Nacional, por considerar que su articulado desconoce garantía tales como la adecuación legal de la conducta y el debido proceso, las funciones judiciales del Senado y de la Cámara, la inmunidad parlamentaria, las limitaciones de las facultades del Gobierno, el fuero presidencial en materia de juzgamiento, las atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia, y la igualdad de los tribunales y el fuero militar.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 1243 de septiembre 18 de 1987, emitió concepto en el cual sostiene la executable del decreto y pide a la Corte que así lo declare.

Desde el punto de vista formal, la Procuraduría no encuentra ninguna observación al decreto, por cuanto fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros y su transitoriedad se encuentra prevista en el artículo 15, ajustándose a lo que sobre este particular dispone el canon 121 superior.

En cuanto a la relación que debe existir entre las causas que originaron la expedición del Decreto 1038 de 1984, por medio del cual se declaró el Estado de Sitio y el decreto en estudio, la Procuraduría encuentra que existe plena conexidad.

Al respecto dice el Procurador:

“... entre los considerandos expresados en el Decreto 1631 de 1987, se relievra la reiterada comisión de hechos criminales que agravan la situación generalizada de violencia por la cual se declaró turbado el orden público, los que siendo ‘hechos sobrevinientes impiden el ejercicio de los derechos civiles y las garantías sociales consagradas en la Constitución Política, en especial el derecho a la vida, la libertad de expresión y los derechos políticos’ y que obligaron al Presidente de la República a adoptar medidas encaminadas a proteger a las personas que residen en Colombia, mediante el fortalecimiento de ‘los mecanismos jurisdiccionales del Estado instituidos para la investigación y sanción de los delitos’, con el fin de que en el territorio nacional se administre pronta y cumplida justicia...”.

Al penetrar en el estudio de constitucionalidad de las disposiciones del decreto que se revisa, el Procurador encuentra que ninguna de ellas contraría la Carta, por las siguientes razones:

El artículo 1º, por cuanto el aumento de la pena en los casos en que la acción delincinencial “esté encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no”, no es más que la creación de una circunstancia de agravación punitiva, que bien puede establecer el legislador ordinario o de excepción.

El artículo 2º presume que se “ha actuado para perseguir o intimidar a otro u otros por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no”, “cuando la conducta prevista en el decreto esté dirigida contra los funcionarios del Estado allí señalados, periodistas, candidatos, dirigentes políticos, cívicos o sindicales y agentes diplomáticos y consulares acreditados en el país”.

Se trata de una presunción legal, que admite prueba en contrario apreciable por el juzgador, sin que exista infracción al principio de inocencia.

El artículo 3º se limita a definir qué se entiende por candidato, periodista o dirigente, lo que no vulnera norma constitucional alguna.

Los artículos 4º, 5º, 6º y 7º disponen la creación de 90 cargos de jueces de orden público, la jurisdicción y competencia, los requisitos, categorías y remuneración exigida a dichos jueces, así como la conformación de la planta de personal de los citados juzgados y la provisión de sus cargos administrativos.

Para la Procuraduría, las anteriores disposiciones se adecuan a la Carta, por cuanto los jueces de orden público tendrán la misma categoría y remuneración de los jueces especializados a que hace referencia la Constitución. Por otra parte su jurisdicción, competencia y organización administrativa han sido determinadas por el ejecutivo, actuando como legislador de excepción, de acuerdo con la facultad que asiste a la ley para regular estas materias. Estos mismos argumentos son tenidos en cuenta para señalar la constitucionalidad del artículo 8º sobre la creación de 30 cargos de fiscales, para que actúen como agentes del Ministerio Público ante los jueces de orden público.

El artículo 9º respeta el principio del debido proceso, al determinar que la instrucción y fallo de los delitos señalados en el decreto examinado, seguirán el procedimiento señalado en los artículos 13 y siguientes de la Ley 2ª de 1984.

El informe a que se refiere el artículo 10 del Decreto 1631 de 1987 que debe presentar el juez de orden público a la Sala Penal del respectivo tribunal, no quebranta la Carta, ya que la misma disposición permite proteger a todas las personas relacionadas con la investigación, cumpliendo con el deber constitucional de protección señalado para las autoridades por el artículo 16 superior.

Igualmente son constitucionales los artículos 11, 12, 13 y 14 del decreto en revisión. El 11, en cuanto señala que el DAS es el organismo que habrá de prestarle a los jueces apoyo de policía judicial, en cumplimiento del principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público. El artículo 12, por cuanto la atenuación de responsabilidad y la gratificación por colaboración eficaz, contenidas en la disposición, constituyen una pertinente ayuda para que las autoridades puedan cumplir con las obligaciones contenidas en el canon 16 superior, sin que exista "talanquera de índole constitucional que prohíba hacer esa clase de erogaciones del tesoro público, con ese objetivo". Las disposiciones 13 y 14 constituyen medidas lógicas. La primera, porque la protección prevista para los jueces de orden público, va encaminada a permitir una pronta y cumplida administración de justicia. La segunda, porque el Gobierno, como legislador de excepción, puede proceder a realizar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el decreto en revisión.

Con fundamento en lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1631 de agosto de 1987.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia.*

De conformidad con los artículos 121 y 214 C.N., esta Corporación es competente para revisar oficiosamente la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República haciendo uso de las facultades que para el Estado de Sitio le confiere el primero de los textos citados, como sucede en el caso a estudio.

b) *Examen formal.*

El Decreto Legislativo número 1631 del 27 de agosto de 1987 aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho Ejecutivo, tal como lo exige el artículo 121 C.N.

c) *Conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Sitio.*

Por medio del Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"Que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes;

“Que para conjurar la grave situación especialmente en los departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca, el Gobierno declaró turbado el orden público en Estado de Sitio el territorio de dichos departamentos por medio del Decreto 615 del 14 de marzo anterior;

“Que el Gobierno ha utilizado para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales los medios que le atribuye la legislación ordinaria, sin que haya bastado su efecto para recobrar la normalidad;

“Que con posterioridad a la expedición del Decreto 615 de 1984, han tenido lugar asaltos a poblaciones por obra de grupos armados, entre ellos los ocurridos sobre Acevedo en el departamento del Huila, Corinto en el departamento del Cauca, Sucre y Roldán Bajo en el departamento de Antioquia y Miraflores en la Comisaría del Guaviare;

“Que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional;

“Que recientemente ocurrieron actos terroristas en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá, causantes de la destrucción de numerosos vehículos de transporte colectivo;

“Que al anochecer del día de ayer fue asesinado el señor Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla;

“Que en general hechos de violencia provocados por las circunstancias antes mencionadas han ocasionado sensibles bajas del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo mismo que víctimas en la población civil;

“Que se hace necesario, ante la gravedad de la situación, adoptar las medidas de excepción contempladas en el artículo 121 de la Constitución Política”.

El decreto *sub examine* alude, en sus considerandos, al Estado de Sitio vigente y a hechos criminales sobrevinientes a su declaración “que agravan la situación generalizada de violencia por la cual se declaró turbado el orden público” e “impiden el ejercicio de los derechos civiles y las garantías sociales consagradas en la Constitución Política, en especial el derecho a la vida, la libertad de expresión y los derechos políticos”, para manifestar la necesidad de “fortalecer los mecanismos jurisdiccionales del Estado instituidos para la investigación y sanción de los delitos” y de “adoptar medidas conducentes a proteger la vida, la integridad personal y el ejercicio de las libertades constitucionales y de los derechos políticos”, en virtud de “que corresponde a las autoridades de la República proteger a todas las personas que habitan en el territorio nacional” y, específicamente, toca al Presidente “velar porque en todo el territorio nacional se administre pronta y cumplida justicia”.

Aunque el decreto no se refiere específicamente a los grupos armados y a los grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, fenómenos en los cuales se fundó la declaratoria del Estado de Sitio vigente, es de público conocimiento que los

delitos que han venido cometiéndose últimamente contra personas carecterizadas por sus creencias u opiniones políticas o por su liderazgo dentro de la comunidad, están directamente vinculados con la existencia de los grupos atrás referidos.

No cabe duda de que la situación generalizada de violencia que el decreto en revisión invoca entre sus considerandos y a la cual van referidas las disposiciones que en él se toman, es resultado de la agravación de los hechos que motivaron la declaratoria del Estado de Sitio y, en consecuencia, es aplicable al caso la doctrina que ha sostenido esta Corporación en varias sentencias, entre ellas la número 58 de 16 de junio último acerca de circunstancias sobrevinientes que pueden ser tratadas con medidas de excepción sin que sea necesario adicionar el decreto legislativo que haya declarado el Estado de Sitio.

d) *Examen material.*

1. El contenido del decreto *sub examine* puede desglosarse en las siguientes materias:

a) Disposiciones de derecho penal sustancial, sobre agravación de conductas punibles, presunciones, definiciones y atenuantes de responsabilidad por colaboración eficaz (artículos 1º, 2º, 3º y 12);

b) Disposiciones sobre creación de juzgados de orden público, categoría y dotación de los mismos, remuneración y calidades de los jueces que los desempeñen y creación de fiscalías para actuar ante los mismos (artículos 4º, 6º, 7º y 8º);

c) Disposiciones sobre jurisdicción, competencia y procedimiento para investigar y fallar los delitos previstos en el artículo 1º del decreto (artículos 5º, 9º y 10);

d) Disposiciones varias sobre apoyo de Policía Judicial a los jueces de orden público (artículo 11), gratificación por información eficaz (artículo 12), protección de los jueces (artículo 13) y autorización al Gobierno para realizar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento del decreto (artículo 14);

e) Disposiciones sobre vigencia y aplicación del decreto (artículo 15).

2. Ha dicho la Corte en varias oportunidades que, al tenor de los artículos 28 y 121 C.N., puede el Gobierno, por medio de decretos legislativos de Estado de Sitio, suspender las leyes penales y prohibir conductas no previstas por aquéllos, modificar las penas asignadas a los distintos hechos punibles, establecer causales de agravación o de atenuación, etc., siempre que ello guarde, como se ha visto, debida conexidad con los motivos que hayan dado lugar a su declaratoria.

Así las cosas, lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 3º y 12, inciso 1, cabe dentro de las facultades que según este régimen de excepción le competen al Gobierno.

No obstante, los impugnadores del decreto consideran que el artículo 1º es ambiguo y hace imposible precisar con exactitud las conductas que según él riñen con el orden público, y que el artículo 2º, al establecer varias presunciones, vulnera el principio universal de la presunción de inocencia y el principio culpabilista consagrado en el artículo 5º del Código Penal, porque está dando por probados ciertos hechos sin necesidad de investigar el nexo causal psico-físico.

Respecto del primer argumento, considera la Corte que no hay tal ambigüedad en la redacción del artículo 1º del decreto, la cual es suficientemente precisa: consiste en realizar cualquier conducta punible prevista en el Código Penal, de modo que aparezca encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas, partidista o no, sea mediante actos cometidos en contra de la persona a quien se pretenda intimidar o en contra de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Puede ocurrir que en la práctica no sea siempre fácil establecer estas circunstancias, pero ello es cuestión de hecho que debe resolverse en cada caso concreto y no afecta la validez del enunciado general.

Respecto del segundo argumento, observa la Corte que, si bien la presunción de inocencia está vinculada a la institución del debido proceso (vid. sentencia de noviembre 5 de 1979), hay hechos que según las leyes pueden desvirtuarla sin que necesariamente deba mediar sentencia condenatoria. Por ello cabe, verbigracia, la detención preventiva, que constituye una notable excepción a dicho principio. Si éste fuera absoluto, no sería posible detener sin previa sentencia condenatoria a ningún procesado. Pero el principio opera en el sentido de que la detención preventiva no puede disponerse sin una prueba seria que ponga en cuestión la inocencia del procesado.

Ahora bien, en el caso a estudio no se está desconociendo la presunción de inocencia de los procesados, pues se parte de la base de que haya habido una conducta punible prevista en el Código Penal y que, desde luego, estén debidamente acreditados su autoría y los elementos que la tipifican. La novedad que introduce el artículo 2º consiste en presumir que los hechos punibles que se cometan contra ciertas personas vayan acompañados de la intención de perseguirlas o intimidarlas por sus creencias u opiniones políticas, lo que complementa el artículo 3º con la definición de lo que, para estos efectos, debe entenderse por candidato, dirigente o periodista. No se trata propiamente de presumir el delito ni la responsabilidad de quien lo comete, pues estos aspectos deben ser acreditados plenamente, sino una circunstancia agravante del mismo.

Nótese que la presunción que establece el artículo 2º no es derecho sino simplemente legal, de donde se sigue que admite prueba en contrario. Por otra parte, los términos en que vienen redactadas estas disposiciones indican a las claras que la causal de agravación que ellos establecen obra únicamente respecto de hechos punibles dolosos, no de los culposos, pues en éstos por definición, se excluye el propósito de intimidar o perseguir a terceros.

Los impugnadores consideran que ni siquiera es posible que por medio de presunciones legales se establezca una circunstancia agravante de la responsabilidad por el hecho punible, pues de ese modo se desconocería el principio culpabilista que, según ellos, exige la investigación del nexo causal psico-físico, sin que pueda darse éste por proba al tenor de ciertos hechos.

Sin entrar al fondo del problema de si el principio culpabilista es de orden meramente legal o debe ser considerado como garantía implícita en las bases consti-

tucionales del derecho penal, hay que observar que las disposiciones impugnadas no se apartan de dicho principio.

Ello porque la presunción legal establecida en esta norma apunta a posibilitar la fijación de la competencia en los nuevos juzgados, pero en ningún momento está involucrando las formas de culpabilidad que conforme a la mejor doctrina no son susceptibles de presunción sino que les corresponde su demostración plena al estado jurisdicción.

El inciso 1 del artículo 12 consagra un atenuante de responsabilidad por colaboración eficaz con las autoridades para el total esclarecimiento de los hechos y de la responsabilidad penal de quienes hayan intervenido a cualquier título en su ejecución, lo que en nada contradice los textos constitucionales.

La Corte, en consecuencia, declarará la constitucionalidad de los artículos 1º, 2º, 3º y 12 del decreto que se revisa.

3. En distintas providencias ha sostenido esta Corporación que “el Gobierno, actuando como legislador extraordinario de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 121 C.N., puede modificar la competencia de los despachos judiciales, redistribuyéndola entre los existentes o creando otros nuevos que satisfagan los requisitos de jerarquización, independencia y autonomía que la Constitución prevé para los órganos adscritos a la rama jurisdiccional del poder público, y sin vulnerar la estructura que para ésta ha señalado la Constitución” (vid. fallos de 30 de abril, 19 de mayo y 16 de junio de 1987).

Los artículos 3º, 6º, 7º y 8º del decreto *sub examine* se refieren, según se dijo atrás, a la creación de juzgados de orden público, la categoría y dotación de los mismos, remuneración, calidades de los jueces que los desempeñan, y creación de fiscalías para actuar ante ellos, todo en consonancia con el articulado constitucional.

En efecto, los artículos 58 y 157 C.N., prevén la posibilidad de que por ley, sea ésta formal o material, se creen juzgados especializados, categoría dentro de la cual caben los jueces de orden público, según lo dice de modo expreso el artículo 6º del decreto.

Los artículos 76-10, 159 y 161 C.N. autorizan a la ley para regular los distintos aspectos del servicio público y, en concreto, para establecer calidades necesarias para el ejercicio de cargos jurisdiccionales, el modo de acreditar y la forma como deberá designarse el personal subalterno en los organismos jurisdiccionales, en lo contencioso administrativo y en el Ministerio Público.

Como legislador extraordinario puede el Gobierno, en consecuencia, disponer sobre la organización de los juzgados de orden público y remitir para su integración a los procedimientos y reglas aplicables a las demás corporaciones judiciales, estableciendo de paso que los abogados asesores deban reunir los mismos requisitos y tener el mismo grado y remuneración que sus homólogos dentro del Ministerio Público, como lo hace el artículo 7º.

El artículo 142 C.N. autoriza la creación de fiscalías por ley. Luego, mediante decreto legislativo el Gobierno puede crear fiscalías del mismo nivel que las de los

juzgados superiores, destinadas a cumplir las funciones del Ministerio Público antes los jueces de orden público, con funciones que tengan los mismos rangos y remuneración que éstos, y sean designados del modo señalado para los fiscales de juzgados superiores, tal como lo dispone el artículo 8º, en armonía con los artículos 142 y 144 C.N.

Es claro, desde luego, que la competencia asignada a los jueces de orden público debe entenderse sin perjuicio de la que corresponde a otras autoridades según la Constitución, para la instrucción y el fallo de delitos cometidos por personas sometidas a fueros especiales.

Son, pues, constitucionales los artículos 4º, 6º, 7º y 8º del decreto en revisión.

4. Dentro del mismo orden de ideas la Corte habrá de declarar constitucional el artículo 5º del decreto bajo examen que establece la jurisdicción y competencia de los jueces de orden público para investigar y fallar las conductas punibles previstas en el Código Penal, en cuantas éstas sean cometidas bajo las circunstancias de agravación previstas en el artículo 1º por cuanto lo así dispuesto desarrolla el mandato constitucional que exige al Presidente “velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia” (artículo 119-2º). Lo anterior junto con las facultades de excepción que le confiere el Estado de Sitio, autoriza al primer mandatario no sólo para crear juzgados, sino también para asignarles competencias especiales que permitan reprimir en forma oportuna y eficaz los delitos que afecten en mayor grado la paz y la tranquilidad ciudadanas.

De otra parte, el artículo que se analiza confiere atribución al Director Nacional de Instrucción Criminal para comisionar a los jueces de orden público “en casos de excepción y por necesidades de orden público” para instruir procesos en municipios diferentes al de su sede, esta facultad es de similar contenido a la que le otorga al mismo funcionario el artículo 1º del Decreto Legislativo 1630 de 1987 para comisionar a los jueces de instrucción ambulante a cualquier municipio, de Distrito Judicial diferente al de su sede; disposición que la Corte declaró exequible mediante sentencia número 138 del 8 de octubre de 1987, por haber considerado que con ellos no se introduce modificación alguna en la división del territorio para efectos del servicio público de la justicia a que se refieren los artículos 5º, 7º y 152 de la Constitución; ni se altera la estructura que la Carta establece para la Rama Jurisdiccional.

Es incuestionable entonces que el Gobierno como legislador de excepción puede en orden al restablecimiento del orden público variar la competencia territorial de los funcionarios judiciales, que es de rango legal y no constitucional; máxime cuando se trata exclusivamente de la instrucción de procesos, ya que, como dejó sentado la Corte con toda nitidez en la sentencia número 90 de julio 30 de 1987: “El factor territorial no esta destinado a interferir en forma absoluta e inmodificable la investigación de los hechos”.

Los artículos 9º y 10 del decreto disponen sobre el procedimiento a seguir para la instrucción y fallo de los delitos que prevé el artículo 1º. Tal procedimiento será el señalado en los artículos 13 y siguientes de la Ley 2ª de 1984, con la condición de que al concluir la fase instructiva el juez deberá rendir un breve informe a la Sala Penal del respectivo tribunal, para que ésta lo dé a la publicidad, en forma total o parcial,

salvo que con ello se ponga en grave riesgo la vida de personas vinculadas al proceso, o ajenas a éste, la paz pública o el éxito de otras investigaciones.

Según reiterada jurisprudencia de la Corte “dentro del régimen de Estado de Sitio pueden el Gobierno dictar normas transitorias sobre procedimientos judiciales, ciñéndose a los principios fundamentales que prevé la Constitución, sobre todo el artículo 26 en garantía del debido proceso y del derecho de defensa” (sentencia de abril 30 de 1987).

No se advierte que las normas procedimentales referidas pugnen con tales garantías; luego serán declaradas conforme a la Carta.

5. El artículo 11 dispone que “el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) prestará a los jueces de orden público el apoyo de policía” lo cual no pugna con texto alguno de la Constitución, pues se trata de asignar una competencia legal a dicho organismo.

Respecto del inciso 2º del artículo 12 (gratificación por información eficaz) considera la Corte que la prohibición impuesta por el artículo 78-5 C.N., al Congreso, y por ende al Gobierno cuando ejerza funciones legislativas, de “decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76 inciso 18” (en realidad el 20), no se ve desconocida por dicho texto, ya que éste configura precisamente la ley preexistente que genéricamente establece los supuestos necesarios para adquirir derecho a la gratificación de que se trata. Por otra parte, la exención tributaria acordada a esta gratificación puede ser dispuesta mediante decreto legislativo, dado que al tenor del artículo 43 C.N., implícitamente en tiempo de no paz o sea de Estado de Sitio también el Gobierno goza de la potestad de suspender y modificar transitoriamente la legislación tributaria. Luego, procede declarar la constitucionalidad de esta disposición.

El artículo 13 asigna competencia a la fuerza pública y demás organismos de seguridad del Estado para brindar protección a los jueces de orden público y sus fiscales. Agrega que el Gobierno dispondrá, por petición de ellos, “la asignación de su sede y vivienda en cualquier dependencia oficial que se acomoda al desempeño de sus funciones, bienestar y seguridad”.

Como el Presidente tiene el poder de disponer de la fuerza pública, amén de que es la suprema autoridad administrativa dentro del Estado (artículo 120 C.N.) es lógico que pueda ordenar que se brinde protección especial a los jueces.

Igualmente, como suprema autoridad administrativa le corresponde el manejo de los bienes nacionales y puede, en consecuencia, disponer lo pertinente para la asignación de sede y vivienda de los jueces de orden público y sus fiscales.

La autorización que brinda el artículo 14 al Gobierno “para realizar las operaciones presupuestales necesarias para el debido cumplimiento” del decreto, encuentra fundamento en el artículo 206 C.N., que implícitamente permite hacer dentro del Estado de Sitio, erogaciones no incluidas en el presupuesto de gastos, modificándolas en consecuencia.

6. El artículo 15 dice: “Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación, se aplicará mientras dure turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional, a los delitos que se cometan a partir de su vigencia y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

Todo ello está en consonancia con la Carta y con doctrina reiterada de esta corporación.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, oído el concepto del Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

Declarar constitucional el Decreto 1631 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E.); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con todo respeto me permito sustentar las razones que, en mi opinión, justificaban la declaratoria de inconstitucionalidad de la parte final del artículo 5º del decreto en revisión, que dice “... sin perjuicio de que sean comisionados por el Director Nacional de Instrucción Criminal, en casos de excepción y por necesidades del orden público, para instruir procesos en municipios de distrito judicial diferente (sic) al de su sede”.

La ponencia inicial, que proponía que se declarase inconstitucional este texto, no fue acogida por la honorable Sala, razón por la cual la parte pertinente al artículo 5º fue redactada por el honorable Magistrado *Jairo E. Duque Pérez*.

No comparto la afirmación que ahí se hace en el sentido de que con este tipo de disposiciones “no se introduce modificación alguna en la división del territorio para efectos del servicio público de la justicia a que se refieren los artículos 5º, 7º y 152 de la Constitución Nacional; ni se altera la estructura que la Carta establece para la Rama Jurisdiccional”.

Tampoco considero que “es incuestionable entonces que el Gobierno como legislador de excepción puede en orden al restablecimiento del orden público variar la competencia territorial de los funcionarios judiciales, que es de rango legal y no

constitucional; máxime cuando se trata exclusivamente de la instrucción de procesos, ya que, como dejó sentado la Corte con toda nitidez en la sentencia número 90 de julio 30 de 1987: 'el factor territorial no está destinado a interferir en forma absoluta e inmodificable la investigación de los hechos'...

No creo que sea aplicable al caso esta última doctrina, pues en el fallo de julio 30 se decidió sobre la posibilidad de que, para efectos de la práctica de pruebas dentro de un proceso para cuya instrucción fuera ordinariamente competente un juez, pudiera éste desplazarse a territorio ajeno al de su jurisdicción. En cambio, la hipótesis que aquí se considera es la del juez que es desplazado de su territorio para que actúe en la investigación de procesos que pueden no tener ninguna conexidad con asuntos de los que deba conocer en razón de su competencia territorial ordinaria.

En salvamento de voto respecto del fallo proferido en el proceso 1716, el cual tuve el privilegio de suscribir conjuntamente con el honorable Magistrado *Dídimo Páez Velandia*, mostramos que no es incuestionable que por ley o decreto legislativo pueda prescindirse del factor territorial para la fijación de las competencias jurisdiccionales, así sea en el ámbito de la instrucción, y que con medidas como la que es objeto de esta glosa si se vulneran varios artículos de la Constitución.

En el salvamento de voto referido se hizo alusión a la sentencia que la Corte proferió el 14 de agosto de 1975, en la cual se declaró inconstitucional una disposición del mismo juez, por considerar que "el servicio de justicia tiene que sujetarse a la división territorial que prevé la Constitución y prestarse dentro de los límites de cada departamento, pues solamente 'las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico, podrán no coincidir con la división general', reza el artículo 7°".

Ciertamente la ley puede crear distritos judiciales, pero siempre dentro de los límites departamentales, y a ella le corresponde señalar el ámbito territorial de cada despacho judicial, inclusive los más modestos, sin salirse de los distritos creados por ella.

Esa es la doctrina que fluye nítidamente no sólo del artículo 7° sino de la parte final del artículo 157: "... Los jueces de que trata este artículo serán elegidos por el tribunal superior del respectivo Distrito Judicial, en Sala Plena, para un periodo de dos años".

El artículo referido alude a los jueces superiores, de circuito, de menores, especializados y de instrucción criminal. Para los municipales rige la misma disposición, al tenor del artículo 158 C.N.

Si todos los jueces deben ser nombrados por el tribunal superior del *respectivo* Distrito Judicial, es claro que deben conocer asuntos vinculados con la jurisdicción territorial del que los designe, y que, en caso contrario, como el que aquí se examina, sí se altera la estructura que la Carta establece para la Rama Jurisdiccional.

Fecha *ut supra*.

Jesús Vallejo Mejía, Dídimo Páez Velandia (adhiero al anterior salvamento parcial de voto).

ESTADO DE SITIO. SUSPENSION DE SALVOCONDUCTOS PARA PORTE DE ARMAS. EN EPOCAS DE TURBACION DEL ORDEN PUBLICO, NADA TIENE QUE VER CON LA NOCION DE DERECHOS ADQUIRIDOS, PUES SE REFIERE A UNA FACULTAD ADMINISTRATIVA DISPUESTA POR LA LEY. ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

Constitucional el Decreto Legislativo 1667 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 140.

Referencia: Expediente número 1721 (260-E).

Revisión constitucional del Decreto número 1667 del 31 de agosto de 1987, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 48.

Bogotá, D.E., octubre 15 de 1987.

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, en acatamiento a lo estatuido por el artículo 121 de la Constitución Política, ha remitido a la Corte para su estudio, copia auténtica del Decreto Legislativo número 1667 del 31 de agosto de 1987, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

El texto del mencionado decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1667 DE 1987
(agosto 31)

Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que los hechos violentos acaecidos últimamente en la ciudad de Medellín, han causado honda conmoción ciudadana contribuyendo a agravar la ya alterada situación de orden público;

Que los delincuentes han perpetrado sus asesinatos mediante el uso alevé de armas de fuego, y en especial con armas de uso privativo de las Fuerzas Militares;

Que es deber del Gobierno tomar las medidas conducentes al restablecimiento del orden público,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, prohíbese a los particulares, el porte de armas de fuego, de uso privativo de las Fuerzas Militares, en la ciudad de Medellín y los municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá y por lo tanto, se suspende la vigencia de salvoconductos expedidos para tal efecto, dentro del territorio de estos municipios.

Artículo 2o. Para los efectos del presente decreto y en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2003 de 1982, se consideran como armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, las siguientes:

1. Armas cuyo calibre sea uno cualquiera de los que a continuación se relacionan:

- a) Calibre 5.56;
- b) Calibre 7.62 por 39;
- c) Calibre 7.62 por 51;
- d) Calibre 7.63 por 41;
- e) Calibre 30.06;
- f) Calibre 30 carabina;
- g) Calibre 9 milímetros;
- h) Calibre .45 de pulgada;

i) Calibre 3.57.

2. Las armas de fuego automáticas tales como: subametralladoras, pistolas ametralladoras y fusil ametrallador sin importar el calibre.

3. Aquellas que hubieren sido modificadas en alguno o alguno de sus aspectos técnicos que influyan en sus características balísticas y de funcionamiento, con el ánimo de buscar efectos más letales que los causados por el arma original.

4. Las armas que llevan adaptado alguno de los siguientes dispositivos:

a) De puntería: Miras infrarrojas, electrónicas de magnificación de luz, telescópicas, localizadoras, de láser y otras similares;

b) Accesorios especiales: Silenciadores, culatines, lanza granadas, extensiones de cañón y otros semejantes.

Artículo 3o. Facúltase al Comando del Ejército para expedir salvoconductos especiales que amparen el porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, en los municipios de que trata el artículo 1° del presente decreto, a quienes así lo soliciten, previo estudio de los antecedentes y necesidades, siempre y cuando en concepto del Comandante del Ejército Nacional se haga imprescindible.

Artículo 4o. El incumplimiento a lo preceptuado en el artículo 1° del presente decreto, será sancionado conforme a lo previsto en el artículo 2° del Decreto 3664 de 1986 y su juzgamiento corresponde a los jueces especializados a que se refieren los Decretos 1806 de 1985 y 466 de 1987.

Artículo 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 31 de agosto de 1987.

VIRGILIO BARCO.

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Minas y Energía, encargado de las funciones del Ministerio de Agricultura, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*».

II. IMPUGNACIONES Y DEFENSAS

Antes del término de fijación en lista, los ciudadanos Gustavo de Jesús Salazar, Jairo Alberto Restrepo Isaza y Ricardo Cifuentes Salamanca, presentaron escrito de

impugnación por medio del cual solicitan a la corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 4° del Decreto 1667 del 31 de agosto de 1987, por considerar que si bien la Constitución faculta al ejecutivo para suspender las leyes que sean incompatibles con el Estado de Sitio, no lo autoriza para que suspenda actos administrativos, como lo pretende hacer a través del artículo 1° del decreto en mención, cuando decide “suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos dentro del territorio de la ciudad de Medellín y los municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá”, con lo cual se desconocen los efectos particulares de un acto administrativo, en perjuicio de la persona o ciudadano que después de cumplir las exigencias legales, haya obtenido del Estado la autorización necesaria para la obtención y porte de armas, con la consiguiente violación de derechos adquiridos.

Consideran los impugnantes que el ejecutivo ha violado el inciso 3 del artículo 121 superior.

Por su parte, el ciudadano Santiago Uribe Ortiz, también en escrito presentado antes del término de fijación en lista, defiende la constitucionalidad del decreto en revisión, afirmando que “no es cierto que al revocar de manera general los salvoconductos para el porte de armas se hayan vulnerado derechos adquiridos o situaciones jurídicas subjetivas, a contrapelo de la normatividad legal. Al contrario, la misma ley, sin necesidad de consideraciones de Estado de Sitio o de régimen de excepción ha contemplado expresamente la posibilidad de que la administración deshaga los efectos de la situación jurídica subjetiva, por la vía de disposición general, cuando median razones de interés público”.

Concluye el memorialista que el otorgamiento de un salvoconducto para portar armas no es un acto administrativo, sino una decisión unilateral, discrecional y por tanto revocable en cualquier momento, sin que para su cuestionamiento pueda acudir a la tesis de los derechos adquiridos.

Por todo lo expuesto y por considerar, además, que dicha medida puede tomarse aún sin necesidad del recurso de un decreto de Estado de Sitio, el ciudadano Uribe Ortiz considera que el decreto en revisión debe declararse exequible.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 1245 de septiembre 22 de 1987, emitió concepto en el cual sostiene la constitucionalidad del decreto y pide a la Corte que así lo declare.

Considera el Procurador que, desde el punto de vista formal, el decreto se ajusta plenamente a las exigencias constitucionales, ya que ha sido expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros y no tiene vocación de permanencia, pues su transitoriedad se encuentra prevista en los artículos 1° y 5°.

En relación con la debida conexidad que debe existir entre el decreto en examen y las causas que originaron la declaratoria de Estado de Sitio, tampoco encuentra reparo alguno el señor Procurador, debido a que las medidas adoptadas por el Decreto 1667 de 1987 buscan el restablecimiento del orden público, dada la evidente conducencia entre la suspensión de salvoconductos para el porte de armas y los

considerandos contenidos especialmente en los párrafos 1º y 8º del Decreto 1038 de 1984, por medio del cual se declara turbado el orden público y el Estado de Sitio.

Al penetrar en el análisis pormenorizado de las distintas disposiciones del estatuto en revisión, dice el Procurador:

El artículo 1º es constitucional porque, al prohibir a los particulares el porte de armas en los territorios allí señalados, no vulnera sino que desarrolla el artículo 48 de la ley fundamental, que contiene el principio general prohibitivo y limitativo respecto al porte de armas. Por tanto, la facultad conferida por el artículo 3º al Comando del Ejército para expedir salvoconductos especiales para armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, también es constitucional, ya que desarrolla los principios consagrados por el artículo 1º del decreto en revisión y en especial, el precepto del canon 48 superior.

El artículo 2º tampoco lesiona la Constitución ya que siendo de orden legal la definición sobre qué clase de armas se consideran de uso privativo de las Fuerzas Militares es obvio que el legislador de Estado de Sitio puede modificar el listado de esas armas.

Finalmente, el artículo 4º se limita a determinar con precisión tanto las sanciones como los funcionarios competentes para conocer de las conductas delictivas descritas por el decreto en revisión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Procuraduría considera que el Decreto 1667 de agosto 31 de 1987 es constitucional, y así lo solicita a la Corte que lo declare.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia.*

De conformidad con los artículos 121 y 214 C.N., esta corporación es competente para revisar oficiosamente la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República haciendo uso de las facultades que para el Estado de Sitio le confiere el primero de los textos citados, como sucede en el caso a estudio;

b) *Examen formal.*

El Decreto Legislativo número 1667 del 31 de agosto de 1987 aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho Ejecutivo, como lo exige el artículo 121 C.N.;

c) *Conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Sitio.*

Por medio del Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables

hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes;

“Que para conjurar la grave situación especialmente en los departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca, el Gobierno declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio de dichos departamentos por medio del Decreto 615 de 14 de marzo anterior;

“Que el Gobierno ha utilizado para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales los medios que le atribuye la legislación ordinaria, sin que haya bastado su efecto para recobrar la normalidad;

“Que con posterioridad a la expedición del Decreto 615 de 1984, han tenido lugar asaltos a poblaciones por obra de grupos armados, entre ellos los ocurridos sobre Acevedo en el departamento del Huila, Corinto en el departamento del Cauca, Sucre y Roldán Bajo en el departamento de Antioquia y Miraflores en la Comisaría del Guaviare;

“Que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional;

“Que recientemente ocurrieron actos terroristas en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá, causantes de la destrucción de numerosos vehículos de transporte colectivo;

“Que al anochecer del día de ayer fue asesinado el señor Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla;

“Que en general hechos de violencia provocados por las circunstancias antes mencionadas han ocasionado sensibles bajas del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo mismo que víctimas en la población civil;

“Que se hace necesario, ante la gravedad de la situación, adoptar medidas de excepción contempladas en el artículo 121 de la Constitución Política”.

El decreto *sub examine* alude, en sus considerandos, al estudio del Estado de Sitio vigente y a hechos violento que, con posterioridad a su declaración, se sucedieron en la ciudad de Medellín, debido a la acción de delincuentes que, utilizando alevemente armas de fuego, en especial armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, perpetraron varios asesinatos, causando “honda conmoción ciudadana y contribuyendo a agravar la ya alterada situación de orden público”, para manifestar el deber del Gobierno de tomar las medidas conducentes a su restablecimiento.

Aunque el decreto que se revisa no se refiere específicamente a los grupos armados y a los grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, fenómenos en los cuales se fundó la declaratoria del Estado de Sitio hoy vigente, es de público conocimiento que los homicidios que han venido cometiéndose últimamente en la ciudad de Medellín contra personas caracterizadas por sus creencias u opiniones

políticas o por su liderazgo dentro de la comunidad, están directamente vinculadas con la existencia de los grupos atrás referidos.

No cabe duda de que la grave situación de violencia que se vive en la ciudad de Medellín, a la cual se refieren los considerandos del decreto en revisión y a cuya solución se orientan las disposiciones que en él se toman, es el resultado de la agravación de los hechos que motivaron la declaratoria del Estado de Sitio y, en consecuencia, es aplicable al caso la doctrina que ha sostenido esta corporación en varias sentencias, entre ellas la número 58 de 16 de junio último, acerca de circunstancias sobrevinientes que pueden ser tratadas con medidas de excepción sin que sea necesario adicionar el decreto legislativo que haya declarado el Estado de Sitio;

d) *Examen material.*

1. El decreto en examen contiene tres clases de regulaciones:

a) Disposiciones por medio de las cuales se prohíbe a los particulares en Medellín y en los municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá, el porte de armas de fuego consideradas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con la enunciación contenida en su artículo 2º y la consiguiente suspensión de salvoconductos expedidos para tal efecto, con la facultad adicional para el comando del ejército para expedir salvoconductos especiales para este tipo de armas (artículos 1º, 2º y 3º);

b) Disposiciones de carácter penal sobre sanción y juzgamiento por incumplimiento a lo preceptuado en las normas arriba referenciadas (artículo 4º);

c) Disposiciones sobre vigencia y aplicación del decreto (artículo 5º).

2. Acerca de los artículos 1º, 2º y 3º ha considerado la Corte que medidas de esta índole “son conducente para el restablecimiento del orden público y por consiguiente, encajan dentro de las facultades que al Presidente de la República le confiere el artículo 121 de la Constitución, previa declaración de turbación del orden público y de Estado de Sitio, como ha ocurrido” (vid sentencias de 2 de diciembre de 1976 y 12 de marzo de 1987).

Aunque los impugnadores consideran que la medida adoptada por el ejecutivo de suspender, en los territorios mencionados, los salvoconductos vigentes para el porte de armas, es inconstitucional por desconocer derechos adquiridos de los titulares de dichos salvoconductos, la Corte ha sostenido que dicha decisión constituye “un desarrollo del artículo 48 de la Constitución Nacional especialmente para épocas de turbación del orden público, conforme a las características que ésta asuma y según la inteligencia que del mismo tiene el Gobierno en cuanto al porte de armas y sus salvoconductos, lo cual nada tiene que ver con la noción de derechos adquiridos (artículo 30 *ibidem*), tanto por lo dicho como referirse a una facultad administrativa dispuesta por la ley” (sentencia de 12 de marzo de 1987).

La corporación reitera esta doctrina y a ella se acogerá para declarar la constitucionalidad de los artículos 1º, 2º y 3º del decreto en revisión.

3. Cuando el artículo 121 de la Constitución Nacional autoriza al Gobierno dentro del Estado de Sitio, para suspender las disposiciones legales incompatibles con dicha emergencia, le está permitiendo adoptar medidas de carácter penal tanto en los sustantivo como en lo atinente al procedimiento para regular y sancionar conductas que alteren la paz social, tal como lo hace el artículo 4° del decreto que se revisa, el cual es por consiguiente constitucional, si se tiene en cuenta, además, que contiene una referencia procedimental que no viola la garantía de defensa que consagra el artículo 26 superior.

4. El artículo 5° dice: ...“el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

Lo enunciado se encuentra en concordancia con la Carta y con doctrina reiterada de esta corporación.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

DECLARAR CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo número 1667 de agosto 31 de 1987.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

ESTADO DE SITIO. EL PRESIDENTE EN EJERCICIO DE LOS PODERES DE QUE QUEDA INVESTIDO POR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE SITIO, PUEDE EXONERAR DEL PAGO DE GRAVAMENES ADUANEROS POR LA IMPORTACION DE MATERIAL DE GUERRA NECESARIO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO.

Exequible el Decreto 1722 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 141.

Referencia: Expediente número 1725 (261-E).

Revisión constitucional del Decreto 1722 de 1987, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Magistrado sustanciador: *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 48.

Bogotá, D.E., octubre quince (15) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 121 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República, ha enviado a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 1722 expedido el 4 de septiembre de 1987, para la revisión de su constitucionalidad.

Habiéndose agotado los trámites que indica el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, entra la Corte a adoptar la correspondiente decisión de mérito.

II. EL DECRETO QUE SE REVISÁ

El texto literal del decreto que se revisa dice así:

«DECRETO NUMERO 1722 DE 1987
(septiembre 4)

Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Política el Gobierno dictó el Decreto 3670 de 1986 (diciembre 19);

Que la Corte Suprema de Justicia al verificar el control automático de constitucionalidad lo encontró ajustado a los términos de la Carta Política, sentencia del 26 de febrero de 1987;

Que el día 23 de diciembre de 1986 fue sancionada la Ley 75 del mismo año, la cual fue publicada en el Diario Oficial número 37742 de fecha 24 de diciembre de 1986;

Que la mencionada ley constituye legislación permanente y regula íntegramente la materia;

Que las normas contenidas en el decreto legislativo citado deben permanecer en vigor, dado que aún subsisten las circunstancias que motivaron su expedición,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio la totalidad o parte del territorio nacional, el material de guerra o reservado a que se refiere el Decreto 695 de 1983 a excepción de los numerales 5, 6, 10 y 12 y “combustibles, lubricantes y grasas” de que trata el artículo 1° destinado a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad, los Fondos Rotatorios adscritos a estos organismos y el Hospital Militar Central, que se encuentre contratado en la fecha de publicación de este decreto y pendiente de nacionalización, será despachado en forma inmediata para consumo libre del pago de la totalidad de los derechos de aduana y demás gravámenes.

Artículo 2o. El despacho para consumo requerirá una certificación expedida por el subdirector de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que al comprar el bien respectivo existían apropiaciones presupuestales suficientes, así como una constancia otorgada por el Ministro de Defensa Nacional o el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, según el caso, de que los elementos son necesarios en forma inmediata para preservar el orden público y la seguridad nacional.

La existencia de recursos provenientes de los fondos internos de que trata el Decreto 2350 de 1971, será certificada por el Comandante General de las Fuerzas Militares o por el Ministro de Defensa Nacional para los gastos ordenados por la Dirección General de la Policía Nacional.

Artículo 3o. El material que con el mismo objeto se contrate a partir de la vigencia del presente decreto, quedará cobijado por el tratamiento aquí establecido, mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio la totalidad o parte del territorio nacional.

Artículo 4o. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 4 de septiembre de 1987.

VIRGILIO BARCO.

El Ministro de Relaciones Exteriores y encargado de las funciones del despacho del Ministro de Gobierno, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *José Manuel Arias Carrizosa*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía y encargado de las funciones del despacho del Ministro de Agricultura, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Educación Nacional, *Antonio Yepes Parra*; el Ministro de Comunicaciones, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*».

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Según informe secretarial el término de fijación en lista transcurrió sin que ningún ciudadano acudiera a impugnar o coadyuvar la constitucionalidad del decreto materia de revisión.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

En su concepto de rigor opina el Procurador que el decreto que se examina es exequible; luego de analizar que cumple las formalidades exigidas en el artículo 121 de la Constitución y que es clara su conexidad con las causas invocadas por el Gobierno en la declaratoria de Estado de Sitio, dado que tiende a dotar en forma oportuna a las Fuerzas Armadas de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones “mediante la suspensión de disposiciones sobre los gravámenes de importación de ese material y a obviar las insuficiencias presupuestales para atender tal evento”.

En atención a que el Decreto 1722 de 1987 reproduce textualmente el Decreto Legislativo 3670 de 1986 que la Corte declaró exequible en sentencia de febrero 26 de 1987, transcribe las consideraciones en que se basó la decisión.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

Los artículos 121 y 214 de la Carta Fundamental, le imponen a la Corte el deber de controlar de oficio, la constitucionalidad de los decretos que el Presidente de la República expida en ejercicio de las facultades allí señaladas. Tiene entonces competencia en el caso *sub judice*, porque el Decreto número 1722 de 1987 se dictó en uso de los poderes especiales de Estado de Sitio.

Segunda. Formalidades del decreto.

El decreto bajo examen cumple las formalidades consagradas en el artículo 121 de la Constitución Política para los decretos dictados al amparo del régimen de excepción, pues aparece firmado por el Presidente y todos sus ministros. Por otra parte sus regulaciones son transitorias ya que de conformidad con el artículo 1º rige "mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio la totalidad o parte del territorio nacional" y solo suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Tercera. Contenido del decreto.

"Al analizar las medidas que adoptó el Gobierno en el decreto sometido ahora al juicio de la Corte se advierte que el texto es idéntico en todas sus partes al Decreto Legislativo 3670 de diciembre 19 de 1986 que la Corte declaró ajustado a la Constitución, mediante sentencia número 13 de febrero 26 de 1987; solo que en esta oportunidad el ejecutivo, agrega a las razones que antes consideró al expedir ese decreto el haber entrado a regir la Ley 75 de 1986 que 'constituye legislación permanente y regula íntegramente la materia'.

En la sentencia citada dejó en claro la Corte que las disposiciones que dictó el Gobierno guardan la necesaria relación de conexidad con el Decreto 1038 de 1984 que declaró el Estado de Sitio en todo el territorio nacional, por estar orientadas a 'dotar en forma oportuna a las Fuerzas Armadas y de seguridad del estado de equipos y materiales para el cumplimiento de sus funciones' a fin de atender al restablecimiento del orden público turbado. Este juicio es extensivo al decreto en examen.

Igualmente la Corte en esa ocasión analizó las previsiones contenidas en cada uno de sus artículos, y las halló conformes con el régimen constitucional, sobre la base de considerar que el Presidente en ejercicio de los poderes de que queda investido por la declaratoria de Estado de Sitio, puede exonerar del pago de gravámenes aduaneros por la importación del material de guerra ya contratado y pendiente sólo de nacionalización; así como establecer requisitos excepcionales para demostrar la apropiación presupuestal y la necesidad de su inmediato empleo 'para preservar el orden público y la seguridad nacional'; como el decreto que se revisa reproduce las disposiciones del Decreto 3670 de 1986, según se dijo, son valederas las razones

anteriores para que la Corte declare, como en efecto lo hará, la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 1722 de 1987”.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto número 1722 de 1987 “por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Norma Inés Gallego de López, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA. ELECCIONES. INTEGRACION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS MUNICIPALES. LAS ELECCIONES LOCALES, COMO FENOMENO POLITICO QUE SE TRASLADA DE LA ELECCION DE LOS CONCEJALES A LA DE LOS ALCALDES MUNICIPALES Y A LA DE LA TERCERA PARTE POR LO MENOS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS A QUE SE REFIERE LA LEY, ASEGURAR LA POSIBILIDAD DE PARTICIPACION Y ACERCAMIENTO DE TODOS LOS CIUDADANOS A LOS PROCESOS DE DECISION DE SUS PROBLEMAS COMUNES.

Exequibles los artículos 18 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 313 del Decreto 1313 de 1986 en la parte demandada.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 142.

Referencia: Expediente número 1620.

Acción de inexecuibilidad contra los artículos 18 de la Ley 11 de 1986 y 313 del Decreto 1333 de 1986. Integración de las Juntas Administradoras.

Actor: Carlota Villegas Montoya.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 48.

Bogotá, D.E., octubre quince (15) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Carlota Villegas Montoya, formuló demanda de inconstitucionalidad “contra el artículo 18 de la Ley 11 de 1986, y contra el artículo 313 del Decreto-ley 1333 de 1986”.

Se admitió la demanda y se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación quien se declaró impedido para conceptuar dentro de este proceso. La Sala Constitucional de esta corporación aceptó dicho impedimento y corrió traslado al señor viceprocurador quien emitió el concepto fiscal de rigor.

Examinada la demanda se encuentra que el actor no transcribió el artículo 18 de la Ley 11 de 1986, pero señaló que su tenor es el mismo del artículo 313 del Decreto 1333 de 1986. Sin embargo, hay que observar que existe diferencia de un término entre los dos textos, aunque la parte acusada de las dos normas es idéntica, y por lo tanto considera la Corte que de acuerdo con anteriores pronunciamientos suyos así se cumple la exigencia formal de la transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales, a que se refiere el ordinal 1º del artículo 16 del Decreto 432 de 1969. En efecto, en relación con las normas acusadas sostiene que su acción se dirige y contrae a la frase: "... en todo caso no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente", que corresponde literalmente a una parte del texto del artículo 18 de la Ley 11 de 1986 y del artículo 313 del Decreto 1333 de 1986.

Procede ahora la Corte a resolver el asunto.

II. TEXTO DE LO ACUSADO

El actor formula su demanda contra las dos normas arriba relacionadas, por lo que la Corte en este punto, relaciona el texto del artículo transcrito por el actor en su demanda con el texto del artículo 18 de la Ley 11 de 1986 que es del mismo tenor.

«DECRETO 1333 DE 1986 (abril 25)

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

Artículo 1o.

Artículo 313. Las juntas administradoras que se reunirán como mínimo una vez al mes, estarán integradas por no menos de tres (3) ni más de siete (7) miembros, elegidos en la forma que determinen los Concejos. *En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente.*

Los miembros principales y suplentes de las corporaciones de elección popular no podrán hacer parte de las juntas administradoras locales.

El período de las juntas deberá coincidir con el período de los respectivos Concejos Municipales.

El alcalde, el personero, el tesorero, el contralor municipal donde lo hubiere y el respectivo o respectivos inspectores de policía podrán participar, con derecho a voz, en las deliberaciones de las juntas administradoras locales” (lo subrayado es lo acusado)».

III. LA DEMANDA

a) *Normas que se consideran infringidas.*

El actor considera que la norma acusada infringe el artículo 171 de la Constitución Nacional;

b) *Fundamentaciones.*

Se sintetizan los cargos del actor de la siguiente manera:

La regulación constitucional de las elecciones corresponde a un tema no meramente orgánico sino dogmático, pues el constituyente no deja en manos de la ley el señalamiento de los eventos en los que se deben efectuar elecciones ciudadanas o populares ni qué funcionarios se eligen por los ciudadanos. El artículo 171 de la Carta señala taxativamente los funcionarios que se eligen popularmente sin que le sea permitido al legislador suprimir ni agregar elecciones por el voto directo.

IV. LA VISTA FISCAL

Ante el impedimento del Procurador General de la Nación, el señor viceprocurador emitió el concepto fiscal correspondiente en el que solicita a esta corporación que declare que se encuentra inhibida para proferir fallo de mérito por no haberse integrado la proposición jurídica completa, o que si la Corte estima que debe pronunciarse sobre lo demandado, declare que los artículos 18 de la Ley 11 de 1986 y 313 del Decreto 1333 de 1986, son parcialmente inexecutable.

1. Advierte en primer término que “en la demanda no se integra la proposición jurídica completa, por cuanto los artículos 19 de la Ley 11 de 1986 y 314 del Decreto 1333 de 1986, ordenan la colaboración de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la realización de las elecciones a que se refieren los artículos 18 y 313, respectivamente, las que tendrán lugar el día que señalen los respectivos concejos y que serán distintas de las demás elecciones que prevean la Constitución y la ley”.

Las normas acusadas no tienen la autonomía y la independencia necesarias para estudiarlas a fondo y proferir fallo de mérito por lo que una decisión sobre lo demandado, hará inane el fallo.

2. No obstante lo anterior, advierte: “es evidente que no existe norma constitucional alguna que habilite al legislador ni a autoridad alguna para hacer extensivo el sistema de elección directa a quienes vayan a ser elegidos miembros de las juntas administradoras locales”.

De esta manera el artículo 171 de la Carta resulta violado, pues no puede extenderse su clara regulación taxativa a otras figuras para las cuales no ha sido habilitado el legislador ya que “solamente pueden ser elegidos por el voto directo de

los ciudadanos el Presidente de la República, senadores, representantes, diputados, consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial. Y nadie más”. Estima que si procede el fallo de mérito, la Corte debe declarar la inexecutable de las normas parcialmente acusadas.

En consecuencia “para extender el sistema de elección directa y popular a cualquiera otros cargos, no importa el nivel o jerarquía, se requiere de una reforma a la Constitución como lo hiciera el constituyente de 1986, para que a partir de 1988 se puedan elegir directa y popularmente a los alcaldes municipales y el del Distrito Especial de Bogotá”.

Sostiene por último “que si la Corte declara inexecutable los fragmentos de las normas acusadas, la facultad otorgada a los Concejos para determinar la forma en que deben ser elegidos, indudablemente excluye la posibilidad de la elección directa por los ciudadanos de las comunas o corregimientos en que se divida el territorio urbano o rural del correspondiente municipio”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La competencia.

1. La Corte es competente para conocer y decidir sobre demandas contra preceptos de una Ley como la 11 de 1986 y de un Decreto-ley como el 1333 de 1986.

2. Encuentra la Corte que el demandante sólo transcribe el artículo 313 del Decreto-ley 1333 de 1986 pero señaló que el artículo 18 de la Ley 11 de 1986 tiene el mismo tenor. Aunque hay alguna diferencia en el texto, en todo caso, como se observó anteriormente, la parte acusada de ambas normas es idéntica y por tanto considera la Corte que se ha cumplido el requisito formal a que se refiere el ordinal 1º del artículo 16 del Decreto 432 de 1969.

Segunda. Proposición jurídica completa.

No comparte la Corte el concepto fiscal sobre la proposición jurídica incompleta, pues encuentra que las normas acusadas, aunque constituyen apenas una parte del artículo 313 del Decreto 1333 de 1986 y se relaciona con las disposiciones contenidas en los artículos 18 de la Ley 11 de 1986 y 314 del mismo decreto, no depende de éstos de manera necesaria y absoluta sino apenas relativamente.

Las disposiciones que se acusan, en sí mismas constituyen un precepto que de manera inequívoca conservan su especificidad y autonomía ya que no requieren de los demás, con los que de manera general se relacionan, para ser estudiados. Así, la jurisprudencia relativa a la llamada “proposición jurídica incompleta” no es de aplicación al caso que se examina.

El artículo 196 de la Carta, producto de la Reforma Constitucional de 1968, permitió a los Concejos Municipales la creación de las Juntas Administradoras locales para partes del territorio municipal y sometió la asignación de funciones propias del Concejo y la organización de aquéllas a los límites que determine la ley. Esta previsión constitucional le confiere al Concejo la facultad de determinar entre

otras cosas, la forma de integración de las juntas administradoras locales dentro de los límites de la ley, que también debe someterse a los dictados de la Constitución.

Tercera. "La elección popular directa.

El artículo 171 de la Carta, consagra cuáles cargos públicos son de elección popular y directa. En efecto, el artículo 171 de la Constitución Nacional dispone lo siguiente:

'Artículo 171. Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial (modificado por el Acto Legislativo número 1 de 1986).'

Es esta disposición un instrumento político que permite la participación de todos los ciudadanos en la designación de sus gobernantes y es, precisamente, ésta una vía democrática de acceso a la función pública que de manera precisa prevé la Constitución Nacional. En consecuencia, el señalamiento expreso que en dicha norma se hace de los funcionarios cuyo título debe emanar siempre de la voluntad política directa del pueblo proyectada en las urnas electorales, indica que el constituyente decidió reservarse dicho señalamiento respecto de aquellos cargos en forma que no admite duda alguna.

Pero por otra parte, el inciso final del artículo 196 de la Constitución establece, en forma muy clara y precisa, que 'los Concejos... podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de las funciones y señalando su organización dentro de los límites que determina la ley'.

Para esta corporación es claro que el constituyente de 1968 entregó expresamente al legislador la competencia para señalar los límites de la organización de las "juntas administradoras locales" y que dentro de ella está comprendida necesaria e implícitamente la de fijar los sistemas de integración de las mismas.

En este sentido, las normas acusadas parcialmente, prescriben un número mínimo de miembros de las juntas, que deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos sin desbordar esta expresa facultad constitucional ya que señalar los límites de la organización equivale a estructurarla o a lo que es lo mismo, a fijar principios y procedimientos para su integración.

Quiso, pues, el constituyente permitirle al legislador que señalara dichos límites, y como, especialmente se refirió a los de organización de las juntas, lo atribuyó de la competencia necesaria para determinar el procedimiento correspondiente.

Sin duda alguna el artículo 18 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 313 del Decreto 1333 de abril 25 de 1986 (Código de Régimen Municipal) desarrollan el principio constitucional contenido en el citado artículo 196, y se enmarcan dentro del contexto de la reforma política y administrativa que se refleja en la elección popular de alcaldes y en el énfasis que el constituyente de 1968 y 1986 ha querido fijar en el concepto de la descentralización administrativa territorial".

Así lo ha entendido la Corte en jurisprudencia del 1º de octubre de 1969, cuando expresó:

“.....”

“f) Conexo al punto anteriormente tratado está la atribución del inciso final del artículo 196, que dice: ‘Los Concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

“Las juntas a que se refiere este precepto son bien distintas de las que para ciertos asuntos, al fijar la estructura de la administración municipal, pueden crear los Concejos, o de las juntas directivas de establecimientos y empresas distritales (atribuciones 3ª y 4ª del art. 197); se trata, como expresamente se califican, de juntas administradoras locales, esto es de las que, con asignación de algunas de sus funciones, puede establecer cada concejo para sectores territoriales del distrito. Lo que pretendió el constituyente fue procurar la descentralización administrativa dentro de cada municipio por el aspecto territorial, y ya no sólo por el técnico o de servicios que se logra mediante los establecimientos públicos.

“La realidad es que existen municipios de muy vasto territorio, con núcleos importantes de población concentrados en regiones distantes de la cabecera, a veces mal comunicados, con intereses y necesidades peculiares, y resulta por lo mismo conveniente que cuenten con organismos delegatarios del Concejo para distintos negocios, según lo autorice la ley, a través de los cuales puede lograrse la democrática y necesaria participación de los vecinos.

“Es pues potestativo de los Concejos crear estas juntas administradoras, organizándolas y asignándoles ciertas funciones, dentro de los límites que señale la ley, según reza la Carta; por lo mismo puede la ley indicar cuáles son las funciones delegables y hasta qué grado, pero no puede prohibir que se creen esas juntas, ni organizarlas ella misma, ni establecerlas directamente, ni imponer las delegaciones del caso.

“.....” (Magistrado ponente: doctor *Hernán Toro Agudelo*).

Las elecciones locales, como fenómeno político que se traslada de la elección de los concejales a la de los alcaldes municipales y a la de la tercera parte por lo menos de las juntas administradoras a que se refiere la ley, aseguran la posibilidad de participación y acercamiento de todos los ciudadanos a los procesos de decisión de sus problemas comunes o colectivos.

Es una forma de autogobierno de claro linaje democrático para el ciudadano de los corregimientos y comunas; es la administración que se vincula a los problemas concretos de cada localidad en forma inmediata, para buscarle adecuada solución y para comprometer en ella a los propios vecinos. Es ciertamente una auténtica participación que busca rescatar el verdadero concepto de representación popular que está en la base de las instituciones políticas y que se ha venido desdibujando por obra y gracia de meros mecanismos electorales. La intermediación del ciudadano que elige a su representante en las comunas y corregimientos llevará, por sus pasos contados, a la vivencia del proceso democrático, para superar el llamado clientelismo electoral.

Pero, además, de lo preceptuado por el artículo 196, y que desarrollan las normas acusadas, es pertinente señalar que el artículo 180 consagra expresamente

que "la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones", disposición cuya finalidad también puede invocarse como respaldo constitucional del inciso acusado del artículo 18 de la Ley 11 de 1986 y del artículo 313 del Decreto 1333 de 1986, pues allí se está dando cumplimiento al mandato del constituyente que determinó su voluntad en lo fundamental de las decisiones políticas en materia de elecciones, pero dejó a la reglamentación legal la competencia para establecer los límites al sistema de organización que fueren necesarios, acordes con los principios político-administrativos que se señalan.

Acorde con las anteriores consideraciones, la norma acusada no contraviene ningún texto constitucional, y así procederá a decidirlo la Corte.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 18 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 313 del Decreto 1333 de 1986 en la parte que dice: "... En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); *Rafael Baquero Herrera* (salvedad de voto); *José Alejandro Bonivento Fernández* (salvo el voto); *Jorge Carreño Luengas*, *Manuel Enrique Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Norma Inés Gallego de López*, Magistrada; *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Didimo Páez Velandia*, Magistrado; *Oscar Peña Alzate*, Conjuez (salvo el voto); *Héctor Gómez Uribe*, *Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Héctor Marín Naranjo* (con salvamento de voto); *Lisandro Martínez Zúñiga*, *Fabio Morón Díaz*, *Alberto Ospina Botero*, *Jacobo Pérez Escobar*, *Rafael Romero Sierra* (con salvamento de voto); *Edgar Saavedra Rojas*, *Jesús Vallejo Mejía*, *Ramón Zúñiga Valverde*.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO

Me he apartado, con respeto, de la ponencia de exequibilidad acogida por la mayoría de la Sala Plena de la honorable Corte Suprema de Justicia, porque considero que la decisión debe ser la contraria, la de aceptar la inexequibilidad pedida.

La demanda, se contrae a los art. 18 de la Ley 11 de 1986 y 313 del Decreto 1333/86, en cuanto dice que "... en todo caso no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente...".

La referencia es a la composición de las juntas administrativas locales, reguladas en parte por las normas acusadas, en desarrollo del artículo 196 de la Constitución Nacional.

La discrepancia del salvamento radica en la apreciación del artículo 171 de la C. Nacional, que reza "todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial" (artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 1986).

La decisión mayoritaria entiende que el artículo es básicamente una consagración del sufragio universal y que además el constituyente quiere preservar la elección de los organismos allí reservados, a la elección directa del ciudadano, para que la ley, de ninguna manera, pueda determinar otro sistema de escogencia.

Se acude en apoyo de esa tesis, a la presencia del artículo 180 de la misma constitución, que dice "la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones; definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal".

Considero que el artículo 171 de la Constitución por sí mismo, sin necesidad de las muletillas adverbiales de "sólo" o "únicamente" determina claramente que el voto directo de los ciudadanos no se puede convocar sino para la elección de los organismos por él señalados.

El artículo 180, simplemente quiso dejar a la ley "lo demás", es decir lo que no tocaba con los principios fundamentales ya estatuidos en ese título XVII sobre elecciones: representación proporcional, sistema del cociente electoral, circunscripciones electorales, la función constitucional del sufragio y la no extensión del voto directo a otros organismos distintos señalados en ese art. 171.

Este artículo 180 tiene su base, en el antecedente de las constituciones anteriores a la de 1986, que fueron verdaderos códigos electorales, cuya discusión y aplicación tantos males le causaron al país:

Por eso, se quiso reducir al canon constitucional lo fundamental en materia de elecciones, y dejar "lo demás" a la ley.

Es así como el país cuenta hoy con un Código Electoral, el DL. 2241/86, cuyo "objeto es el de *perfeccionar el proceso y la organización electorales* para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y *que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresada en las urnas...*" (art. 1º) —subrayas fuera del texto—.

De aceptar la tesis de la decisión mayoritaria, en cuanto ella dice que el constituyente lo que quiso fue impedir que la ley cambiara el sistema de elección de

los organismos señalados en el art. 171, simplemente sobraría esta disposición, ya que otros artículos de la misma constitución, expresamente determinan la elección directa de ellos, sin necesidad de acudir a las voces del 171 dicho, así:

Presidente, art. 114.

Senadores, art. 93.

Representantes, art. 99.

Diputados, art. 185.

Concejales, art. 196.

Consejeros, Intendentes y Comisariales-AL 1/86.

Alcaldes AL. 1º/86.

Con esa interpretación, si se borrarán el artículo 171 no pasaría absolutamente nada, pues el legislador no pudiera, para esos casos, idear otros sistemas de escogencia ya que las otras normas constitucionales han determinado el de la elección por el voto directo de los ciudadanos.

Realmente, lo que quiso el constituyente con el art. 171, fue lo contrario, poner un límite para que el legislador no prodigara los certámenes eleccionarios en el país ampliándolos a otras instituciones. Le pareció muy suficiente la participación ciudadana en el amplio diagrama democrático del art. 171, que por cierto tiene una enorme significación en el control del Estado.

El hecho de limitar el prodigamiento electoral del legislador, hacia otras instituciones, de ninguna manera significa el constreñir el sufragio universal, que ya está bien plasmado en la constitución y aceptado por el país, que cada vez adquiere una mayor madurez democrática.

Lo evidente es que el constituyente, por sus innumerables experiencias históricas, dolorosas por cierto, quiso precisar sólo unos postulados electorales fundamentales y dejar "lo demás" a la ley.

Por amplia, sana y madura que sea la participación directa de los ciudadanos, no escapa el que los debates electorales tengan un entorno absorbente de la atención del país, unos costos fiscales enormes, unas circunstancias políticas tensionantes. Mucho más en las distintas épocas en las cuales se fue decantando el artículo 171. Obvio, que el constituyente no ha sido ajeno a la ponderación de esos ingredientes reales de los comicios colombianos.

Mañana, el legislador podrá disponer, con absoluta libertad, el que, por ejemplo, se elijan por el voto directo, el Tribunal Disciplinario, el Consejo Nacional Electoral, el Registrador del Estado Civil, los jueces de comercio y de trabajo, los jurados de conciencia, los veedores y fiscales especiales que se creen, en fin todos aquellos organismos que no tengan una fijación nominadora en la Constitución Nacional.

El Acto Legislativo número 1 de 1986, como ejemplo reciente, determinó la elección de alcaldes municipales y de Consejos Intendenciales y Comisariales. Para

ello fue preciso reformar el artículo 201 que le daba al alcalde el carácter de agente del gobernador y el artículo 171, para agregar a su lista, esos nuevos organismos de elección directa.

El artículo 196 de la Carta, en su inciso final, permite a los concejos municipales la creación de las juntas administradoras locales “para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley”.

Esta norma, fruto de la reforma constitucional de 1968, apenas recibió el marco legal, a los 18 años cuando se expidió la Ley 11/86, hoy codificada íntegramente en el Código de Régimen Municipal (DL. 1333/86).

Es claro que las juntas administradoras locales pueden ser “organizadas” por los Concejos Municipales “dentro de los límites que determine la ley”, pero es obvio también, que esa ley no puede transpasar a su vez, los límites de la constitución. O sea, que en nuestro sentir, ella excedió el canon constitucional del artículo 171 al hacerle un agregado más.

Dejo así consignadas las razones de mi respetuoso disentimiento.

Oscar Peña Alzate (me adhiero); Rafael Romero Sierra, Rafael Baquero Herrera, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Marín Naranjo.

SALVAMENTO DE VOTO

Es evidente que el sufragio envuelve una de las instituciones fundamentales de la democracia, y que, el artículo 171 de la Constitución Nacional y 1° del plebiscito de 1° de diciembre de 1957 lo consagran, cuando disponen que todo ciudadano –varón o mujer– elige directamente Concejales, Diputados, las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República. Y en este sentido la Carta fundamental enmarca la participación ciudadana, como sistema político de representación popular.

La ley, por tanto, puede desarrollar ese principio, pero jamás desbordarlo. Debe respetar como dijo la Corte en sentencia de 4 de marzo de 1970 (G.J. 2340 a 2342, pág. 68) “la esencia y finalidad de la Constitución”.

En el salvamento de voto de los colegas disidentes se deja claramente expresada la voluntad del constituyente y que, por su contenido profundo y certero, libera de hacer mayores comentarios en este punto.

Empero, debo agregar más, tal como tuve ocasión de exponerlo en el debate de Sala Plena: el artículo 196 de la Constitución Nacional en manera alguna permite, como lo sostiene la sentencia, que pueda la ley desconocerle a los Concejos la facultad de elegir los miembros de las juntas administradoras, que ellos crean. Los límites que la Constitución, en el artículo 196 le demarca a la ley, exclusivamente son atinentes a las funciones y organización, pero en manera alguna para imponer el sistema de escogencia total o parcial de sus miembros puesto que no está dentro de las facultades legales, fijar esas clases de elecciones.

Las juntas obedecen, como lo ha dicho esta corporación, es a que existen municipios, de muy vasto territorio con núcleos importantes de población concentrados en regiones distintas de la cabecera, a veces mal comunicadas, con intereses y necesidades peculiares, y por lo mismo resulta conveniente que cuenten con organismos delegatarios del Concejo para distintos negocios, según lo autorice la ley, a través de los cuales puede lograrse la democrática y necesaria participación de los vecinos" (sentencia 1º de octubre de 1960. G.J. 2338 pág. 386).

Pero ese logro no puede hacerse cuando la integración se alcanza por un sistema que rompe la unidad de propósito que persigue la superación de los problemas comunitarios, porque dejan de tener los Concejos la importancia en el manejo de los asuntos, en la medida en que los elegidos, también por el sufragio popular, puedan reflejar y proyectar intereses contrarios a los delegantes, que son y deben ser los Concejales. Si los miembros de las juntas son elegidos por el sufragio directo, aspecto democráticamente inconstatable, no pueden desarrollar los criterios de los Concejales, verdaderos voceros populares del municipio, sino los propios, aún en contradicción con éstos. Absurda esa dicotomía funcional. La participación de la comunidad, entonces, debe ser el resultado del querer de los Concejales, como delegantes.

José Alejandro Bonivento Fernández (me adhiero); *Manuel Enrique Daza Alvarez*.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. PARTICIPACION A ENTIDADES OFICIALES QUE HAN DECOMISADO MERCANCIAS DE CONTRABANDO, PARA SUS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL, COMO ESTIMULO PARA CONTROLAR TAL FLAGELO ECONOMICO. ESTATUTO PENAL ADUANERO.

La Corte remite a sentencias de 19 de septiembre de 1985 y del 2 de julio de 1987. Exequible parcialmente las siguientes partes del Decreto Extraordinario 051 de 1987: numeral 2 del artículo 4º, el fragmento del artículo 9º, el artículo 12, y el artículo 76.

Inexequible el artículo 77 del Decreto 051 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 143.

Referencia: Expediente número 1653.

Acción pública de inexecutableidad contra el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 y el Decreto número 0051 de 1987; subsidiariamente contra los artículos 4º numerales 2, 9, 12, 13, 16, 19 a 29 (Título III en su integridad), 76 y 77 del Decreto 0051 de 1987. Estatuto Penal Aduanero.

Actora: Beatriz Martínez Quintero.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 49.

Bogotá, D.E., octubre 22 de 1987.

I. ANTECEDENTES

Ante esta corporación, la ciudadana Beatriz María Martínez Quintero, en ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inexecutableidad contra las normas relacionadas en la referencia.

Admitida la demanda, previo análisis de las pruebas aportadas, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, a quien la Sala Constitucional le aceptó su solicitud de impedimento por haber participado como representante a la Cámara en la elaboración y expedición de la Ley 52 de 1984, razón por la cual correspondió al Viceprocurador General de la Nación emitir en su debida oportunidad, el concepto exigido por la ley.

Procede ahora la Corte a resolver el asunto planteado.

II. DISPOSICIONES ACUSADAS

La acción pública de inexecutableidad se dirige de manera principal contra el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 y el Decreto 0051 de 1987, y de manera subsidiaria contra los artículos 4º numerales 2, 9, 12, 13, 16, 19 a 29 (Título III en su integridad), 76 y 77 del mencionado Decreto 0051 de 1987.

Las disposiciones acusadas se transcriben a continuación:

«LEY 52 DE 1984
(diciembre)

Por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

.....

Artículo 2o. Elaborar y poner en vigencia, un nuevo Estatuto Penal Aduanero, sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en esta ley se señalan para el Código de Procedimiento Penal».

El texto del Decreto 0051 es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 0051 DE 1987
(enero 13)

Por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 y consultada la Comisión Asesora que ella estableció,

DECRETA:

ESTATUTO PENAL ADUANERO

LIBRO PRIMERO

PARTE GENERAL

TITULO I

Disposiciones Generales

CAPITULO UNICO

Artículo 1o. *Finalidad de este Estatuto.* El Estatuto Penal Aduanero comprende los hechos cuya investigación y fallo corresponde a la justicia penal aduanera que es una rama especial del poder jurisdiccional del Estado.

Artículo 2o. *Principios rectores.* Este Estatuto se regirá por los principios rectores de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal.

TITULO II

La Punibilidad

CAPITULO PRIMERO

Las penas

Artículo 3o. *Penas principales.* Son penas principales la prisión, el arresto y la multa.

Artículo 4o. *Penas accesorias.* Son penas accesorias, las siguientes:

1. Restricción domiciliaria.
2. Prohibición de ejercer el comercio.
3. Interdicción de derechos y funciones públicas.
4. Prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio.
5. Expulsión del territorio nacional para los extranjeros.

Artículo 5o. *Duración de las penas.* La duración máxima de las penas es la siguiente:

Prisión, hasta ocho años.

Arresto, hasta cinco años.

Restricción domiciliada, hasta tres años.

Interdicción de derechos y funciones públicas, hasta ocho años.

Prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio, hasta cinco años.

La expulsión del territorio nacional tiene carácter permanente.

Artículo 6o. *La multa.* La multa consiste en la obligación de pagar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, una suma comprendida en moneda nacional entre cinco y un mil gramos de oro.

Artículo 7o. *Autorización mediante trabajo.* La multa puede amortizarse con trabajo, en la forma señalada por el Código Penal.

Artículo 8o. *Convención de multa en arresto.* La pena de multa no pagada dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, se convertirá en arresto a razón de un día de detención por el equivalente al doble del salario mínimo legal diario.

Cuando se convierta la multa en arresto, este no podrá exceder de dos (2) años. El arresto cesará cuando se satisfaga la parte de la multa que no se haya cumplido con privación de la libertad.

El juez, en casos especiales, podrá fijar plazos y cuotas para el pago de la multa de acuerdo con el Código Penal.

La multa se pagará en la oficina seccional del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia o en la entidad que éste señale, y el recibo correspondiente deberá agregarse a los autos.

Artículo 9o. *Penas accesorias a la de prisión.* La pena de prisión implica las accesorias de interdicción de derechos y funciones públicas y prohibición de ejercer el comercio, por un período igual al de la pena principal. Las demás penas accesorias serán impuestas discrecionalmente por el juez, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14.

Artículo 10. *Penas accesorias a la de arresto.* Al imponer la pena de arresto, el juez podrá aplicar las accesorias que considere convenientes teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14.

Artículo 11. *Expulsión del Territorio Nacional.* La expulsión del territorio nacional se dispondrá en la sentencia que condene al extranjero a pena de prisión y se ejecutará una vez cumplida ésta.

Artículo 12. *Prohibición de ejercer el comercio.* La prohibición para el ejercicio del comercio implica la cancelación de la inscripción en el registro respectivo y la clausura del establecimiento del condenado, por el tiempo que señale la sentencia, para lo cual se oficiará a las Cámaras de Comercio del país y a las demás autoridades competentes.

Artículo 13. *Condena de ejecución condicional.* Al otorgar la condena de ejecución condicional el juez impondrá las obligaciones a que se refiere el artículo 69 del Código Penal, con excepción de la contenida en el numeral tercero, a menos que se trate de delito conexo que haya ocasionado perjuicios.

CAPITULO SEGUNDO

Dosificación de la pena

Artículo 14. *Criterios para fijarla.* El juez fijará la pena según la gravedad y modalidad del hecho punible, el grado de culpabilidad, las circunstancias de atenuación y agravación, la personalidad del agente, su capacidad económica, el valor de la mercancía, el monto de los impuestos burlados, la calidad de empleado oficial, la de tramitador de aduanas y los demás criterios señalados en el Código Penal.

Artículo 15. *Cooperación del agente.* La pena se disminuirá hasta en la mitad cuando el agente confiese en forma espontánea, veraz y oportuna, su participación en la comisión del hecho punible o cuando colabore eficazmente en la aprehensión del contrabando o la identificación o captura de otros responsables.

CAPITULO TERCERO

Prescripción de la acción y de la pena

Artículo 16. *Términos de extinción de la acción.* La acción penal y la pena por el delito de contrabando prescribirán en cinco (5) años.

La acción penal y la pena por contravención penal aduanera prescribirán en dos (2) años.

Artículo 17. *Iniciación del término de prescripción.* La prescripción de la acción comenzará a contarse, para los hechos punibles instantáneos, desde el día de la consumación; para los tentados o permanentes, desde la perpetración del último acto y cuando se desconozca la fecha de realización del hecho, desde aquella en que se haya aprehendido la mercancía.

CAPITULO CUARTO

Decomiso de bienes

Artículo 18. *Concepto.* El decomiso es el acto en virtud del cual pasan a poder del Estado las mercancías declaradas de contrabando, los instrumentos con que se haya cometido el hecho, los medios de transporte y las cosas y valores que provengan de su ejecución.

No habrá decomiso de los medios de transporte y demás elementos utilizados en la comisión de los hechos, si se acredita la buena fe de quienes tengan derechos sobre ellos.

LIBRO SEGUNDO

PARTE ESPECIAL

TITULO III

El hecho punible aduanero

CAPITULO PRIMERO

Delitos

Artículo 19. *Contrabando de régimen prohibido*. El que importe o exporte mercancía de prohibida importación o exportación, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

Artículo 20. *Contrabando por fuera de la aduana*. El que importe o exporte mercancía sin presentarla o declararla ante la autoridad aduanera, o por lugares no habilitados, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.

Artículo 21. *Contrabando cualificado*. El que importe o exporte mercancías valiéndose de documentos falsos, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años.

Artículo 22. *Contrabando por sustracción*. El que sustraiga del control de la aduana, mercancía que no haya sido despachada para consumo, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.

La pena será de tres (3) a ocho (8) años de prisión, cuando la sustracción se haga valiéndose de documentos falsos.

Artículo 23. *Contrabando interno*. El que sin ser partícipe de cualquiera de los delitos descritos en los artículos anteriores, transporte, almacene, tenga, posea, adquiera, venda, permute, oculte, use, dé o reciba en depósito, destruya o transforme mercancía introducida al país de contrabando, incurrirá en arresto de seis (6) meses a cinco (5) años.

A la misma sanción quedarán sometidos los propietarios, administradores o tenedores de trilladoras o tostadoras de café que funcionen sin autorización de la Dirección General de Aduanas.

Artículo 24. *Depósito y transporte no autorizados de café*. El que tenga, posea o almacene café en lugares no autorizados, o lo transporte por rutas distintas de las autorizadas, o en medios de transporte no inscritos en la Dirección General de Aduanas, sin la guía de tránsito o el certificado de revisión, incurrirá en prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.

La pena se aumentará hasta en la mitad cuando se trate de café desnaturalizado o semitostado.

Artículo 25. *Contrabando por matrícula irregular de automotores*. El que, sin permiso de autoridad competente, intervenga en la matrícula o traspaso de automotor importado temporalmente o de contrabando, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

Artículo 26. *Contrabando de mercancía de circulación restringida.* El que, sin permiso de autoridad competente, ponga en libre circulación mercancía importada temporalmente para reexportación en el mismo estado o para perfeccionamiento activo, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cinco (5) años.

CAPITULO SEGUNDO

Contravenciones

Artículo 27. *Cambio de destinación.* El que destine mercancía despachada para consumo restringido a lugares, personas o fines distintos de los autorizados, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro.

Artículo 28. *Tenencia o posesión extemporáneas.* El que tenga o posea mercancía importada temporalmente, vencido el plazo de permanencia en el país, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro.

Artículo 29. *Alteración de identificación.* El que altere la identificación de mercancía que no se encuentre en libre circulación, incurrirá en multa de cinco a un mil gramos oro.

LIBRO TERCERO

PARTE PROCEDIMENTAL.

TITULO IV

Jurisdicción y competencia

CAPITULO UNICO

Artículo 30. *De la Jurisdicción Penal Aduanera.* Ejercen la jurisdicción penal aduanera:

1. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
2. El Tribunal Superior de Aduanas.
3. Los Jueces Superiores de Aduanas.
4. Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera.
5. Los Jueces de Distrito Penal Aduanero.
6. Los Jueces de Instrucción Criminal y los Municipales, Penales o Promiscuos, en los casos y circunstancias establecidas en el artículo 38 de este Estatuto.

Artículo 31. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia.* La Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Penal, conoce:

1. De los recursos extraordinarios de casación y revisión.
2. De los recursos de hecho cuando se deniegue el de casación.

Artículo 32. *Competencia del Tribunal Superior de Aduanas.* El Tribunal Superior de Aduanas tiene competencia en todo el territorio nacional y conoce:

1. En segunda instancia por apelación, consulta o por virtud del recurso de hecho, de los procesos por el delito de contrabando y los delitos conexos, de que conocen en primera instancia los Jueces Superiores de Aduanas.

2. De los conflictos de competencia que se susciten en asuntos penales aduaneros, entre Jueces Superiores de Aduanas.

3. De los cambios de radicación en los procesos penales aduaneros. El tribunal decidirá en Sala Plena.

Artículo 33. *Competencia de los Jueces Superiores de Aduanas.* Los Jueces Superiores de Aduanas conocen:

1. En primera instancia, de los procesos por los delitos de contrabando cuya cuantía exceda de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales y de los delitos que se cometan en conexidad con el de contrabando, sin consideración a la cuantía, salvo los que requieran la intervención del jurado, caso en el cual la Jurisdicción Penal Aduanera conocerá del delito de contrabando y la ordinaria del delito conexo.

2. En segunda instancia, de los recursos de apelación y de hecho y de las consultas en los procesos de que conocen en primera instancia los Jueces de Distrito Penal Aduanero.

3. De los conflictos de competencia que se susciten en asuntos penales aduaneros, entre los jueces de distrito del respectivo círculo.

Artículo 34. *Competencia de los Jueces de Distrito.* Los Jueces de Distrito Penal Aduanero conocen:

1. En única instancia, de los delitos de contrabando y de las contravenciones penales aduaneras cuya cuantía sea hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales.

2. En primera instancia de los delitos de contrabando cuya cuantía exceda de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales y hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales.

3. En primera instancia de las contravenciones penales aduaneras cuya cuantía exceda de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 35. *Ajuste de cuantías.* El ajuste de cuantías se aplicará sin que en ningún tiempo se afecte la competencia en los procesos iniciados. Cuando se determinen las cifras aquí previstas, se aproximarán a la menor decena de mil pesos (\$1.000) más cercana.

Artículo 36. *Competencia de los Jueces de Instrucción.* Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera tienen competencia en el territorio de su jurisdicción, pero podrán practicar diligencias fuera de él, cuando la urgencia e interés para los fines del sumario que adelantan, lo hagan aconsejable.

Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera investigarán los delitos de que conocen en primera instancia los jueces superiores de aduanas.

Artículo 37. *Jueces de Instrucción Penal Aduanera Ambulantes.* Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera Ambulantes tienen competencia en todo el territorio nacional e investigan los delitos de contrabando de que conocen en primera instancia los jueces superiores de aduanas, por comisión de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, a petición del juez competente o del Ministerio Público.

Artículo 38. *Otros funcionarios de instrucción.* Los jueces penales municipales y promiscuos adelantarán la instrucción de los hechos punibles aduaneros, que se cometan en el territorio de su jurisdicción, mientras la asume el juez de instrucción competente.

Los jueces de instrucción criminal adelantarán la investigación de los delitos de contrabando por decisión del respectivo Director Seccional de Instrucción Criminal, tomada a solicitud del juez del conocimiento o del Ministerio Público, cuando así lo aconsejen la gravedad y características de la infracción.

Artículo 39. *Competencia por concurso de delito y contravención penal aduanera.* Del concurso de un delito de contrabando y una contravención de la misma índole, conocerá el juez competente en razón del delito.

En caso de concurso de una contravención penal aduanera y un delito común, el juez que conozca de aquélla enviará copia de lo necesario al juez penal competente para conocer del delito.

Artículo 40. *Competencia territorial.* Son competentes en razón del territorio, el juez del lugar donde se haya aprehendido la mercancía; aquél por donde se haya importado o exportado, cuando no se produzca aprehensión y cualquiera a prevención en los demás casos.

TITULO V

Procedimiento

CAPITULO PRIMERO

Procedimiento de primera y segunda instancias

Artículo 41. *Iniciación y trámite.* Los procesos de competencia de los Jueces Superiores de Aduanas se iniciarán y tramitarán de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Penal, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Artículo 42. *Segunda instancia por apelación o consulta.* Recibido el expediente será repartido al Magistrado Sustanciador, quien correrá traslado inmediatamente al Agente del Ministerio Público por cinco (5) días, para concepto de fondo, y luego a las demás partes en secretaría por el término común de cinco (5) días.

Al día siguiente de surtido el traslado, el expediente pasará al despacho del ponente, quien dispone de diez (10) días para registrar proyecto y la Sala de otros tantos para resolver.

La segunda instancia para los procedimientos abreviados, y la apelación contra las providencias que decidan sobre la detención o la libertad del procesado, se tramitarán y resolverán en la forma señalada en el Código de Procedimiento Penal.

El trámite de segunda instancia en los Juzgados Superiores de Aduanas, será el mismo previsto en este artículo en cuanto sea pertinente.

Artículo 43. *Libertad provisional.* Además de los casos contemplados en el Código de Procedimiento Penal, habrá lugar a conceder la libertad provisional:

1. Para los capturados en flagrancia, en los procesos de competencia de los Jueces de Distrito Penal Aduanero.
2. En los procesos de única instancia.

CAPITULO SEGUNDO

Procedimiento ante Juez de Distrito Penal Aduanero

Artículo 44. *Primera instancia.* El procedimiento de primera instancia ante Juez de Distrito Penal Aduanero será el mismo de los procesos que deben adelantarse ante los Jueces Superiores de Aduanas, pero los términos se reducirán a la mitad.

Los Jueces de Distrito Penal Aduanero instruirán los procesos de su competencia y dictarán las resoluciones a que haya lugar, de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 45. *Única instancia.* Abierta la investigación por el Juez de Distrito Penal Aduanero, se citará al sindicado, se le oír en indagatoria, si no compareciere se le declarará ausente, se le nombrará defensor de oficio y se practicarán las pruebas conducentes, todo en término que no exceda de treinta (30) días. En el mismo auto que resuelva la situación jurídica se concretarán cargos al inculpado y se citará para audiencia dentro de los quince (15) días siguientes. La sentencia debe ser dictada dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración de la audiencia.

Si no hubiere mérito para formular cargos, se ordenará cesar el procedimiento en favor del sindicado.

TITULO VI

Personas que intervienen en el proceso

CAPITULO PRIMERO

Sujetos procesales

Artículo 46. *Quiénes son.* Los sujetos procesales son:

1. El Ministerio Público.
2. El procesado y su defensor.
3. El Director General de Aduanas y los Administradores de Aduanas, en caso de ser abogados, o por medio de apoderado que sea funcionario de la Dirección

General de Aduanas, para la petición y práctica de pruebas, la presentación de alegatos y la interposición de recursos, respecto del carácter de contrabando de la mercancía.

4. Los aprehensores y denunciadores particulares, por conducto de apoderado, con el fin exclusivo de aportar o pedir pruebas para demostrar la calidad de tales y la materialidad de la infracción.

5. Por medio de apoderado, los terceros de buena fe que tengan derecho patrimonial sobre los bienes involucrados en el proceso. Su intervención se tramitará como incidente, de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal.

6. La parte civil, para obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito conexo.

CAPITULO SEGUNDO

El Ministerio Público

Artículo 47. *Representantes.* El Ministerio Público se ejerce por el Procurador General de la Nación, por los Fiscales del Tribunal Superior de Aduanas, por los Fiscales de los Juzgados Superiores de Aduanas, por los Fiscales de los Juzgados de Circuito, por los Personeros Municipales y por Agentes Especiales del Ministerio Público, designados conforme a la ley.

Artículo 48. *Su ejercicio.* El Procurador General de la Nación, por intermedio de sus delegados, ejerce las funciones de Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia; los Fiscales del Tribunal Superior de Aduanas, ante dicha entidad; los Fiscales de Juzgados Superiores de Aduanas ante sus respectivos jueces y ante los Jueces de Instrucción Penal Aduanera y los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales, según el caso, ante los Jueces de Distrito Penal Aduanero y ante los Jueces de Instrucción Penal Aduanera, cuando estos actúen fuera de su sede.

El Ministerio Público se ejercerá ante los Jueces de Instrucción Criminal por los Fiscales de Juzgado Superior de Aduanas, cuando investiguen delitos de competencia de los Jueces Superiores de Aduanas; por los Fiscales de Circuito cuando investiguen delitos de competencia de los Jueces de Distrito Penal Aduanero, y por los Personeros Municipales cuando actúen fuera de su sede o en lugar donde no exista Fiscal de Juzgado Superior de Aduanas o de Circuito.

TITULO VII

CAPITULO PRIMERO

Recursos y consulta

Artículo 49. *Apelación.* El recurso de apelación procederá y se tramitará en la forma prevista en el Código de Procedimiento Penal.

Además, serán susceptibles del recurso de apelación las siguientes providencias:

a) En efecto suspensivo:

1. La que declare de contrabando la mercancía.
2. La que ordene entregarla definitivamente.
3. La que ordene ponerla definitivamente a disposición de la Aduana.
4. La que ordene la entrega definitiva de los medios de transporte.

b) En efecto diferido:

1. La que decrete la enajenación de la mercancía.
2. La que ordene destruirla.
3. La que reconozca o niegue el derecho a conservarla, en el caso del artículo 73.
4. La que ordene la entrega provisional de los medios de transporte y de la maquinaria destinada a la industria en funcionamiento.

Artículo 50. *Consulta.* Son consultables, cuando no se hubiere interpuesto el recurso de apelación dentro del término legal, la sentencia absolutoria y las providencias que ordenen la entrega definitiva de la mercancía o de los medios de transporte o de sus precios.

Artículo 51. *Casación.* Habrá recurso de casación contra las sentencias de segunda instancia dictadas por el Tribunal Superior de Aduanas, por los delitos que tengan señalada una sanción privativa de la libertad, cuyo máximo sea o exceda de cinco (5) años y la mercancía tenga un valor superior al equivalente en moneda nacional a cinco mil gramos oro.

También habrá recurso de casación, cuando el Tribunal hubiere dictado sentencia por uno o más delitos conexos en relación con los cuales proceda el recurso conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal.

CAPITULO SEGUNDO

Cuerpo Técnico de Policía Judicial

Artículo 52. *Cuerpo Técnico de Policía Judicial.* Además de las autoridades ordinarias, ejercerán esta función el Director General de Aduanas, los Administradores de Aduanas, los funcionarios de la División de Investigaciones Especiales de la Dirección General de Aduanas y los Comandantes y Agentes del Resguardo, en la forma y dentro de los términos del Estatuto del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

TITULO VIII
Mercancía y participaciones
CAPITULO PRIMERO
Mercancía

Artículo 53. *Aprehensión.* Toda persona que aprehenda mercancía por contrabando la entregará en depósito inmediatamente, en el Fondo Rotatorio de Aduanas, junto con los medios de transporte, y comunicará los hechos al juez dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Los gastos indispensables para la movilización y depósito de la mercancía, correrán por cuenta del presupuesto del Fondo Rotatorio de Aduanas, salvo los relacionados con el café que corresponden al Fondo Nacional del Café.

Artículo 54. *Excepciones.* En la forma señalada en el artículo anterior se procederá con las armas, municiones, explosivos, pero se entregarán al departamento de material de guerra del Ministerio de Defensa; el café a la seccional de Almacafé S.A., o a la inspección cafetera más cercana; las partes del cuerpo humano y drogas de uso humano, al Ministerio de Salud; las sustancias químicas y drogas de uso animal, al Ministerio de Agricultura; los isótopos radioactivos al Instituto Nacional de Asuntos Nucleares y los bienes que conforman el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural del país, al Instituto Colombiano de Cultura, todo de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Cuando no fuere posible depositar las mercancías en estas entidades, serán entregadas al Fondo Rotatorio de Aduanas que procederá a distribuir las de acuerdo con la destinación que corresponda dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Artículo 55. *Retención.* Las mercancías y medios de transporte cuya retención haya sido ordenada por un juez de aduanas, quedarán a órdenes suyas, de acuerdo con los artículos anteriores, aunque sean objeto de otras acciones.

Artículo 56. *Custodia.* El Fondo Rotatorio de Aduanas y demás depositarios tienen el deber de custodia y administración de los bienes que les hayan sido entregados en depósito, de conformidad con los Códigos Civil y de Procedimiento Civil.

Artículo 57. *Inventario.* Los depositarios recibirán la mercancía por inventario detallado del cual enviarán dos copias al juez dentro de los cinco (5) días siguientes. El juez respectivo informará a la entidad depositaria, el número de radicación del proceso.

Artículo 58. *Depósito de otros elementos.* Los objetos utilizados para la comisión de delitos conexos al de contrabando, serán depositados según el Código Penal y su restitución se tramitará de acuerdo con el Procedimiento Penal.

Artículo 59. *Orden de reconocimiento y avalúo.* El juez en el auto cabeza de proceso, o luego, al día siguiente de la aprehensión, designará perito para el avalúo y reconocimiento de la mercancía y de los demás efectos retenidos.

Los dictámenes sobre café deben ser rendidos por perito de la oficina de control de calidades de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 60. *Dictamen de reconocimiento.* El perito identificará la mercancía por su naturaleza, características, estado, cantidad, peso, volumen, medida, origen nacional o extranjero y la evaluará por su precio comercial en el país, dando cuenta y razón de su dictamen. Si fuere imposible aprehender la mercancía, el perito dictaminará con base en los elementos de juicio aportados a la investigación.

Artículo 61. *Dictámenes técnicos.* El juez acudirá a técnicos de la Dirección General de Aduanas, de los laboratorios oficiales o de cualquier otro organismo idóneo, para establecer la clasificación arancelaria, el origen, naturaleza, características de la mercancía y monto de los derechos de aduana dejados de cubrir al Estado.

Tales dictámenes deberán rendirse bajo juramento, que se entenderá prestado por el hecho de la firma, y serán apreciados conforme a las reglas de la sana crítica.

Artículo 62. *Traslado.* Los dictámenes se pondrán en conocimiento de todas las partes, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 63. *Orden judicial de venta.* El juez, en providencia motivada, dentro de un término que no puede exceder el de la instrucción y siempre que aparezca prueba de la materialidad del hecho punible, decretará la enajenación de la mercancía.

Cuando transcurra el término aquí previsto y no fuere posible identificar al autor o partícipe de los hechos, la Policía Judicial enviará las diligencias preliminares al juez competente para que ordene la enajenación de la mercancía. Ejecutoriada esta providencia el juez devolverá las diligencias a la Policía Judicial.

El juez comunicará esta decisión y el avalúo de la mercancía, al Fondo Rotatorio de Aduanas.

Artículo 64. *Venta directa.* En cumplimiento de la orden judicial, se dará preferencia a la venta directa de mercancías a las entidades oficiales, de economía mixta, de beneficencia y cooperativas debidamente constituidas, por el Fondo Rotatorio de Aduanas que entregará los dineros recaudados a quien ordene el juez, cuando éste decida que la mercancía no es de contrabando. En todo caso se debe informar al juez sobre el destino que se haya dado a la mercancía.

Parágrafo. Las cosas perecederas serán enajenadas directamente y lo más pronto posible, sin necesidad de orden judicial, por la entidad depositaria que entregará su producto al Fondo Rotatorio de Aduanas. Son cosas perecederas los equipos de computación y sus elementos periféricos.

Artículo 65. *Remate.* De no ser posible la venta directa, el juez, por auto de sustanciación ordenará el remate de la mercancía y medios de transporte, de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Civil, sobre la base del avalúo judicial, por conducto del Fondo Rotatorio de Aduanas o de Martillo legalmente autorizado.

Artículo 66. *Destino del café.* La Federación Nacional de Cafeteros adquirirá definitivamente el café y el que actualmente se encuentre en sus bodegas, al precio del día de la aprehensión.

Cuando se declare que el café aprehendido no es de contrabando, se ordenará la devolución de su precio.

Artículo 67. *Excepciones.* No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, el Gobierno Nacional, cuando las condiciones económicas del país lo hagan necesario, señalará otro destino a los bienes y las participaciones serán cubiertas por el Tesoro Nacional, todo de conformidad con el reglamento que expida para estos efectos.

Artículo 68. *Destrucción.* Cuando se establezca que la mercancía puede afectar la salubridad pública, será destruida por orden del juez, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, previo informe técnico al respecto.

En la misma forma se procederá cuando se trate de café no apto para consumo humano.

Artículo 69. *Declaratoria de contrabando.* La declaración de que una mercancía es de contrabando, se hará en el auto inhibitorio, en el que dispone la cesación de procedimiento o en la sentencia.

Artículo 70. *Entrega de mercancías.* Cuando se declare que la mercancía no es de contrabando, el juez ordenará la entrega de ella o de su precio a quien demuestre derechos sobre la misma.

Artículo 71. *Importadores de buena fe.* Cuando el retiro de la mercancía se haga sin el pago de los derechos de aduana, el importador podrá demandar nuevo despacho para consumo, con la presentación de los documentos que acrediten su buena fe en la importación y retiro de la mercancía.

Tramitado el incidente, el juez pondrá la mercancía en forma definitiva a disposición de la aduana respectiva y ordenará que prosiga la investigación contra los partícipes de los hechos.

Artículo 72. *Terceros adquirentes de buena fe.* Lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará en lo pertinente, respecto de los terceros adquirentes de buena fe.

Artículo 73. *Derecho a conservar la mercancía.* En los casos previstos en los dos artículos anteriores, si la mercancía se encuentra en poder del importador o del tercero, la conservará en depósito mientras acredita su buena fe, previa constitución de garantía bancaria o de seguros por el valor comercial de ella.

Artículo 74. *Bienes de uso oficial.* No habrá lugar a aprehensión, cuando la mercancía y los medios de transporte se hallen bajo responsabilidad de entidades de derecho público, al momento de cometerse el hecho.

Artículo 75. *Entrega provisional.* Los medios de transporte de empresas de servicio público regular y la maquinaria destinada a la industria que se encuentre en funcionamiento, se depositarán por el juez a su propietario una vez se acrediten tales requisitos y previa constitución de garantía que cubra el valor de los bienes, con

vigencia hasta la terminación del proceso. El juez decidirá de plano por auto motivado.

CAPITULO SEGUNDO

Participaciones

Artículo 76. *Titulares.* Los particulares, denunciantes o aprehensores, tendrán derecho a percibir el diez por ciento (10%) del producto líquido del remate o venta directa de los bienes decomisados.

En caso de pluralidad de denunciantes o aprehensores, la participación correspondiente se dividirá entre ellos por cabezas.

Cuando fueren aprehensores los empleados oficiales, se reconocerá a favor del Fondo de Bienestar Social o fondo interno de la entidad correspondiente, como única participación, el veinte por ciento (20%) del producto líquido del remate o venta directa de los bienes decomisados, y si intervinieren entidades diferentes se repartirá entre ellas por partes iguales.

Realizado el pago de las participaciones, el remanente ingresará en forma definitiva al patrimonio del Fondo Rotatorio de Aduanas, incluidos los casos previstos en el artículo 54.

Artículo 77. *Participaciones anticipadas.* Los cuerpos armados del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior y con el reglamento que expida el Gobierno, podrán recibir hasta un cincuenta por ciento (50%) como anticipo de participación por la aprehensión de café y el remanente cuando se ordene el decomiso.

Los gastos de movilización, depósito y pago de participaciones anticipadas no se descontarán cuando se declare que el café no es de contrabando.

Artículo 78. *Reconocimiento.* En la misma providencia que declare de contrabando la mercancía, se reconocerá y graduarán las participaciones y se ordenará su pago por el Fondo Rotatorio de Aduanas como responsable de ellas.

El Gobierno Nacional por resolución ejecutiva podrá destinar al servicio oficial los bienes y medios de transporte decomisados, caso en el cual las participaciones serán de cargo del Tesoro Nacional.

Artículo 79. *Denunciantes.* Son denunciantes las personas que oportunamente, pero en todo caso antes de la aprehensión de la mercancía, informen a la autoridad sobre los hechos.

Artículo 80. *Aprehensores.* Son aprehensores quienes directa o indirectamente, pero de manera eficaz, colaboren en los actos materiales propios para interceptar la mercancía.

Artículo 81. *Orden judicial de cumplimiento inmediato.* El pago de las participaciones, el reintegro de bienes o de su precio, se hará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la comunicación del juez, por el Fondo Rotatorio de Aduanas

o la entidad correspondiente, con fundamento en las copias de lo pertinente de la resolución jurisdiccional ejecutoriada.

Artículo 82. *Campañas para prevenir el contrabando.* Anualmente se destinará una partida del presupuesto del Fondo Rotatorio de Aduanas, superior al cinco por ciento (5%) del recaudo líquido por concepto de enajenación de mercancías y demás elementos decomisados, ajustada al año inmediatamente anterior, para adelantar campañas públicas tendientes a prevenir el contrabando, educar en este aspecto a los ciudadanos y crear estímulos entre las personas que sobresalgan en combatirlo.

TITULO IX

CAPITULO UNICO

Aplicación de otros estatutos y vigencia del ordenamiento

Artículo 83. *Disposiciones transitorias de emergencia.* El juez superior de aduanas ordenará cesar todo procedimiento a favor de los sindicatos respectivos o en relación con la investigación, según el caso, siempre que la situación jurídica esté consolidada antes de la vigencia transitoria de esta norma, mediante auto interlocutorio que resuelva, además, la situación de la mercancía, medios de transporte e instrumentos involucrados en el proceso y archivará el expediente en los siguientes casos:

1. Cuando transcurridos más de veinticuatro (24) meses después de la realización del hecho punible, no se hubiere calificado definitivamente la actuación. El término se contará a partir del momento en que la autoridad competente conociere de la realización del hecho.

2. Cuando hubieren transcurrido más de dieciocho (18) meses de haber sido oída una persona en indagatoria, sin que haya sido posible aportar prueba suficiente para decretar su detención, o ésta hubiere sido revocada. Este término se contará a partir de la ejecutoria de la decisión que ordenó la revocatoria.

3. Cuando hubieren transcurrido más de dos (2) meses de haberse ejecutoriado el archivo del sumario, sin que se hubiere calificado definitivamente.

4. Cuando hubieren transcurrido más de doce (12) meses, a partir de la ejecutoria de la acusación correspondiente, o de su aceptación, o del auto de llamamiento a juicio, sin que se hubiere dictado sentencia de primera instancia.

5. Cuando transcurridos más de sesenta (60) días de investigación, no se hubiere identificado o individualizado al autor o partícipe de los hechos.

Parágrafo 1. En los eventos en que no se hubiere abierto investigación y ella se acomode a la situación contemplada en el ordinal primero de este artículo, se dictará auto inhibitorio.

Parágrafo 2. Los Jueces de Distrito Penal Aduanero, en los asuntos de su competencia, decidirán en los casos enumerados en este artículo.

Parágrafo 3. Para tomar las decisiones previstas en los casos enumerados en este artículo, no se requerirá concepto del Ministerio Público. Tales determinaciones no serán consultables, salvo las que ordenen entregar la mercancía.

Parágrafo 4. Los fiscales a quienes se les hubiere vencido o se les venzan los términos para rendir concepto, durante la vigencia de esta norma, dejarán constancia en el expediente y lo devolverán en el acto al funcionario competente.

Parágrafo 5. Las disposiciones transitorias anteriores, estarán vigentes hasta el treinta (30) de junio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Artículo 84. *Aplicación de otros códigos.* En las situaciones no reguladas por el presente estatuto, se aplicarán las normas de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil, en cuanto les sean pertinentes.

Artículo 85. *Derogatoria.* Deróganse los Decretos-ley 955 de 1970, 520 de 1971, la Ley 21 de 1977 y las disposiciones especiales que sean contrarias a este estatuto, excepto la Ley 55 de 1985 que continúa vigente.

Artículo 86. *Vigencia de este estatuto.* El presente estatuto entrará en vigencia el primero (1º) de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987) y se aplicará a los procesos en curso que se encuentren en la etapa de investigación y a los que se inicien con posterioridad a ella. Los demás continuarán rigiéndose por el procedimiento anterior.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D.E., a 13 de enero de 1987.

VIRGILIO BARCO.

El Ministro de Justicia, *Eduardo Suescún Monroy*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *César Gaviria Trujillo*».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

La accionante concreta su acusación en dos peticiones: una principal y otra subsidiaria.

1. *Petición principal:*

Para la accionante, la autorización otorgada al ejecutivo por el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 contraría el artículo 76 ordinal 12 de la Constitución, por cuanto en la citada ley no se determina el tiempo dentro del cual el Gobierno Nacional ha de “elaborar y poner en vigencia un nuevo Estatuto Penal Aduanero”, es decir “se dejó de señalar la duración en el tiempo de las facultades para legislar extraordinariamente”.

En consecuencia, si la concesión de facultades se produjo con omisión del requisito de temporalidad y por ello debe resultar inexecutable el artículo 2º de la Ley 52 de 1984, queda sin piso jurídico la expedición del Estatuto Penal Aduanero mediante el Decreto-ley 0051 de 1987, ya que al hacerlo el Gobierno Nacional habría usurpado, sin su culpa, una función propia y exclusiva del Congreso, con violación del artículo 76. 2 de la Carta.

2. *Petición subsidiaria:*

Sostiene la accionante que, aún en el caso en que la Corte no acepte el argumento de inexequibilidad por la no fijación temporal de las facultades extraordinarias, deberá hacerlo por extralimitación de su ejercicio, con violación del artículo 118-8 y 72 ordinal 2 de la Carta, ya que la Ley 52 de 1984 “estaba dirigida a introducir un nuevo código de procedimiento penal ‘común’ y adicionalmente a expedir el Estatuto Penal Aduanero que acogiera modificaciones en materia *procedimental*, fundamentadas en dicho procedimiento común o general” pero el ejecutivo nunca recibió autorizaciones para expedir normas de carácter sustantivo.

En efecto, no obstante la precisa órbita fijada por el Congreso, el legislador extraordinario introdujo modificaciones al código penal cuando por el artículo 4º numerales 2, 9 y 12 del Decreto 0051 de 1987, crea la pena accesoria de “prohibición de ejercer el comercio” que modifica por adición los artículos 42, 52 y 58 respectivamente del código penal, con lo que no sólo viola el artículo 118-8 por extralimitación de facultades, sino que también contraría el principio de protección al trabajo consagrado por el artículo 17 de la Carta.

Por su parte, el artículo 16 del precitado decreto también es violatorio del artículo 118-8 de la Constitución Nacional, pues introduce modificaciones al principio sentado en el artículo 70 del Código Penal acerca del paralelismo entre la duración máxima de la pena y el término de prescripción de la acción y la pena correspondiente.

Sostiene también la actora que los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 del Decreto 0051 de 1987 son inconstitucionales, ya que, contrariando las facultades otorgadas para expedir normas procedimentales, estas disposiciones tienen carácter sustantivo, pues todas ellas conforman el Libro Segundo, Parte Especial, Título III del Estatuto Penal Aduanero que trata del “hecho punible aduanero”.

Por la misma razón, porque el régimen de participaciones que los denunciantes o aprehensores tienen derecho a percibir del producto líquido del remate o venta directa de los bienes decomisados se encuentra regulado por los artículos 18 y 19 de la Ley 21 de 1977, son exequibles los artículos 76 y 77 del Decreto 0051 de 1987, el último, además es violatorio del artículo 210 inciso 3 de la Carta, en caso de darse la hipótesis por él contemplada, ya que el régimen de anticipos de “hasta en cincuenta por ciento (50%) para los cuerpos armados del Estado que aprehendan café afectaría la ley de apropiación sin que ese porcentaje del 50% corresponda a un crédito judicialmente reconocido toda vez que antes de la sentencia no puede constituirse tal crédito”.

IV. CONCEPTO FISCAL

Considera el Viceprocurador General de la Nación que:

1. La petición principal debe desecharse y la Corte deberá ordenar estar a lo resuelto en sentencia de septiembre 19 de 1985, sobre la Ley 52 de 1984, por cuanto en su artículo 1º se dispuso que las facultades se conferían “por el término de dos años”, contados a partir de su promulgación (artículo 5º de la Ley 52 de 1984).

2. Así mismo, observa el Viceprocurador, por medio de sentencia de julio 2 de 1987, la Corte encontró ajustado a la Constitución Nacional el Decreto 0051 de 1987, por cuando en su expedición y vigencia el Gobierno Nacional obró conforme a las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 52 de 1984.

3. Por otra parte, el Viceprocurador recurre al concepto de la Procuraduría General de la Nación de 14 de julio de 1987 por medio del cual se solicitó a esta corporación la declaratoria de exequibilidad de los artículos 19 a 29 del decreto acusado, por considerar que cuando el artículo 2° de la Ley 52 de 1984 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para “elaborar y poner en vigencia, un nuevo *Estatuto Penal Aduanero*”, lo hizo teniendo de presente que el Estatuto Penal Aduanero “siempre ha comprendido tanto la parte sustantiva como la parte procedimental”.

En aquel entonces, como ahora, el Viceprocurador acoge el concepto doctrinario emitido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de marzo de 1987 en el que, en síntesis, se acepta que el concepto de “Estatuto” es mucho más amplio que el código, comprendiendo tanto normas sustantivas como procedimentales.

4. Con fundamento en la anterior argumentación, los artículos 4° numeral 2, 9, 12 y 13 del Decreto 0051 de 1987 son constitucionales, ya que contienen simplemente modificaciones o mandatos similares contenidos en los artículos 5°, 6° y 8° del Decreto 955 de 1970 o Estatuto Penal Aduanero, para lo cual el Gobierno estaba facultado de conformidad con la Ley 52 de 1984.

Igualmente se encontraba el ejecutivo habilitado para introducir modificaciones a los términos de prescripción de la acción y de la pena de los delitos y contravenciones aduaneras.

5. Finalmente, sostiene el Viceprocurador que las facultades otorgadas por el artículo 2° en concordancia con el 1° de la ley de habilitación legislativa, también comprendían la posibilidad de introducir reformas al régimen de participaciones, previsto en los artículos 86 y siguientes del Decreto 955 de 1970 y 20 y siguientes de la Ley 21 de 1977, para los denunciantes y aprehensores de la mercancía.

Con base en lo expuesto, el Viceprocurador recomienda a la Corte que en relación con el artículo 2° de la Ley 52 de 1984 declare estarse a lo resuelto en la sentencia de septiembre de 1985; así como la declaratoria de exequibilidad de las demás normas impugnadas.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

Por tratarse del ejercicio de la acción de inexequibilidad contra una ley de la república, en sentido material y formal, y contra la totalidad o partes de un decreto-ley expedido con base en facultades otorgadas al ejecutivo por el legislador de conformidad con el artículo 76 ordinal 12 de la Carta, la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir de fondo sobre los actos impugnados.

2. *El ejercicio de las facultades extraordinarias:*

a) Como presupuesto necesario para el examen de las impugnaciones que se formulan contra el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 y consecuentemente el Estatuto Penal Aduanero, conviene transcribir en lo pertinente al caso en examen la ley de facultades:

«LEY 52 DE 1984 (diciembre 28)

Por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por término de dos años para:

.....

Artículo 2o. Elaborar y poner en vigencia, un nuevo Estatuto Penal Aduanero, sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en esta ley se señalan para el Código de Procedimiento Penal».

Ya la Corte había observado en fallo del 27 de agosto o en curso proferido en la radicación 1619, la impropiedad en que incurrió el texto del artículo 2º de la Ley 52 de 1984, pues estrictamente en dicha disposición no se al... facultades extraordinarias ni se señala término para su ejercicio.

Sin embargo, en aquel entonces la Corte susten... exequibilidad de la norma, aduciendo que “si se hace una interpretación sistemática de la misma relacionándola con los artículos 1º y 3º (de la ley de facultades que hablan del otorgamiento de facultades por el término de dos años para regular las distintas materias a que se refiere la ley... se llega a la conclusión de que el artículo 2º de la ley debe considerarse como una prolongación del artículo 1º”.

Por otra parte, debe advertirse que la Corte en fallo de su Sala Plena de septiembre 19 de 1985 (proceso 1317) declaró la exequibilidad de los artículos 1º numeral 1, literales a) a l y el artículo 2º de la citada ley, razón por la cual la corporación habrá de considerar que tanto desde el punto de vista de la precisión material como temporal, el Presidente de la República se encontraba debidamente facultado para expedir el decreto que es materia de este proceso.

Igualmente la Corte en sentencia del 2 de julio de 1987, declaró exequible el Decreto 51 de 1987 “por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero”, en cuanto su expedición y vigencia se cumplieron en los términos previstos en la Ley 52 de 1984;

b) Considera la actora que el otorgamiento de facultades al Presidente de la República por la Ley 52 de 1984 para elaborar y poner en vigencia un nuevo Estatuto Penal Aduanero, sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en dicha ley se le señalaron para el Código de Procedimiento Penal, significa que el Gobierno

Nacional solamente estaba facultado para expedir normas de carácter procesal, pero no para poner en vigencia normas de carácter sustancial.

Desde este punto de vista, la corporación debe distinguir dos clases de acusaciones:

1. Formulada contra los artículos 4º numeral 2, 9, 12, 13, 16, 19 a 29 (Título III en su integridad), 76 y 77 del Decreto 51 de 1987 por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 52 de 1984.

2. Formulada de manera específica contra los artículos 4º numerales 2, 9 y 12 del citado decreto, por violar además el artículo 17 de la Carta que consagra el derecho al trabajo y su protección por parte del Estado; así como el cargo formulado contra el artículo 77 del Estatuto Penal Aduanero por violación del artículo 210 inciso 3 de la Constitución, por cuanto autoriza el pago anticipado de participaciones por la aprehensión de café.

Se considera:

1. La Corte por medio del fallo que tiene el carácter de “definitivo” pero “no absoluto” declaró exequible el Decreto 51 de 1987, por cuanto su expedición y vigencia se cumplieron dentro de los términos previstos por la Ley 52 de 1984.

De acuerdo con reiterada doctrina de la corporación, el carácter “definitivo” pero no “absoluto” de decisiones relacionadas con la expedición de códigos o estatutos, se debe a que la Corte circunscribe su pronunciamiento a los motivos o causales de inconstitucionalidad invocados por la accionante, dejando a salvo la posibilidad de que se puede acusar nuevamente el estatuto o código, pero por tachas distintas a las ya invocadas y consideradas.

Si la Corte consideró que el Decreto 0051 de 1987 es exequible porque en su expedición y vigencia el ejecutivo se ajustó en todo a las facultades otorgadas por la Ley 52 de 1984, igual conclusión debe observarse en tratándose del análisis de la observancia de dichas facultades para la expedición de disposiciones específicas del citado decreto, cuando los motivos o causales de constitucionalidad que se invocan, son los mismos que se argumentaron para impugnar el decreto en su integridad. Si la Corte encontró ajustada a la ley la expedición de un Estatuto Penal Aduanero, en consideración a que un estatuto es un ordenamiento más amplio que un código y, por tanto, susceptible de estar integrado por normas sustanciales y procesales, igual conclusión ha de resultar cuando se trata de impugnar en forma específica los artículos 4º, numerales 2, 9, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 76 y 77 del mismo decreto, por considerar que se trata de normas sustanciales, que modificaron el código penal, los Decretos 955 de 1970 y 520 de 1971 y la Ley 21 de 1977.

2. Como algunos de los artículos antes mencionados fueron impugnados no sólo por tratarse de normas sustanciales, sino por otros motivos, la Corte entra a estudiar en detalle, las glosas formuladas por la accionante contra los artículos 4º numeral 2, 9 y 12 por una parte; y contra el artículo 77, por otra parte, todos ellos del Decreto 0051 de 1987.

Lo previsto en los artículos 4º numeral 2, 9 y 12 del Decreto 0051 constituye simplemente una modificación a mandatos similares contenidos en los artículos 5º, 6º y 8º del Decreto 955 de 1970 y en ningún momento constituye una violación al derecho al trabajo consagrado por el artículo 17 de la Carta.

Para llegar a esta conclusión, observa la Corte lo siguiente:

a) La Constitución autoriza al legislador, en el artículo 28, para establecer las penas aplicables a quienes incurran en delitos o en contravenciones que turben el orden social;

b) Las únicas penas prohibidas son la de muerte (artículo 29 C.N.) y la de confiscación (artículo 34 id.);

c) Si de acuerdo con la Constitución es posible imponer penas privativas de la libertad (v. gr. artículo 23 id.), es lógico que también pueda haber penas restrictivas de libertades específicas, como la de trabajo;

d) El artículo 39 C.N. faculta a las autoridades para inspeccionar las profesiones y oficios en lo relativo a la normalidad, seguridad y salubridad públicas, mediante actos policivos. Con mayor razón debe ser posible proveer a la guarda de estos valores mediante procedimientos jurisdiccionales que brindan mayor garantía en todo sentido que los de tipo policial.

En fin, tal como lo dejó sentado esta corporación, en fallo del 23 de julio del corriente año, la protección que brinda el artículo 17 C.N. se refiere fundamentalmente el factor trabajo, en relación con otros factores de la producción y, no a que las leyes tengan que preservar determinadas regulaciones que en un momento dado se consideren favorables a los trabajadores ni a que deban abstenerse de limitar el ejercicio de las profesiones u oficios.

En relación con el artículo 7º del decreto impugnado, éste al igual que el artículo 76, introducen modificaciones al régimen de participaciones previsto en el Decreto 955 de 1970 y en la Ley 21 de 1977 y, por tanto, desde el punto de vista de las facultades, son exequibles, debido a que como ya lo dijo la Corte, las facultades otorgadas por el artículo 2º en concordancia con el 1º de la ley de habilitación legislativa en materia de Estatuto Penal Aduanero, comprendían las modificaciones, reformas, adiciones, o establecimiento de nuevas normas procesales y sustantivas, incluyendo el régimen de participaciones para denunciantes y aprehensores de mercancías.

Sin embargo, la corporación considera que la posibilidad que los artículos 76 y 77 conceden a los empleados oficiales aprehensores de bienes de contrabando para percibir a favor del Fondo de Bienestar Social o interno de su respectiva entidad, el 20% del producto líquido del remate o venta directa de los bienes decomisados, así como la de recibir una participación anticipada del 10% del valor del café aprehendido, merece un estudio detallado con el fin de precisar los verdaderos alcances constitucionales de dichas normas.

Sobre la primera, es decir, sobre la posibilidad de que se reconozca a favor del Fondo de Bienestar Social o Fondo Interno de la entidad a la cual pertenecen los

empleados públicos que han hecho la aprehensión de la mercancía decomisada, el 20% del producto líquido del remate o venta directa de la misma, la Corte considera que se trata de un justo estímulo en favor de las entidades encargadas de alguna manera del control de tan grave flagelo económico y social como lo es el contrabando, lo que en nada pugna con las disposiciones de la Carta.

El Decreto 955 de 1970 prohibió expresamente en su artículo 86 el derecho a percibir participaciones por parte de los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público. En igual sentido se expresó el artículo 27 del Decreto 520 de 1971, modificativo del 86 antes mencionado. Textualmente dijo: "No tendrán derecho a participación alguna los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público, ni los funcionarios y empleados que, por complicidad o negligencia, omitan la captura, permitan o procuren la evasión del responsable o presunto responsable de la infracción".

El deber constitucional de todo funcionario de cumplir a cabalidad con las funciones que le han sido encomendadas, así como la prohibición de percibir del erario remuneraciones diferentes a su asignación oficial y única, justifican las prohibiciones contenidas en estas normas.

Ello no se opone a que, sin violar los principios presupuestales establecidos por la ley anual de presupuesto, por orden judicial se concedan participaciones a entidades oficiales, con el fin de mejorar el funcionamiento o el servicio interno que se presta a sus empleados a través de Fondos de Bienestar Social o Fondos Internos. La Corte considera, por tanto, que la disposición contenida en este sentido en el artículo 76 del decreto que se impugna es constitucional.

Considera la actora, por otra parte, que "el régimen de anticipos de hasta un cincuenta por ciento (50%) 'para los cuerpos armados del Estado que aprehendan café, si se diera la hipótesis prevista en el artículo 77 del nuevo Estatuto, contraría la Constitución Nacional en su artículo 210 inciso tercero, por cuanto afectaría la ley de apropiaciones sin que ese porcentaje del 50% corresponda a crédito judicialmente reconocido' toda vez que antes de la sentencia no puede constituirse tal crédito".

Juzga la Corte que por medio de esta disposición no sólo se vulnera el artículo 210 C.N., sino el artículo 78-5, que prohíbe al Congreso "decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18" (en realidad el 20).

En efecto, el anticipo de que se trata se verifica, al tenor de la disposición acusada, antes de que se profiera y ejecutorie providencia que declare como de contrabando el café aprehendido.

Del análisis de otras disposiciones del Estatuto Penal Aduanero se desprende que no hay lugar a la devolución de estos anticipos por parte de las entidades que los reciban, o sea que no se los verifica a título provisional sino en forma definitiva, aún en el caso de que posteriormente se declare que el café aprehendido no era de

contrabando, lo cual significa que estos anticipos gravan al Fondo Nacional del Café o sea, al tesoro público.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación y previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

1. ESTAR A LO DECIDIDO en sentencia de septiembre 19 de 1985 que declaró exequible el artículo 2º de la Ley 52 de 1984.

2. ESTAR A LO DECIDIDO en sentencia de julio 2 de 1987 que declaró exequible el Decreto-ley 51 de 1987 “por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero”, por cuanto su expedición y vigencia se cumplieron en los términos previstos en la Ley 52 de 1984.

3. ESTAR A LO DECIDIDO en sentencia de julio 2 de 1987 que declaró exequible el Decreto-ley 051 de 1987 con respecto a las impugnaciones que por exceso en el ejercicio por parte del Gobierno Nacional, de las facultades otorgadas por la Ley 52 de 1984 se formularon contra los artículos 4º numeral 2, 9, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 76 y 77 del mismo decreto.

4. DECLARAR EXEQUIBLE las partes impugnadas en los siguientes artículos del Decreto Extraordinario 0051 de 1987:

- a) El numeral 2º del artículo 4º que dice: “Prohibición de ejercer el comercio”;
- b) El fragmento del artículo 9º que expresa: “y prohibición de ejercer el comercio”.

5. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 12 del Decreto 0051 de 1987 sobre prohibición para ejercer el comercio.

6. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 76 del Decreto 51 de 1987.

7. DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 77 del Decreto 51 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Oscar Peña Alzate, Conjuez; Gustavo Gómez Velásquez (salvamento de voto); Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Didimo Páez Velandia, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

ACLARACIÓN DE VOTO

Dos observaciones a los comentarios que la sentencia expresa con relación al art. 76 del Decreto 0051/87, y que no comparto:

a) El decreto, tal como está redactado, creo que sustituyó (inconvenientemente) la retribución del 10% para aprehensores con calidad de empleados oficiales y concibió más bien un beneficio indirecto para éstos, elevando su cuantía a un 20%. Obsérvese cómo el término "*particulares*" (empleado en el art. 76) se refiere a dos categorías de posibles receptores de esta especial retribución, vale decir los denunciadores y los aprehensores, definidos en los arts. 79 y 80. Pero, es obvio, que cada uno de ellos (denunciadores o aprehensores) deben ser *particulares*. La idea se concreta más en el inciso tercero del comentado art. 76, cuando al referirse a la hipótesis de los aprehensores con calidades de empleados oficiales, determina la participación en "favor del Fondo de Bienestar Social o fondo interno de la entidad correspondiente", y agrega para despejar dudas, que ese 20% destinado a tales entidades debe entenderse "como *única* participación. Mal puede pensarse como se hace en la sentencia, que a este 20% debe agregarse otro 10% para los empleados oficiales aprehensores. El sistema cambió radicalmente y privó al empleado oficial de esta merecida recompensa;

b) Pero aceptando la tesis de esta retribución para el empleado oficial, no juzgo atinadas las consideraciones que se hacen para advertir su inconstitucionalidad, por constituir una doble remuneración del erario público, vedada por la Carta. Lástima que así se haya estimado por la Sala, pues con ello se ha eliminado un factor muy significativo en la lucha contra el delito de contrabando y que proyecta sus efectos a otras formas del crimen organizado. Se necesitan abundantes dosis de idealismo y utopía para imaginar siquiera que, hoy día, se puede exigir y esperar del empleado público que enfrente a una despiadada y enriquecida delincuencia, corriendo mortales riesgos en su vida, honor, bienes, etc., por la única satisfacción del deber cumplido y la recepción de un sueldo escaso y tardío. Estos son dos premios importantes, moral el uno, material el otro, pero que deben reforzarse, especialmente el último, si se quiere aumentar en debida forma la eficacia de la persecución y represión del delito. El Estado, ciertamente no tendría que acudir a una medida como la comentada, si tuviera capacidad y voluntad para otorgar adecuadas remuneraciones, justas prestaciones sociales, y un sostenido e implacable combate contra el delito. Es más, bien podría, sin menoscabo de la Carta, establecer un sistema de primas para retribuir al funcionario correcto, idóneo, eficiente y que expone su existencia y seguridad en tareas de excepcional riesgo. Pero como no se da ni lo uno ni lo otro, se acude al sistema que la Sala Plena censura, pero que nada tiene de inmoral, ni de ilícito, ni de aberrante, ni de inconveniente, ni de ilegal. Por el contrario, suele ser regla común de las legislaciones, aún las de más profundo calado espiritualista y más ajenas a todo pragmatismo. Se parte del presupuesto de que la delincuencia potencializada en su poder de agresión física o en sus recursos económicos, debe sufragar los medios que la contrarresten. Se dice, en este punto, que todo lo involucrado en esa clase de actividades, y que se decomisa o recupera, debe destinarse de modo exclusivo e inmediato a mejorar estructuras, a avanzar en el campo de la

técnica y a rodear de materiales garantías y ventajas a quienes se dedican a combatirlos.

En Colombia, la norma repudiada en algo aludía atendía a este propósito, porque lo advertible es postrar económicamente a quienes más se sacrifican y exponen, y de otro lado, destinar los bienes recuperados y que se invirtieron en la producción del delito o son su resultado, a otra clase de afanes o personas.

Por fuera de lo dicho, la idea que inspira y anima el precepto censurado, tiene la virtud no menos importante de volvernos a una realidad no deseable, o sea, evidenciar que se trata de un medio honesto y calificado de preservar al funcionario de la oferta corrupta, que de modo natural, hábil y generosa, fluye en esta clase de delitos, pues el importe cuantioso de la misma es un costo más de su producción, presupuestada por el delincuente.

No es que se quiera solventar la tesis de que el funcionario público llegue a actuar sólo bajo el estímulo de estas adicionales recompensas, ni menos que su condición de tal no le obligue a cumplir bien y fielmente con sus funciones sin subordinarlas a tan especiales retribuciones. Pero lo que se quiere hacer ver, y en ésto la sabiduría del legislador no está ausente, es que las circunstancias imponen concesiones si se quiere optimizar (o mejor regularizar, porque en este terreno lo ideal siempre resulta inalcanzable) el servicio y de ahí entonces el ofrecimiento de ventajas económicas, porque las simples menciones honoríficas, los escudos, medallas y preseas de distinción, no satisfacen totalmente este cometido, en una época en que no es que se quiera pensar constantemente en el dinero sino en que éste sirve y se requiere para satisfacer un cúmulo de diarias y crecientes necesidades, y, además, en que se involucra, como ya se dijo, la existencia misma, la seguridad personal y familiar, por la lucha realizada contra una delincuencia *sui generis*.

No ceso de lamentar, ante el criterio que comento, la exclusión de un valioso recurso de combate contra el crimen, mas cuando su desaparición e imposibilidad de establecerse para otras formas delincuenciales, con mayor rendimiento económico, llevará, en vaticinio expedito, a la decadencia de la función pública en estos complejos e inquietantes campos.

Seguramente ahora nos hemos quedado con un purísimo y cristalino valor de la función pública, pero se ha perdido un valioso, necesario y legal acicate de su ejercicio.

Por último, nadie ha podido decir, en el campo laboral, que esta clase de retribuciones tengan el valor de salario y que sean computables para efectos prestacionales. Su origen, sus características, la razón de ser, la forma como se tasa y cancela, imposibilitan decisiones de ésta índole. Entonces, no pudiéndose cumplir con esta asimilación, resulta inadmisibles la objeción de la Corte que la ha apoyado en la prohibición del múltiple salario para el funcionario o empleado público, pues son dos muy diferentes cuestiones tanto en sus peculiaridades como en sus fines y alcances.

Con el debido respeto.

Gustavo Gómez Velásquez.

PENSION DE JUBILACION. LA AFILIACION VOLUNTARIA A LAS ORGANIZACIONES DE PENSIONES CONLLEVA A LA OBLIGACION A CARGO DE LOS INTERESADOS DE HACER LOS APORTES QUE LOS RESPECTIVOS ESTATUTOS FIJAN PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA ASOCIACION.

Exequible el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 144.

Referencia: Expediente número 1667.

Acción de inexecutableidad contra el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976. Cuotas de afiliación a favor de organizaciones de pensionados.

Actor: Luis Edilberto Valderrama Rojas.

Magistrado sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según Acta número 49.

Bogotá, D. E., octubre veintidós (22) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

Por haberse agotado el trámite del proceso constitucional que establece el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a decidir el fondo de la acción popular de inexecutableidad que el ciudadano Luis Edilberto Valderrama Rojas en ejercicio del derecho que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, incoó contra el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976.

I. NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la disposición impugnada:

“Artículo décimo. Las empresas, entidades o patronos que satisfacen pensiones, están obligados, a solicitud de las respectivas organizaciones de pensionados, a recaudar, mediante las deducciones del caso, las cuotas de afiliación, periódicas y extraordinarias con que los afiliados a ellas deben contribuir para su sostenimiento”.

II. DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Afirma el demandante que la disposición que acusa lesiona los artículos 30 y 43 de la Constitución Política de Colombia; el primero por cuanto inviste de potestad coercitiva a las organizaciones de pensionados para que periódicamente recauden, mediante las deducciones del caso, las cuotas de afiliación ordinarias y extraordinarias a cargo de los pensionados lo que cercena o disminuye la pensión de jubilación que es un bien de la persona favorecida y como tal, forma parte de su patrimonio razón por la cual el derecho de dominio que sobre ella tiene resulta desconocido o vulnerado contra ese mandato constitucional que garantiza su intangibilidad.

Quebranta el artículo 43 porque en la práctica las asociaciones de pensionados se han convertido por obra de la disposición acusada “en poder legislativo” que les permite imponer contribuciones y hacerlas efectivas en su propio beneficio; todo lo cual hace creer al impugnante “que hay una dualidad de sistemas tributarios: uno, elaborado (sic) por el Congreso, y el otro, por las organizaciones de pensionados. El primero, por lo menos en teoría, en beneficio del pueblo y el segundo, en beneficio de las organizaciones de pensionados que no de éstos”.

Refuerza sus argumentos con la cita y transcripción de fragmentos del fallo de inexecutable del que fuera inciso segundo del mismo artículo de la Ley 4ª de 1976 y que obviamente carecen de atinencia al caso *sub examine*, toda vez que lo que allí consignó la Corte estaba referido a la inconstitucionalidad de norma distinta a la que es materia del presente debate.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el Oficio número 1204 de 24 de julio del año en curso, el Procurador General desestima la argumentación del demandante y considera que los motivos de inconstitucionalidad que alega “si bien son aplicables a la situación planteada en esa oportunidad, ahora sirven para sustentar la constitucionalidad de la norma acusada, por cuanto los hechos son completamente distintos”.

En los siguientes apartes de la vista fiscal, se compendia su criterio con apoyo en el cual solicita a la Corte que declare exequible la norma acusada:

“La simple lectura de la disposición acusada permite aseverar que lo allí dispuesto no vulnera derechos adquiridos con justo título, y mucho menos es un tributo o contribución a que hace referencia el canon 43 de la Carta. En efecto, es cierto que el titular de la pensión tiene el derecho de propiedad sobre el valor de las mensualidades correspondientes y que de ellas puede disponer a su libre albedrío. Sin embargo, en el asunto bajo examen la función atribuida por el legislador a los patronos, empresas y entidades no constituye en manera alguna un atropello al derecho de propiedad del pensionado sobre su mesada, por cuanto lo que se busca es

que quienes conforman las asociaciones de pensionados cumplan con las obligaciones que adquirieron al momento de afiliarse a ellas, entre las cuales se encuentra el pago de las cuotas necesarias para el sostenimiento de esos organismos, fijadas en los estatutos que aceptaron al unirse a esas asociaciones.

“La idea central, entonces, es procurar el pago oportuno de las cuotas acordadas por los pensionados a las entidades gremiales a que pertenecen, lo que a su vez constituye una forma de protección al derecho de asociación previsto en el artículo 44 superior, porque como las instituciones de pensionados dependen, para su funcionamiento y desarrollo del objeto social, de los aportes provenientes de sus afiliados, la no cancelación de los mismos pueden llevar al cierre de esas entidades.

“Por tanto, no se causa agravio alguno al derecho de propiedad que tienen los pensionados sobre sus mesadas, cuando se les exige cancelar, a través de las entidades o personas encargadas de pagar esa prestación social, unas ‘cuotas de afiliación, periódicas y extraordinarias con que los afiliados a ellas deben contribuir para su sostenimiento’, porque una vez decidieron hacer parte de esas entidades gremiales de pensionados, adquirieron en favor de éstas unas obligaciones que deben cumplir, y cuyo ágil recaudo podrá hacerse en la forma prevista por el legislador ordinario.

“Tampoco existe infracción del precepto 43 constitucional, por cuanto el dinero a recaudar de acuerdo con el artículo acusado, no constituye una contribución, entendida ésta como impuesto que es a lo que se refiere el precitado canon superior. Si bien las cuotas a recibirse son en sí mismas contribuciones, su índole es netamente particular y su valor se fija de acuerdo con los reglamentos que rijan las actividades de las asociaciones de pensionados, con el fin de poder tener derecho y acceso a los servicios que prestan dichas organizaciones a sus integrantes”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia.*

Como la disposición acusada forma parte de una ley, la corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad por disponerlo así el artículo 214 de la Constitución Política;

b) *Cosa juzgada.*

A pesar de que la Corte en fallo de 6 de agosto de 1985 dado en el Proceso Constitucional número 1299 declaró la inexecutable del mismo artículo que es materia de la presente impugnación constitucional, esta decisión no constituye cosa juzgada en el caso *sub examine*, por referirse al que fue su inciso segundo que por efecto de dicha sentencia desapareció del ordenamiento positivo.

“Un somero análisis de las disposiciones constitucionales en que el demandante apoya la demanda, permite concluir que la norma acusada no quebranta los textos constitucionales señalados por el censor. En efecto, el artículo 30 del Estatuto Fundamental que consagra la intangibilidad de la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, permanece incólume frente al artículo 10 de la Ley 4ª de 1976 y con respecto al derecho que tiene todo pensionado a percibir periódica-

mente el importe de su pensión. Ha dicho la Corte en repetidas ocasiones y lo reitira ahora que la consecuencia pecuniaria del derecho a pensionarse es el percibir mes por mes una determinada cantidad de dinero, de la cual el pensionado es dueño indiscutible y, por ende, tiene potestad para disponer de ella a su albedrío, como todo propietario particular, salvo en lo que atañe a gravámenes fiscales, cuando la ley los crea, y a la cotización obligatoria para el régimen de la seguridad social, con el fin de gozar del amparo asistencial que éste le brinda y que constituye justa retribución al aporte hecho por el jubilado”.

Ahora bien, la norma que se acusa obliga a las empresas y patronos pensionantes, a recaudar mediante las deducciones del caso y previa solicitud de las respectivas organizaciones de pensionados, las cuotas de afiliación periódicas y extraordinarias con que aquellos deben contribuir para su sostenimiento.

“El hecho de haberse afiliado el pensionado voluntariamente a dichas organizaciones, tanto del sector público como privado, y la finalidad o cometido que persiguen éstas para darles asesoría y asistencia a los jubilados y obtener en su beneficio, ‘justa, reajustada y pronta pensión, y velar porque se cumpla con la debida seguridad social y prestacional del asistido’ permite inferir que lejos de ser violatorio de la Constitución el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976 autoriza hacer efectivo el compromiso o deber social de los afiliados, espontáneamente asumido de contribuir al sostenimiento de dichas asociaciones creadas y reconocidas por la ley en beneficio de los intereses y derechos sociales de los propios trabajadores jubilados, quienes difícilmente obrando en forma aislada, podrían hacerlos efectivos. Por otra parte, la libertad de asociación de los pensionados en las distintas formas que la ley distingue, es emanación del principio general que consagran los artículos 44 y 12 de la Carta.

A este respecto se debe tener en cuenta que los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 42 de 1982, establecen una clasificación de las organizaciones de pensionados, todas las cuales son reconocidas como instituciones aptas para cumplir los fines arriba anotados”.

La afiliación voluntaria a las organizaciones de pensionados conlleva la obligación a cargo de los interesados de hacer los aportes que los respectivos estatutos fijan para el sostenimiento de la asociación. En parte alguna la norma que se acusa viola el derecho de dominio del pensionado sobre sus mensualidades pensionales: simplemente tiende a facilitar el cumplimiento de una obligación que podría convertirse en dispendiosa para el obligado si éste tuviese que pagarla personal y directamente cada vez que reciba el pago de su pensión y además podría la entidad no recibir con prontitud dicho pago o simplemente no ser satisfecha de él, circunstancias todas que se precaven precisamente con la retención directa que los empleadores hacen de las respectivas cuotas por voluntad expresa del acreedor e implícita del deudor, lo que es dable deducir para éste de su afiliación voluntaria como antes se dijo.

Por los mismos motivos no se quebranta el artículo 44 de la Constitución y lejos de consagrar el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976 un tributo como sí lo hizo el inciso segundo de ese artículo declarado inexecutable en el fallo prealudido, se limita a establecer un cómodo expediente para el recaudo de las cuotas de afiliación periódicas y extraordinarias causadas por los pensionados voluntariamente afiliados.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y acorde con el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. Declara EXEQUIBLES el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976 según el cual “las empresas o patronos que satisfacen pensiones están obligados, a solicitud de las respectivas organizaciones de pensionados, a recaudar, mediante las deducciones del caso, las cuotas de afiliación periódicas y extraordinarias, con que los afiliados a ellas deben contribuir para su sostenimiento”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Norma Inés Gallego de López, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Dídimo Páez Velandia, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

ESTATUTO PENAL ADUANERO. DE ACEPTAR TAL TESIS ESTARIA PROHIBIDO A TODAS LAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO LA DESIGNACION DE APODERADOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES, YA QUE DE HACERLO INVADIRIAN LA COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Exequible el artículo 46 numeral 3 del Decreto-ley 051 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 145.

Referencia: Expediente número 1670.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46, numeral 3 del Decreto-ley 0051 de 1987. Estatuto Penal Aduanero. Sujetos procesales.

Demandante: Nayib Abdala Gutiérrez.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 49 de 22 de octubre de 1987.

Bogotá, D.E., octubre veintidós (22) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

Acude a la Corte el ciudadano Nayib Abdala Gutiérrez, para solicitar que se declare inexecutable el artículo 46, numeral 3 del Decreto-ley 0051 de 1987 (Estatuto Penal Aduanero), cuyo texto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 0051 DE 1987
(enero 13)

Por el cual se expide el Estatuto Penal Aduanero.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 2 de la Ley 52 de 1984 y consultada la Comisión Asesora que ella estableció,

DECRETA:

Artículo 46. *Quiénes son*. Los sujetos procesales son:

.....

3. El Director General de Aduanas y los Administradores de Aduanas en caso de ser abogados, o por medio de apoderado que sea funcionario de la Dirección General de Aduanas, para la petición y práctica de pruebas, la presentación de alegatos y la interposición de recursos, respecto del carácter de contrabando de la mercancía».

Afirma el demandante que la norma transcrita viola el artículo 143 de la Constitución Nacional por cuanto el Director General de Aduanas y los administradores de la misma institución “no pueden coadyuvar una función que a la luz del Derecho Constitucional es facultad del Ministerio Público”. Añade que la petición y práctica de pruebas, la presentación de alegatos y la interposición de recursos están “taxativamente implícitas” en el mencionado artículo 143 por corresponderle al Ministerio Público perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social. La defensa de los intereses de la Nación, en concepto del demandante, corresponde al Ministerio Público, no a la aduana nacional, que ha sido creada para desempeñar otras funciones.

El actor presenta, además, algunos argumentos orientados a sostener la inconveniencia de la norma acusada y solicita que “el Presidente de la Corte declare también dicha inconveniencia”.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Expresa el señor Procurador General de la Nación (Concepto número 1206 de julio 27 de 1987):

“Ahora bien la defensa de los intereses de la Nación por parte de los funcionarios del Ministerio Público, no está encaminada únicamente a proteger los bienes materiales o patrimoniales que pertenecen al Estado, sino de toda la colectividad humana, pues su función primordial es evitar la arbitrariedad que menoscabe los derechos individuales de los gobernados y evitar que éstos se conculquen. En el proceso penal la función del Ministerio Público está claramente definida en el artículo 122 del Decreto-ley número 050 de 1987, cuando expresa:

“El Ministerio Público, *como representante de la sociedad*, debe procurar la sanción de los infractores de la ley penal, la defensa de las personas acusadas sin justa causa y la indemnización de los perjuicios causados por la infracción. ‘En cumplimiento de esos deberes, el Ministerio Público pedirá la práctica de las pruebas conducentes al esclarecimiento de la verdad, las medidas de aseguramiento o la libertad del procesado, interpondrá los recursos y, en general, intervendrá en todas las

diligencias de investigación preliminar y actuaciones del proceso penal' (Subrayas fuera del texto").

"Esta disposición constituye un desarrollo de lo estatuido en el art. 143 constitucional y es aplicable a los procesos penales aduaneros. Clarificada la intervención del Ministerio Público en los procesos penales aduaneros, no encuentra el despacho que el numeral 3 del artículo 46 del Decreto-ley 051 de 1987 –materia de acusación– contraríe el canon superior citado, pues la actuación de los representantes de la Dirección General de Aduanas, está dirigida única y exclusivamente a demostrar la calidad de contrabando de la mercancía, por tanto las pruebas que se soliciten y practique, los alegatos que se presenten y los recursos se limitan a este aspecto. En cambio la labor del Ministerio Público como se dejó anotado, busca que se sancione a quien haya infringido la ley, defender al acusado injustamente, solicitar la indemnización de perjuicios a favor del lesionado con la infracción etc., pues actúan en defensa de la sociedad y de la legalidad.

"La intervención de la Dirección General de Aduanas en tales procesos, no puede considerarse ajenas a sus atribuciones para la que fue creada, como lo asegura el actor, ya que conforme a lo consagrado en el Decreto 075 de 1976 le corresponde "prevenir, reprimir y aprehender el contrabando tanto de importación como de exportación", "liquidar y recaudar los impuestos, derechos y tasas de carácter aduanero y demás gravámenes que por mandato de la ley deban liquidarse y recaudarse en las aduanas", etc.

"No sobra agregar que la intervención de los representantes de la Dirección General de Aduanas en el proceso penal aduanero en nada menoscaba el derecho de defensa que le asiste al procesado, pues éste continúa con la facultad de pedir pruebas, contradecirlas, intervenir en la práctica de ellas, ejercer los medios de impugnación, etc.

"Finalmente, advierte el despacho que el hecho de indicarse en el artículo 142 de la Carta que el Ministerio Público se ejerce 'bajo la suprema dirección del Gobierno', esto no significa que exista dependencia, o que éste pertenezca a aquél, por cuanto las funciones de fiscalización, supervigilancia de la conducta oficial de los empleados públicos, defensa de los intereses de la Nación, de la sociedad, de la legalidad, la persecución de los delitos y contravenciones, el cumplimiento de las sentencias judiciales, de las leyes y disposiciones administrativas es una tarea que se lleva a cabo en forma autónoma e independiente".

En consecuencia, solicita a la Corte que declare exequible el numeral 3 del art. 46 objeto de acción.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Goza la Corte Suprema de Justicia de plena competencia para decidir sobre la demanda instaurada, en razón de la naturaleza legislativa del Decreto 0051 de 1987.

2. *Observación preliminar.*

No es de competencia de la Corte emitir juicio alguno acerca de la conveniencia u oportunidad de las disposiciones sometidas a su fallo definitivo en materia constitucional.

En consecuencia, aunque la demanda ha sido entablada “por inconstitucionalidad e inconveniencia” y gran parte de la sustentación de la misma incluye motivos referentes a los posibles males que, según el actor, acarreará la vigencia de la norma acusada, esta corporación únicamente tendrá en cuenta aspectos constitucionales y adoptará la decisión que corresponda atendiendo a la conformidad o disconformidad entre dicha norma y la Carta Política.

3. *La norma acusada.*

El artículo 46 del Decreto-ley 0051 de 1987 está destinado a determinar quiénes son los sujetos dentro de los procesos penales aduaneros. Entre ellos figuran, según el ordinal 3 de ese artículo, el Director General de Aduanas y los administradores de aduanas, quienes directamente (si son abogados) o por intermedio de apoderados que sean funcionarios de la dirección de aduanas, tendrán la calidad de sujetos procesales “para la petición y práctica de pruebas, la presentación de alegatos y la interposición de recursos respecto del carácter de contrabando de la mercancía”.

Entiende el actor que resulta inconstitucional atribuir a los mencionados funcionarios la calidad de sujetos procesales por cuanto, de acuerdo con el artículo 143 de la Carta, quien tiene la función de perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social es el Procurador General de la Nación, por lo cual no puede el legislador otorgarla a organismos creados “para otras funciones”.

El mismo demandante explica que, en su sentir, la petición y práctica de pruebas, la presentación de alegatos y la interposición de recursos están “taxativamente implícitas” (sic) en el citado artículo constitucional. Es decir que, si bien entiende la Corte el lenguaje usado en la demanda, todos esos actos procesales implican el ejercicio de una función propia del Ministerio Público, que a ningún otro organismo le es dado desempeñar.

Si se acepta esta tesis, tendríamos que concluir en que estaría prohibido a todas las entidades de derecho público la designación de apoderados para la defensa de sus intereses tanto en el orden judicial como en el extrajudicial, pues al hacerlo estarían invadiendo la expresa órbita constitucional del Procurador General de la Nación.

“Juzga la Corte infundado este cargo, por cuanto parte de una interpretación errónea del artículo 143 de la Constitución y de la función que allí se encomienda al Ministerio Público respecto a la defensa de los intereses nacionales.

En efecto, aunque la citada disposición confía a los funcionarios del Ministerio Público la responsabilidad de perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social, mal puede entenderse que exista incompatibilidad entre esa atribución y el normal ejercicio de las actividades que competen a los distintos organismos administrativos directamente interesados en materias definidas por la ley, como lo

son en el presente caso el recaudo de impuestos aduaneros y la represión del contrabando. Lo primero corresponde a una acepción genérica y abstracta del interés público, por el cual deben velar los mencionados funcionarios en toda ocasión y respecto de muy diversas materias, y lo segundo al concepto específico y delimitado de la función que cumple cada dependencia oficial.

En tal sentido hay diversos enfoques y finalidades en la defensa del interés público, perfectamente compatibles y armonizables entre sí, razón por la cual no se puede sostener que la tarea de un organismo, en el ámbito de su respectiva órbita de competencia y en relación con uno de esos enfoques o finalidades, impida a los demás llevar a cabo la que les atañe. Así, en el asunto objeto de controversia, nada obsta para que la función general de perseguir los delitos, que es propia del Procurador General y los demás funcionarios del Ministerio Público, se desarrolle en forma simultánea con la tarea que la legislación aduanera deja en manos de la dirección general y las administraciones de aduanas, tendiente a impedir que, a través de las distintas modalidades del contrabando, resulten evadidos los impuestos que esas dependencias administran y, por ende, burlado el interés público que está de por medio. Téngase en cuenta que, según las leyes vigentes, la responsabilidad de los funcionarios encargados del recaudo de tributos no radica simplemente en el ejercicio de funciones administrativas al interior de sus dependencias sino que se extienden muchas veces a la necesidad de comparecer ante las autoridades jurisdiccionales competentes, en representación del interés público concreto que les ha sido confiado, cuando los organismos correspondientes están de alguna forma vinculados a procesos, como partes o como terceros”.

En torno a esa distinción ya se pronunció la Corte en sentencia del 17 de mayo de 1979 (Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) cuando, al resolver sobre demanda instaurada contra el artículo 78 de la Ley 52 de 1977, por los mismos motivos ahora invocados por el actor, expresó:

“(…) La Constitución Política parece limitar la defensa de los intereses de la Nación al Procurador General de la Nación, a los fiscales de los tribunales superiores de distrito, a los demás fiscales que designe la ley, y a la Cámara de Representantes para algunas funciones fiscales (artículos 142 y 102).

“Sin embargo, una visión amplia de lo que comprende esa función, una de cuyas manifestaciones más destacadas es la vigilancia de la gestión fiscal, no permite excluir al Contralor General de la República (artículos 59 y 60). De otra parte tampoco pueden pretermitirse los procuradores y personeros delegados, que cumplen funciones fiscales y de representación o defensa de los intereses colectivos.

“.....

“El Ministerio Público debe defender genéricamente los intereses de la Nación. Empero, administrativamente el representante constitucional de la Nación es el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa así como el representante de los departamentos es el gobernador respectivo tanto en lo administrativo como en lo judicial (artículo 194-4) representación que puede delegar, conforme con la ley; los municipios, a su vez, están representados por los alcaldes que

son jefes de la administración municipal (artículo 201) y en cuanto a la representación judicial de los municipios, la Constitución nada dice al respecto, debiendo estar a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 28 de 1974, que establece que el alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar”, norma ésta declarada constitucional por sentencia de 16 de octubre de 1975 (Foro Colombiano número 77, página 419).

“Las otras entidades territoriales, intendencias y comisarías, están ‘bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proceder a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa, y al régimen de los municipios que las integran’ ” (artículo 6°, Constitución Nacional).

“

“Si la Constitución dice que el Presidente es la suprema autoridad administrativa del Estado y que el legislador determina la estructura de la administración nacional, no cabe duda que éste también puede autorizar al Presidente para que delegue en el Ministro de Hacienda la facultad de ‘actuar en todos los procesos contencioso administrativos que se promuevan contra los actos proferidos por las autoridades tributarias’.

“Ni aún en las cuestiones penales la intervención del Ministerio Público es excluyente, puesto que la misma Carta faculta al Presidente de la República para designar ‘un abogado fiscal nombrado al efecto’, en alternativa con el respectivo agente del Ministerio Público, para mandar acusar ante el tribunal competente a determinados funcionarios por infracción de la Constitución o de la ley (artículo 119-3)”.

En relación con el supuesto desconocimiento del artículo 55 de la Carta, cabe advertir que en ella el Ministerio Público no está instituido como rama del poder del Estado, sino que consiste en una función constitucional, según lo ha recordado esta corporación en reciente jurisprudencia (sentencia del 9 de octubre de 1986).

IV. DECISIÓN

Puesto que la disposición acusada no vulnera ningún precepto constitucional, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con fundamento en las razones expuestas, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 46 , numeral 3 del Decreto-ley 0051 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E.); *Rafael Baquero Herrera*, *José Alejandro Bonivento Fernández*, *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel*

Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Dídimo Páez Velandia, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

DERECHO ADQUIRIDO. PROTECCION AL TRABAJO. LAS MERAS EXPECTATIVAS SON ESPERANZAS. POSIBILIDADES PERO NO DERECHOS DERIVADOS DE LA REALIZACION DE HECHOS CONCRETOS A LOS QUE LAS LEYES LES ASIGNAN ESE EFECTO JURIDICO. EN CONSECUENCIA PUEDEN SER DESCONOCIDAS O VULNERADOS POR LEYES POSTERIORES.

Exequirle el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 146.

Referencia: Expediente número 1675.

Acción de inexecutableidad contra el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978. Prima quinquenal de los empleados del SENA.

Actores: Luz Stella Echeverri de Arboleda y otros.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 49.

Bogotá, D. E., octubre veintidós (22) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Ante esta corporación, la abogada Luz Stella Echeverri de Arboleda, en ejercicio de la acción reconocida por el artículo 14 de la Constitución Nacional, y en su condición de apoderada especial de los ciudadanos Manuel Abdiel Sedoya y Carlos Alirio Muñoz Ruiz, presentó demanda de inexecutableidad contra el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978. Admitida la demanda y oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a resolver sobre el asunto planteado.

II. NORMA ACUSADA

El texto de la norma acusada es el siguiente:

“Artículo 40. *Prima quinquenal de antigüedad*. El SENA pagará a sus empleados públicos, cuando cumplan cinco o diez años de servicio a la entidad, continuos o

descontinuos, una suma equivalente al sueldo que devenga en la fecha en que se cause.

“Esta prima, cuyo pago no es habitual, no es salario ni se computará como salario en ningún caso.

“Cuando el empleado público cumpla quince a veinte años de servicios, dicha prima será de dos sueldos.

“En ningún caso la citada prima será inferior a seis mil pesos (\$6.000).

“El tiempo correspondiente al contrato de aprendizaje; el tiempo de los contratos de auxiliares de la administración sin solución de continuidad; el tiempo servido por el trabajador oficial que se vincule como empleado público y el tiempo del curso de formación para instructores como becarios, se tendrá en cuenta para la liquidación de la prima quinquenal.

“El tiempo de licencia no remunerada disfrutada por el empleado se descontará para efectos del pago de esta prima.

“Para los empleados de tiempo parcial esta prima se liquidará contabilizando las jornadas de cuatro horas o más como jornadas diarias completas adicionándolas con los días de vacaciones y de descanso remunerado. Si las horas trabajadas no alcanzan al límite mínimo indicado, se deben sumar y dividir por cuatro; el resultado se adicionará con los días de descanso remunerado y vacaciones”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En concepto de la actora, el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978 viola el principio de protección estatal al trabajo establecido por el artículo 17 de la Carta, así como la garantía de los derechos adquiridos, estatuida por el artículo 30 de la Constitución. En efecto, cuando el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978 deroga implícitamente el artículo 133 del Decreto 2464 de 1970, limitando el derecho a recibir una prima de antigüedad solamente a aquellos empleados del SENA que cumplan entre 1 y 4 quinquenios de trabajo, continuos o discontinuos, al servicio de la entidad, no sólo está desconociendo el derecho otorgado por la legislación laboral anterior, es decir, por el Decreto 2464 de 1970, que posibilitaba el disfrute de este beneficio sin limitarlo a un determinado número de quinquenio, sino que se están desmejorando las condiciones prestacionales de un importante núcleo de trabajadores, con franco desconocimiento de los preceptos constitucionales, según los cuales el trabajo gozará de la especial protección del Estado.

IV. CONCEPTO FISCAL

En relación con los cargos formulados por la actora, la Procuraduría considera que no son de recibo, por cuanto desde dicho punto de vista, no se configura ningún tipo de violación constitucional.

“La norma acusada incrementó el valor de la prima de antigüedad para empleados y trabajadores del SENA, a un mes de salario para quienes cumplan 5 ó 10 años de servicio y dos sueldos, para quienes cumplan quince o veinte años de servicios,

estableciendo también que en ningún caso el valor de esta prima puede ser inferior a seis mil pesos". Según la Procuraduría, aunque la protección del Estado al trabajo no se explica únicamente en beneficio económico, de todas maneras los incrementos operados significan un importante estímulo a las condiciones de los trabajadores. Por tanto debe desecharse todo cargo de violación del artículo 17 de la Constitución Nacional.

Tampoco se infringe el canon 30 superior, por cuanto "no hay derechos adquiridos sino unas simples expectativas para quienes vayan a cumplir 5, 10, 15 ó 20 años de servicios, de hacerse acreedores a una prima quinquenal de acuerdo con el tiempo de trabajo en el SENA".

Conceptúa la Procuraduría, acogiendo reiterada jurisprudencia de la Corte, que una ley puede modificar las simples expectativas, sin que ello implique el desconocimiento de un derecho adquirido.

Sin embargo, al analizar el texto de la Ley 5ª de 1978, por medio del cual se concedieron al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para expedir el Decreto-ley 1014 de 1978, encuentra el Procurador que ninguno de los ordinales del artículo 1º de dicha ley hace referencia en forma precisa a las materias desarrolladas por el ejecutivo a través del artículo 40 del Decreto 1014 de 1978. Al confrontar el artículo objeto de impugnación con dicha ley, se observa que no encaja dentro de los límites establecidos por tal ordenamiento, "pues no se trata de escalas de remuneración, ni de sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, no es reconocimiento de pensión de jubilación a dactiloscopistas del DAS, ni modifica el régimen de servicio civil y carrera administrativa, ni es prestación social en favor de extranjeros que prestan servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores ni mucho menos cabe dentro de la facultad contenida en el numeral 5º del artículo 1º de dicha ley. Pues conforme a ésta el Gobierno Nacional sólo estaba autorizado para revisar y modificar las *reglas generales* a las cuales deben sujetarse las entidades en la aplicación de las prestaciones sociales creadas por la ley, mas no para determinar para un caso concreto tales prestaciones sociales".

Concluye la Procuraduría que el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978 debe ser declarado inexecutable por extralimitación de facultades pero no por violación de los artículos 17 y 30 de la Constitución Nacional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

La Corte es competente para conocer sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que ella hace parte de un decreto-ley expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias consagradas por el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

2. *Límite temporal de las facultades extraordinarias.*

Las facultades extraordinarias previstas en el artículo 1º de la Ley 5ª de 1978 fueron conferidas por un período de 90 días contados a partir de su vigencia, es decir,

desde el diez (10) de abril de 1978, fecha de promulgación en el Diario Oficial. El Decreto 1014 de 1978 fue expedido el 5 de junio del mismo año, dentro del término fijado por el Congreso; en consecuencia no hay inconstitucionalidad por este aspecto.

3. *Límite material de las facultades extraordinarias.*

Para precisar el contenido de las facultades desarrolladas por el artículo impugnado, es necesario transcribir el artículo 1° de la Ley 5° de 1978, en virtud del cual el Presidente de la República expidió el decreto-ley objeto de este estudio.

Dice la citada ley en su artículo 1°:

“Artículo 1o. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de noventa días, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Fijar, con efectividad al primero de enero de 1978, las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos de:

a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, el Tribunal Disciplinario, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos y las Direcciones de Instrucción Criminal;

d) La Contraloría General de la República.

“Esta facultad comprende la de señalar las bonificaciones de los soldados, grumetes y alumnos de las escuelas de formación de las fuerzas militares y de la Policía Nacional.

“No obstante lo dispuesto en el numeral primero del presente artículo, en las entidades que tuvieren reajustes salariales para hacerse efectivos con posterioridad al primero de enero de 1978, la modificación de las escalas de remuneración regirá a partir de la fecha en que se haya previsto el respectivo reajuste.

“2. Revisar el sistema de clasificación y nomenclatura de los mismos empleados para fijar o modificar aquellas series y clases cuya creación o modificación se estime indispensable.

“3. Señalar los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de la pensión jubilatoria de las personas que desempeñen el cargo de dactiloscopista en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

“4. Modificar el régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

“5. Revisar y modificar las reglas generales a las cuales deben sujetarse las entidades de la Administración Pública del orden nacional en la aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

“6. Fijar las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de las prestaciones sociales que se causaren en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Es evidente que la disposición acusada no cabe dentro de los temas a que se refieren los ordinales 1 a 4 y 6 del artículo primero de la ley de facultades. Si con alguno puede tener conexión es con el ordinal 5, que alude a las reglas generales sobre aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para el personal de las entidades de la administración pública, dado que se trata precisamente de regular una prima de antigüedad en favor de los empleados públicos al servicio del SENA.

De acuerdo con el concepto de la Procuraduría conforme al ordinal 5 del artículo 1º de la ley de facultades, “el Gobierno Nacional sólo estaba facultado para revisar y modificar las reglas generales a las cuales deberían sujetarse las entidades en la aplicación de las prestaciones sociales creadas por la ley, mas no para determinar para un caso concreto tales prestaciones sociales, como es la fijada en la norma impugnada en donde se regula la prima presupuestal de antigüedad para los empleados del SENA”.

Aunque el texto del ordinal en cuestión se presta a distintas interpretaciones, esta Corte precisó su sentido en fallo del 16 de octubre de 1986, en el que expresó lo siguiente:

“Las normas generales que dicta el Congreso y a las que debe sujetarse el Presidente en materia de prestaciones para los empleados de la Administración Pública Nacional (artículos 76-9 y 120-21 C.N.), pueden abarcar distintos aspectos, uno de los cuales es indubitablemente el de enunciar y revisar los tipos o clases de prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores, reordenando las ya existentes o creando nuevas. Esa facultad, propia del Congreso, puede encomendarse al Gobierno en forma temporal y con la precisión que la Carta exige (art. 76-12 C.N.). Así lo hizo la Ley 5ª de 1978 cuando autorizó al ejecutivo para ‘revisar y modificar las reglas generales’ en cuanto a las prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal. Aunque es evidente la redundancia en que incurrió el legislador, pues habló de *reglas generales* para la aplicación *de las normas* señaladas por la ley, el contenido de la facultad es suficientemente claro, interpretado a la luz de los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución: consiste en la revisión y reforma de las reglas generales que después desarrollará el Gobierno (ya en ejercicio de sus atribuciones propias), en materia prestacional, para los empleados de la Administración Pública Nacional”.

En el mismo fallo la Corte entendió que la facultad para revisar y modificar las reglas en cuanto a las prestaciones sociales de los empleados al servicio de la administración pública, “abarca distintos aspectos, uno de los cuales es indubitablemente el de enunciar y revisar los tipos o clases de prestaciones a que tienen derecho los trabajadores, reordenando las ya existentes o creando nuevas”.

En consecuencia, la disposición acusada se ajusta a la ley de facultades y no es susceptible de glosa constitucional por este aspecto.

4. *El tema de los derechos adquiridos.*

Considera la apoderada de los actores que la disposición acusada vulnera, en primer lugar, los derechos adquiridos por los empleados del SENA de acuerdo con el artículo 133 del Decreto 2464 de 1970. Este último artículo ordenaba el pago de la prima de antigüedad a dichos empleados cada vez que cumplieran un quinquenio de servicios continuos y de tiempo completo a la entidad, sin establecer límite alguno a los quinquenios trabajados, en tanto que el texto que se demanda limitó la prima referida a los cuatro primeros quinquenios, de suerte que quienes cumplan 25 o más años de servicio ya no tendrán más derecho a ella.

Es evidente que el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978 no se refiere a la situación prestacional de quienes a la fecha de su entrada en vigencia ya hubieran cumplido 25 o más años al servicio del SENA y adquirido, en consecuencia, el derecho a la prima de antigüedad que establecía en su favor el artículo 133 del Decreto 2464 de 1970.

Por consiguiente, lo que pudo haber afectado fueron *meras expectativas* de servidores de esa entidad que aspiraban a disfrutar de tal beneficio cuando cumplieran 25 o más años de vinculación laboral. Esas meras expectativas son esperanzas, posibilidades, pero no derechos derivados de la realización de hechos concretos a los que las leyes les asignan ese efecto jurídico. Luego, no son materia de la protección especial que brinda el artículo 30 de la Constitución y el objeto de las mismas puede, en consecuencia, ser desconocido o vulnerado por leyes posteriores.

No prospera, por lo tanto, esta glosa.

5. *La protección al trabajo.*

En la demanda se esboza un cargo consistente en que con la disposición acusada se “está violando también el artículo 17 de la Constitución Nacional, puesto que el trabajo de los empleados públicos del SENA que han cumplido cinco o más quinquenios al servicio de esa entidad, no goza de la especial protección del Estado, por cuanto la misma administración pública al expedir el decreto posterior y de mayor jerarquía, les está desconociendo el derecho a reclamar una prima de antigüedad por el solo hecho de haber trabajado durante más de cuatro quinquenios en la misma entidad”.

Como con frecuencia se presentan demandas contra disposiciones legislativas que modifican en distintos sentidos el régimen de los salarios y las prestaciones sociales de los trabajadores, no sólo desde el punto de vista laboral sino también fiscal, el procesal y otros, invocándose para el efecto presuntas violaciones al principio de la protección estatal al trabajo que consagra el artículo 17 C.N., conviene señalar con alguna precisión cuál es el contenido de dicho principio.

En primer lugar hay que observar que la doctrina contemporánea distingue tres clases de disposiciones constitucionales, a saber:

Las *obligatorias o preceptivas*, en las que se fundan derechos y deberes que puedan dar lugar a acciones judiciales para proteger los primeros y exigir el cumpli-

miento de los segundos; *las organizativas o institutivas*, las cuales crean las diferentes instituciones constitucionales e indican su composición y atribuciones, pero sin establecer reglas precisas de conducta para los súbditos; y las *directivas o programáticas*, que vinculan hacia el futuro al legislador y deben ser observadas por la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Estas últimas suelen postularse como *principios jurídicos* que suministran criterios de interpretación para resolver casos dudosos y configuran guías o pautas para la acción legislativa y la práctica administrativa, pero difícilmente dan lugar, por la abstracción con que se las formula, a reclamar derechos o deberes concretos a cargo de los asociados o de las autoridades estatales.

El artículo 17 de la Constitución pertenece a esta categoría de disposiciones directivas o programáticas, y consagra dos principios, el de la obligación social del trabajo y el de la protección que debe brindarle el Estado, que se inscriben dentro de la concepción más general del intervencionismo de Estado que proclama el artículo 32 C.N.

Efectivamente, dicho intervencionismo se refiere a dos aspectos fundamentales: *el económico y el social*. Este último, desde el siglo XIX y a lo largo del presente, ha buscado mitigar el conflicto de clases, obrando en el sentido de compensar la debilidad del sector laboral por medio de la formulación y la ejecución de políticas de empleo, de remuneración, de seguridad social, de condiciones dignas de trabajo, de promoción de la organización de los trabajadores o de organización administrativa y jurisdiccional del trabajo.

Estas políticas deben armonizarse con el objetivo fundamental que traza el artículo 32 C.N. de "racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral", así como con la búsqueda de objetivos como la "justicia social el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". Por esa razón, en fallo del 23 de julio del presente año esta corporación señaló que la protección especial al trabajo se refiere al pleno empleo y a las relaciones de trabajo frente a los demás factores de la producción (capital, organización y tecnología).

Bien se advierte entonces que en ámbito del principio que se examina cubre más que todo una serie de orientaciones para los legisladores, los administradores de la cosa pública y los jueces y no derechos que puedan ser exigidos concretamente por los trabajadores, con fundamento directo en el artículo 17 C.N.

Desde luego, esta disposición cierra definitivamente el camino a leyes francamente represivas o discriminatorias, tales como las que fueron de común usanza durante el período del llamado "capitalismo salvaje", en el siglo pasado.

Pero tal no es el caso del texto que se acusa en la demanda, cual no desconoce las prestaciones a que ordinariamente tienen derecho los trabajadores al cumplir 20 años de servicios, por ejemplo, la muy significativa pensión de jubilación.

Así las cosas, esta acusación tampoco prospera.

DECISIÓN

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárese **EXEQUIBLE** el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978 “prima quinquenal de los empleados del SENA”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Norma Inés Gallego de López, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Dídimo Páez Velandia, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. LA ESTRECHA RELACION ENTRE LOS DOS EXTREMOS DE LA NORMA (REGLA GENERAL Y SALVEDAD) HACE IMPOSIBLE QUE SE FALLE SOBRE UNO DE ELLOS SIN UN NECESARIO EFECTO JURIDICO DE LA SENTENCIA RESPECTO DEL OTRO. SENTENCIA INHIBITORIA.

Inhibida para conocer sobre el fondo de la demanda.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 147.

Referencia: Expediente número 1672.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1804 (inciso final) del Código de Comercio. Nacionalidad del Comandante de Aeronaves de Transporte Público.

Actor: Leonardo Galeano Guevara.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 50 de 29 de octubre de 1987.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

Con fundamento en el derecho previsto por el artículo 214 de la Constitución Política, el ciudadano Leonardo Galeano Guevara ha acudido ante la Corte para demandar que se declare la inexecutable del artículo 1804 (inciso último) del Código de Comercio, que dice textualmente (se subraya la parte demandada):

Artículo 1804. La tripulación de una aeronave está constituida por el personal aeronáutico destinado a prestar servicio a bordo.

“Toda aeronave debe tener a bordo un piloto habilitado para conducirla, investido de las funciones de comandante.

“Su designación corresponde al explotador, de quien será representante. Cuando tal designación no consta de manera expresa, será comandante el piloto que encabece la lista de los tripulantes en los documentos de a bordo.

“*Salvo lo que disponga el reglamento para casos especiales*, en las aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia, el comandante será de nacionalidad colombiana”.

Expresa el actor que la norma transcrita viola los artículos 2º, 11, 17 y 55 de la Constitución.

En su criterio, el artículo 11 resulta vulnerado por cuanto la limitación de los derechos de los extranjeros en Colombia únicamente la puede hacer la autoridad competente por la vía constitucional o legal, pero no el reglamento.

La violación del artículo 17 de la Carta se configura porque, según la demanda, la limitación consagrada en el ordinal acusado no se conjuga con la especial protección del trabajo y por cuanto el derecho a trabajar tan sólo se puede limitar si se cumplen las siguientes condiciones:

“a) Que exista una vía de derecho que permita llevar a cabo dicha restricción. En efecto tal norma existe y quedó consagrada en el artículo 11 del C.P. en los que respecta de los derechos y las garantías que tienen los extranjeros en Colombia, *más sin embargo, ello se hace por vía residual* ya que como principio rector se tiene en cuenta el de la igualdad existente entre nacionales y extranjeros, con respecto de sus derechos y garantías. O sea que el derecho al trabajo se puede ver limitado, por disposición del art. 11 de la C.P., siempre y cuando sea por vía constitucional o legal;

“b) Que en caso de existir una vía de derecho que permita limitar la garantía consagrada en el artículo 17, ella se ejerza por los medios que la ley impone, y no por otros diferentes ya que la autoridad estatal sólo se permite actuar cuando la ley se lo autoriza y en la forma en que ella lo indique. *Que fue lo que no ocurrió* con el artículo 1804 inc. fin. del C. Co., norma que dispuso de la garantía constitucional del derecho al trabajo, en forma diferente de la que permite la Constitución Nacional tratándose de los derechos y garantías de los extranjeros en Colombia, en la medida que sólo se podía hacer por vía constitucional o legal, mas no por vía reglamentaria que fue lo que exactamente la norma mercantil citada (sic).

En cuanto al artículo 55, expresa que la función de limitar, bajo circunstancias especiales de orden público, los derechos de los extranjeros, compete al legislador y no al Gobierno. Al respecto, reconoce que según la evolución de la doctrina constitucional, el principio de separación absoluta de poderes ha sido desplazado parcialmente por el de separación relativa, “en lo que se podría denominar la colaboración armónica de las ramas del poder público, eso sí conservando una adecuada distinción”.

Pero agrega, aludiendo al caso de la norma demandada:

“Lo que no quiere decir que tal colaboración armónica permita en momento alguno, que un poder o autoridad ejerza funciones que no le corresponden, ya que una cosa es la colaboración y otra bien distinta es la usurpación, aspecto que

jurídicamente es inadmisibile y que es lo que ocurre precisamente cuando la autoridad administrativa pretende por medio de los reglamentos limitar los derechos de los extranjeros, cuando ello sólo se puede hacer por vía constitucional o legal, con la competencia privativa del poder legislativo”.

Finalmente dice el actor que la norma mercantil objeto de la demanda viola clara y directamente el artículo 2° de la Constitución por atentar contra la soberanía, “ya que cuando ésta se ejerce por medio de los poderes públicos sólo puede llevarse a cabo (sic) en los términos en que ella (la Constitución) lo establezca”.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Mediante Oficio número 1213 del 3 de agosto de 1987, el señor Procurador General solicita a la Corte declarar que las palabras demandadas, contenidas en el inciso final del artículo 1804 del Código de Comercio son exequibles.

Para sustentar este criterio afirma:

“Según lo enseña claramente el artículo 11 de la Constitución Nacional, los extranjeros gozan en nuestro país de los mismos derechos civiles y garantías concedidos a los colombianos, salvo las limitaciones que sobre el particular establezcan la Constitución y las leyes. Es obvio, entonces, que la regla general es la igualdad de derechos y garantías de los extranjeros frente a los nacionales, en tanto que la desigualdad, en favor siempre de los colombianos, es la excepción.

“De acuerdo con los razonamientos del actor, la inconstitucionalidad de la norma acusada en la frase ya señalada deviene del hecho de que se le entregó al reglamento la posibilidad de limitar “de manera positiva, la restricción de la nacionalidad para ser comandante en aeronaves de transporte público..., ya que la limitación de los derechos de los extranjeros en Colombia, sólo lo puede hacer la autoridad competente por la vía constitucional o legal, mas nunca reglamentariamente...”. Tal interpretación, en criterio del Procurador, no es correcta por cuanto lo que el precepto legal dispone es todo lo contrario a lo afirmado por el impugnante.

“Como se indicó anteriormente y ahora se reitera, las excepciones a la igualdad de derechos civiles y garantías entre los nacionales y los extranjeros se ha deferido a la Constitución y a la ley por la propia Carta, y es precisamente la ley, a través del artículo 1804 del Código de Comercio, la que ha considerado necesario restringir el disfrute, en igualdad de condiciones, del derecho que tendrían los extraños para poder ser comandantes de aviones de transporte público matriculados en Colombia.

“Por lo tanto, mal puede afirmarse, como lo hace el demandante, que sea el reglamento el encargado de limitar en esta parte del campo aeronáutico, un derecho otorgado por la Constitución a los foráneos. Antes por el contrario, ha sido el legislador, autorizado por el estatuto fundamental, el que le ha negado al extranjero el goce de determinado derecho civil, aunque subordinó su ejercicio únicamente para casos especiales.

“De lo anterior cabe afirmar que la prohibición es de orden legal, con lo cual se da cabal aplicación a la norma 11 superior, al tiempo que la propia ley somete al

reglamento la posibilidad de que el ejercicio del cargo de comandante de aeronaves nacionales, por parte de los extranjeros en igualdad de condiciones con los colombianos, sólo pueda realizarse “*para casos especiales*” y únicamente en ocurrencia de ellos. Es pues el reglamento el encargado de otorgar la igualdad tantas veces mencionada y no el autorizado para restringir un derecho de los ciudadanos extranjeros como pretende el acusador.

“De igual manera, y frente a la presunta violación del artículo 17 de la Carta, debe tenerse en cuenta que, siguiendo los lineamientos atrás señalados, no es el reglamento el que está limitando el derecho al trabajo que tienen los extranjeros en el país, sino la ley porque es ella, exclusivamente, la que prohíbe que los comandantes de aeronaves de transporte público con matrícula colombiana, sean personas foráneas. Dicha restricción no comporta infracción de la Constitución, porque no existiendo derechos ni libertades absolutos que puedan ser ejercidos a voluntad por los individuos, bien puede el Estado regularlos con mayor o menor severidad, sin perder de vista, en el presente caso, que esa limitación tiene soporte constitucional (art. 11 C.N.) y fue con base en éste que el legislador extraordinario determinó adoptar la prohibición a que hace referencia el precepto parcialmente impugnado, dejando al reglamento la posibilidad de que dicha restricción al derecho de trabajar que tiene los extranjeros, pudiese ser levantada sólo en casos especiales y nunca en forma general”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Por la naturaleza de la norma acusada, que pertenece al Código de Comercio (Decreto-ley 410 de 1971), es competente la Corte Suprema de Justicia para resolver de manera definitiva acerca de su constitucionalidad.

2. *Proposición jurídica incompleta.*

El actor dice demandar la frase “salvo lo que disponga el reglamento para casos especiales”.

En esas palabras el legislador consagró una excepción a la regla general contemplada por la totalidad del inciso al que ellas pertenecen: “... en las aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia el comandante será de nacionalidad colombiana”.

Obsérvese cómo, si se trata de limitaciones al ejercicio de derechos por parte de extranjeros –materia del principal argumento sostenido en la demanda–, las expresiones objeto de acción no introducen ninguna sino que, por el contrario, abren paso al señalamiento de casos en los cuales pueda ser extranjero el comandante de aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia.

Así las cosas, no son admisibles los motivos expuestos en la demanda para sustentar una posible inconstitucionalidad de la excepción aunque pudieran serlo respecto del inciso considerado integralmente.

Pero, por otro lado, si la Corte entrara a considerar –por razones distintas– la constitucionalidad de la frase demandada, decidiendo de fondo en uno u otro sentido, se tendrían en el presente caso, los siguientes posibles efectos jurídicos:

a) Al decidir que las expresiones “salvo lo que disponga el reglamento para casos especiales” se avienen al Estatuto Constitucional, se está decidiendo que son ejecutables. Mal podría pensarse que, siendo ejecutable dicha salvedad, pudiera posteriormente en caso de ser acusada, llegar a declararse inexecutable la regla general, a cuyo tenor “en las aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia, el comandante será de nacionalidad colombiana”, pues en el inciso que se estudia lo uno está irrevocablemente unido a lo otro;

b) Si a la inversa, la decisión fuere por la inexecutable de la excepción, estaría la Corte aceptando implícitamente la vigencia de una limitación absoluta para los extranjeros que, por paradoja creada en la demanda, es lo que censura el demandante. Entonces, tal declaratoria acentuaría el posible agravio a la Constitución que el actor alega.

Todo lo anterior indica que ha debido demandarse la totalidad de la proposición jurídica, es decir todo el inciso, dada la íntima conexidad existente entre la norma general y su excepción.

Pero sobre todo, las palabras demandadas no constituyen una *norma jurídica*, por carecer de estructura lógica típica de las normas jurídicas y aún de sentido completo y autónomo. No puede, entonces, pronunciarse la Corte respecto de ellas, pues su competencia a la luz del artículo 214 de la C.N., está referida a normas integrantes de leyes o decretos con fuerza de ley, no a fragmentos aislados que por sí solos no mandan, ni prohíben ni permiten y que, por ende, carecen de trascendencia en el mundo del derecho. Una frase o palabra cuando se la considera de manera aislada, como en el caso presente, no viola por sí misma la Constitución ni puede, como tal, declararse executable o inexecutable. Tan sólo integrada al contexto es capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, dar lugar a que se indague si vulnera o desarrolla las prescripciones de la Carta.

Estima la Corte que se configura un caso de proposición jurídica incompleta, cuando la estrecha relación entre los dos extremos de la norma (regla general y salvedad) hace imposible que se falle sobre uno de ellos sin un necesario efecto jurídico de la sentencia respecto del otro.

Se advierte, sin embargo, que no toda excepción encaja dentro del concepto de proposición jurídica incompleta, pues no todas responden a las características de la acusada en este proceso y, por tanto, tampoco habrá de ser necesariamente inhibitoria o formal la decisión, pues podrían presentarse casos en los cuales la norma excepcional tuviera sentido por sí misma y pudiera, de consiguiente, ser interpretada, aplicada y fallada en forma independiente a la previsión contenida en el precepto general.

Con fundamento en las razones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para conocer sobre el fondo de la demanda instaurada por el ciudadano Leonardo Galeano Guevara contra la frase "salvo lo que disponga el reglamento para casos especiales", que hace parte del inciso 4º del artículo 1804 del Código de Comercio.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E.); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. LO ACUSADO ES SOLO UNA PARTE DEPENDIENTE DEL CONTEXTO, SIN LA AUTONOMIA SUFICIENTE QUE PERMITA EL ANALISIS SOLICITADO POR EL ACTOR Y QUE LE CORRESPONDE A ESTA CORPORACION.

Inhibida para fallar de mérito la demanda.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 148.

Referencia: Expediente número 1687.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 3° (parcialmente) del Decreto-ley 451 de 1984. Régimen salarial personal Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias.

Actora: Esther Elena Mercado Jarava.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 50.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Esther Elena Mercado Jarava, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó ante esta corporación escrito de demanda en el que solicita que se declare la inexequibilidad de una parte del artículo 3° del Decreto Extraordinario número 451 de 1984 “por el cual se dictan disposiciones en materia salarial para el personal que presta servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas del orden nacional”.

Se admitió la demanda y se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación quien emitió el concepto fiscal de rigor. Una vez cumplidos los trámites propios del proceso constitucional que señala el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada.

II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las normas acusadas es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 0451 DE 1984
(febrero 23)

Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial para el personal que presta servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas del orden nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 52 de 1983,

DECRETA:

Artículo 1o.

Artículo 3o. Los empleados que adquieran el derecho a vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación, tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas.

El valor de la bonificación *no se tendrá en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales* y se pagará dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la iniciación del disfrute de las vacaciones.

Mientras se crea en el presupuesto de las entidades el respectivo rubro presupuestal, podrá diferirse la fecha señalada para el pago de la bonificación».

III. LA DEMANDA

1. Normas que se consideran infringidas.

Para la demanda, la norma que acusa viola lo prescrito por los artículos 2º, 55, 76 numeral 12 y 118 numeral 8 de la Constitución Nacional.

2. Fundamentos.

El actor fundamenta su demanda en las siguientes consideraciones:

La norma acusada fue expedida por fuera de los límites precisos que fijó la Ley 52 de 1983, ya que la materia a la que se refiere es distinta de aquella para la cual el Congreso de la República facultó al ejecutivo según lo dispone el numeral 12 del artículo 76 de la Carta. La Ley 52 de 1983, de facultades extraordinarias, no atribuyó al Presidente de la República facultades para legislar sobre prestaciones sociales ni para limitar los efectos jurídicos y salariales que se generan por las bonificaciones que consagró; por tanto, la norma acusada desconoce lo prescrito por el numeral 8 del artículo 118 de la Carta porque las facultades extraordinarias conferidas no se ejercieron dentro de los límites precisos que en ella se señalan, por el mismo motivo la disposición acusada desconoce los artículos 2º y 55 de la Carta.

IV. CONCEPTO FISCAL

Dentro del término correspondiente el señor Procurador General de la Nación emitió el concepto fiscal y en él solicita a esta corporación que declare que la parte acusada del artículo 3° del Decreto-ley 451 de 1984 es inexecutable. Fundamenta su concepto en las siguientes consideraciones:

En primer lugar advierte que son atendibles los argumentos expresados por la actora, pues el ejecutivo se extralimitó en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 52 de 1983 por cuanto que éste se encontraba inhabilitado para crear la bonificación que creó y para determinar si ésta se debió tomar en cuenta o no para efectos de la liquidación de las prestaciones sociales.

Sostiene la vista fiscal que “en el presente evento, la Ley 52 de 1983 otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de empleos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional incluyéndose entre ellas a las unidades administrativas especiales, con lo cual específicamente abordó el tema de las remuneraciones y en forma parcial el de las prestaciones sociales, referidas éstas exclusivamente a comisiones, viáticos y gastos de representación, sin que en parte alguna reseñara lo atinente a la creación de bonificaciones, las que, ni por extensión ni por analogía, pueden considerarse viáticos, gastos de representación o comisiones”.

Considera el señor Procurador General de la Nación, que de conformidad con los criterios de esta corporación, el Congreso al momento de conferir facultades al Gobierno debe expresar con precisión que las otorga si esa es su voluntad, para señalamiento de las prestaciones sociales. En el presente caso, la ley de facultades no se expidió para permitir al ejecutivo que legislara sobre el tema de las prestaciones sociales y, por lo tanto, la norma acusada es inconstitucional no sólo por violar lo previsto por el numeral 12 del artículo 76 sino, además, por desconocer el contenido del numeral 8 del artículo 118 de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Por tratarse de una norma que forma parte de un decreto-ley expedido con base en facultades extraordinarias, la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción pública planteada contra una parte del artículo 3° del Decreto 451 de 1984.

2. *El estudio de exequibilidad.*

Como ya lo ha señalado esta corporación, el Ordinal 9 del artículo 76 de la Carta, comprende las siguientes competencias legislativas:

“a) La de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos;

“b) La de fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos de la administración nacional;

“c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos” (sentencia del 13 de diciembre de 1972. Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

De conformidad con esta clasificación, debe esta Corte determinar en primer término el alcance de las facultades que otorgó la Ley 52 de 1983, cuyo texto es el siguiente:

«LEY 52 DE 1983
(diciembre 26)

Por la cual se reviste el Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. De conformidad con el Ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de sesenta (60) días, contados a partir de la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

1. Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de empleos de:

a) La rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, incluidas las Direcciones de Instrucción Criminal;

d) El Tribunal Superior Disciplinario;

e) La Contraloría General de la República.

2. Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleos públicos pertenecientes a las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas.

3. Fijar las asignaciones mensuales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, de los oficiales y suboficiales y agentes de la Policía Nacional y del personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional.

4. Señalar las bonificaciones mensuales de alféreces, guardiamarinas, pilotines, grumetes, soldados y alumnos de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 2o. Las asignaciones de los empleados de la rama legislativa del poder público variarán para el año de 1984, en el mismo valor equivalente en que incrementen las escalas de remuneración de los empleados de la rama ejecutiva con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por esta ley.

Artículo 3o. Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y ejecutar los traslados presupuestales que sean indispensables para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4o. Esta ley rige desde la fecha de su sanción.

Dada en Bogotá, D.E., a los 26 días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Sancionada en Bogotá, D.E.

Diario Oficial número 36428 de diciembre 30 de 1983».

De lo visto resulta evidente que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República se contraen a la autorización legislativa para “modificar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público”, así como para señalar las asignaciones mensuales del personal al servicio de la defensa nacional y las bonificaciones a los alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y no comprendieron en este caso las de habilitar al ejecutivo para que, dentro del término previsto, fijara, modificara o adecuara el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración nacional.

La Corte considera que en la norma que crea la citada bonificación lo acusado es sólo una parte dependiente de su contexto, sin la autonomía suficiente que permita el análisis que pide el actor y que le corresponde a esta corporación.

En este caso con la sola expresión “... no se tendrá en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales...” objeto de la demanda, se rompe en forma específica e inequívoca la continencia o conexidad que tiene con la norma que prescribe que “los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación, tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas”, no demandada por el actor y que por tanto no puede ser estudiada por esta corporación, por lo que se declarará inhibida en este caso para fallar de mérito por ausencia de proposición jurídica completa.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA para fallar de mérito en la demanda de inconstitucionalidad instaurada por la ciudadana Esther Elena Mercado Jarava contra las expresiones "... no se tendrá en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales y ..." del artículo 3° del Decreto 451 de 1984.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Magistrada (E); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Magistrado (E); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

TRATANDOSE DE UN SISTEMA ELECTORAL DE CARACTER UNIPERSONAL COMO ES EL QUE DEBE REGULAR LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES, LA REFERENCIA HECHA POR LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS HACIA NORMAS, SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS QUE RIGEN LA ELECCION, PARA CORPORACIONES DE ORIGEN POPULAR, HA DE COMPRENDER SOLAMENTE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES O LEGALES CONGRUENTES CON EL CARACTER UNIPERSONAL QUE ENCIERRA LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES.

La Corte remite a sentencia número 97 del 13 de agosto de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 149.

Referencia: Expediente número 1692.

Acción de inexecuibilidad contra los artículos 26 y 27 de la Ley 78 de 1986, sobre "elección popular de alcaldes. Normas electorales".

Actor: Héctor Barragán Collazos.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 50.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Ante esta corporación el ciudadano Héctor Barragán Collazos, presentó demanda de inexecuibilidad contra los artículos 26 y 27 de la Ley 78 de 1986. Admitida la demanda, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor. Procede ahora la Corte a resolver el asunto.

II. DISPOSICIONES ACUSADAS

Las disposiciones acusadas son del siguiente tenor:

“Artículo 26. *Normas electorales.* Las votaciones y escrutinios para elegir alcaldes se realizarán simultáneamente con las elecciones de concejales.

“La Registraduría Nacional del Estado Civil organizará dichas elecciones aplicando las mismas normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen para las corporaciones públicas de origen popular.

“Los términos y requisitos para la inscripción y aceptación de los candidatos a las alcaldías serán establecidos en la ley para la elección de concejales municipales. Con su aceptación el respectivo candidato acompañará además, manifestación escrita, bajo la gravedad del juramento que es vecino del lugar, cumple los requisitos para ser elegido y no se encuentra dentro del régimen de inhabilidades previsto en esta ley, ni ha aceptado ser candidato a alcalde de otro municipio.

“Artículo 27. La elección de alcaldes se hará mediante papeleta separada de aquélla, en que se sufrague para miembros de las corporaciones públicas. La papeleta indicará claramente el nombre, apellido o apellidos del candidato y el período correspondiente. Toda papeleta que incluya más de un candidato a alcalde, implicará la nulidad del voto”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera el actor que los artículos 26 y 27 de la ley acusada violan los cánones 172 y 173 de la Carta, ya que al disponer que la elección de alcaldes municipales se organice conforme a las normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen en las elecciones para corporaciones públicas de origen popular, se incurre en el grave error de querer aplicar en una elección unipersonal, las disposiciones constitucionales concebidas para elecciones pluripersonales.

En efecto, sostiene el demandante, si de conformidad con las normas constitucionales mencionadas, se aplicara el sistema de cuociente electoral en una elección unipersonal, al dividir el número de votos depositados por el número de puestos por proveer uno, sólo podría declararse elegido por cuociente el candidato que obtuviera la totalidad de aplicación de las normas, lo que iría contra todos los principios de la ley de las probabilidades en materia electoral.

Ante la imposibilidad actuarial y física de aplicación de las normas impugnadas y en vista de su oposición a la constitución, los funcionarios públicos encargados de los procesos electorales podrían negarse a aplicarlas, alegando la excepción de inconstitucionalidad, razón por la cual además de jurídico, resulta conveniente que la Corte declare su inexequibilidad.

IV. CONCEPTO FISCAL

Considera la Procuraduría que el accionante no emitió concepto de violación sobre el artículo 27 impugnado, tal como lo exige el artículo 16 ordinales 2 y 3 del Decreto 432 de 1969, y por ello limita su concepto al análisis del artículo 26 de la Ley 78 de 1986.

Al confrontar dicha disposición con los cánones 172 y 173 del Estatuto Superior, encuentra la Procuraduría que, de acuerdo con las autorizaciones contenidas en

el artículo 201 de la Carta, modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo número 1 de 1986, bien podía la ley, sin infringir los artículos 172 y 173 superiores, disponer qué normas debían aplicarse para efectos de elección de alcaldes, debido a que ninguno de estos dos cánones constitucionales se refiere de manera específica a formas de elección unipersonales.

Finalmente, anota la Procuraduría, es menester reconocer que si bien la referencia del artículo 26 de la Ley 78 de 1986 a disposiciones que regulan los sistemas que rigen para la elección de corporaciones públicas, no genera un vicio de inconstitucionalidad, sí configura una grave falta de técnica legislativa.

Con fundamento en lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Corte en sentencia de agosto 13 de 1987 había declarado la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 78 de 1986, respecto a la frase "... es vecino del lugar...", la Procuraduría solicita a la corporación:

- a) Estarse a lo resuelto en sentencia número 97 de la de agosto de 1987, respecto a la frase "... es vecino del lugar..." contenida en el último inciso del artículo 26 de la Ley 78 de 1986;
- b) Declarar exequible el resto del contenido del precitado artículo 26 de la Ley 78 de 1986.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. *La competencia.*

De acuerdo con el artículo 214 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, ya que las disposiciones acusadas forman parte de una ley.

Segunda. *Constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.*

La Corte no comparte el criterio que la Procuraduría expone para abstenerse de analizar el artículo 27 impugnado, ya que, así sea en forma poco técnica y estableciendo una forzada dependencia entre las dos disposiciones, el actor expone las razones por las cuales considera que las normas demandadas, violan los artículos 172 y 173 de la Constitución.

Para el demandante, el artículo 26 y correlativamente el artículo 27 de la Ley 78 de 1986 son violatorios de los artículos 172 y 173 de la Carta, por cuanto al disponer que para la elección popular de alcaldes se utilicen los mismos métodos y procedimientos que rigen para las corporaciones públicas de origen popular, el legislador pretende que se apliquen a elecciones de carácter unipersonal, las reglas en vigencia para elecciones de naturaleza pluripersonal.

Los artículos acusados no invocan expresamente las disposiciones constitucionales mencionadas por el impugnante, sino que éste, a título de interpretación, ha concluido que cuando el legislador de 1986 dice que la elección de alcaldes deba desarrollarse por aplicación de los sistemas que regulan la elección de corporaciones de origen popular, naturalmente hay que entender que la primera fuente procedi-

mental para la elección de este tipo de corporaciones se encuentra en las dos normas constitucionales mencionadas.

Esta afirmación es parcialmente cierta, ya que los artículos 172 y 173 de la Carta, se limitan a establecer la forma como debe operar la técnica del cuociente electoral, como instrumento necesario para garantizar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, incluyendo las elecciones pluripersonales que se efectúen para distintos cargos dentro de la rama jurisdiccional del poder público.

El análisis "*in integrum*" de las distintas disposiciones constitucionales en materia electoral, permite concluir que la Carta sienta algunos principios fundamentales: universalidad del voto de los ciudadanos en ejercicio, representación proporcional en elecciones pluripersonales, técnica del cuociente electoral, naturaleza del sufragio, sistema mayoritario a una vuelta para elección presidencial, etc.

Todo lo demás es materia de regulación legal. Por ejemplo: la organización de las autoridades electorales, la inscripción de candidaturas, el proceso de votación, los escrutinios, las reclamaciones y sanciones de naturaleza electoral y en síntesis, todo aquel conjunto normativo que integra el llamado código electoral.

El principio de regulación legal de lo atinente al sistema electoral es especialmente claro en tratándose de la elección popular de alcaldes, pues, como bien lo anota el Procurador, el artículo 201 de la Carta Política, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 1 de 1986, otorga al legislador de manera expresa la facultad para dictar "las demás disposiciones necesarias para su elección" (la de los alcaldes).

De acuerdo con lo expuesto, la corporación considera que, como lo afirma la Procuraduría si bien cuando los artículos 26 y 27 de la Ley 78 de 1986 hacen referencia, el primero de manera directa y el segundo en forma indirecta, a las normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen para las elecciones de corporaciones públicas de origen popular, es menester anotar que, dentro de una sana lógica de interpretación, dicha remisión normativa debe entenderse hecha con respecto a todo aquello que pugne con la naturaleza misma de las instituciones objeto de análisis.

En tratándose de un sistema electoral de carácter unipersonal, como es el que debe regular la elección popular de alcaldes, la referencia hecha por las disposiciones impugnadas hacia normas, sistemas o procedimientos que rigen la elección para corporaciones de origen popular, ha de comprender solamente las disposiciones constitucionales o legales congruentes con el carácter unipersonal que encierra la elección popular de alcaldes.

Lo anterior significa que las disposiciones atinentes a la organización de autoridades electorales, señalamiento de fechas y horarios para las elecciones, cedulación, proceso de votación, escrutinios, reclamaciones electorales y otras instituciones propias a las elecciones pluripersonales, son de aplicación al proceso de elección popular de alcaldes, por cuanto no se oponen a la naturaleza de esta última.

Por otra parte, la Corte en ejercicio de su función de confrontación de las disposiciones acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución o en la búsqueda de causas de violación distintas a las invocadas, encuentra que las disposiciones impugnadas se ajustan en todo al estatuto constitucional, ya que ellas se limitan a precisar algunos aspectos prácticos necesarios para la debida realización de la elección popular de alcaldes, asuntos éstos de pleno resorte legal.

Con fundamento en lo expuesto, la corporación declarará la exequibilidad de las disposiciones acusadas, agregando que con respecto a la frase "... es vecino del lugar..." impugnada por el ciudadano Andrés Rodríguez Pizarro dentro de la Radicación número 1624, habrá de estarse a lo resuelto en sentencia número 97 de 13 de agosto de 1987 en virtud de la cual se declaró su exequibilidad.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —en Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. ESTÉSE A LO RESUELTO en sentencia número 97 de 13 de agosto de 1987, mediante la cual se declaró exequible la expresión "... es vecino del lugar..." que emplea el artículo 26 de la Ley 78 de 1986.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 26 y 27 de la Ley 78 de 1986.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Norma Inés Gallego de López, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

CUANDO EL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION, LLAMA A RENDIR CUENTAS A ALGUNA DE LAS ENTIDADES A SU CARGO O CONTROL, NO CONLLEVA LA FACULTAD DE ADMINISTRAR JUSTICIA, SINO LA VERIFICACION OBJETIVA SOBRE EL AJUSTE DE ELLAS A LA LEY UNICAMENTE EN EL ASPECTO FISCAL.

Exequibles los artículos 164 y 165 del Decreto-ley 294 de 1973.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 150.

Referencia: Expediente número 1693.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 164 y 165 del Decreto-ley 294 de 1973. Juicios de cuentas. Responsabilidad del Contralor General de la República.

Actor: Nelson Rodríguez Pinilla.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 50 de 29 de octubre de 1987.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

Acude ante la Corte, el ciudadano Nelson Rodríguez Pinilla, para demandar, en ejercicio del derecho conferido por el artículo 214 de la Carta Política, que sean declarados inexecutable los artículos 164 y 165 del Decreto-ley número 294 de 1973, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, que dicen textualmente:

“Artículo 164. En los casos previstos en el artículo anterior el Contralor General de la República abrirá juicio de cuentas al respectivo Ministro, Jefe de Departamento Administrativo o representante legal del Establecimiento Público Nacional, deducirá la responsabilidad a que hubiere lugar y remitirá el expediente a la Cámara de Representantes para la aprobación del alcance.

“De la responsabilidad en que pueda incurrir el Contralor General de la República en estos casos, conocerá la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo previsto en la ley.

“Artículo 165. Cuando los ordenadores secundarios contraigan obligaciones por cuenta de la Nación, en exceso de las autorizaciones para gastos giradas por los respectivos Ministros o Jefes de Departamento Administrativo o representantes legales de los Establecimientos Públicos Nacionales con la refrendación de la Contraloría General de la República, serán enjuiciados por la Contraloría General por la vía del juicio civil de cuentas y podrá imponerles, además, multas hasta de diez mil pesos (\$10.000.00) por cada infracción, sin perjuicio de las investigaciones de orden criminal a que haya lugar según la ley”.

Invoca el demandante, como normas posiblemente violadas, las contenidas en los artículos 2°, 55, 58, 60, 61, 76-12, 141 y 218 de la Constitución. Recuerda en primer término que, con apoyo en el artículo 76, ordinal 12 de la Carta, el Congreso Nacional, mediante la Ley 17 de 1972, revistió *pro tempore* al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional.

Señala que, al comparar directamente el contenido de las normas impugnadas con el precepto consagrado en el artículo 55 de la Constitución resulta éste quebrantado cuando “se pretende atribuir a la Contraloría General de la República funciones que son propias de la rama judicial del poder público”.

Igualmente, añade, las normas acusadas violan directamente el artículo 58 de la Constitución, el cual establece quiénes administran justicia, y el 60, sobre funciones del contralor, pues la Carta no ha confiado a su dependencia atribuciones jurisdiccionales.

Al respecto manifiesta:

“La filosofía del Decreto-ley 294 de 1973 fue el de (sic) darle el control numérico a la Contraloría (art. 127 y 143 de este decreto) pues, el control administrativo lo tiene la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Arts. 127 y 129 del Decreto 294/73).

“Facultar a la Contraloría General de la República para abrir, adelantar y fallar juicios de cuentas tanto a ordenadores de gastos de los Ministerios, Jefes de Departamento Administrativos o representantes legales de los Establecimientos Públicos Nacionales, es darle atribuciones de juzgador, cuando tal función está adscrita a la rama jurisdiccional, por esta razón, se quebrantó el precepto constitucional en comento, evento por el cual esa corporación debe declarar inconstitucional los mencionados artículos materia de esa demanda. Y no se diga que lo dispuesto por las normas acusadas debe interpretarse no como un juicio propiamente tal sino como una actividad diferente que simplemente busca precisar la responsabilidad que cupiera contra el funcionario público correspondiente, para hacer exigible la misma ante los tribunales competentes; esto por cuanto basta dar un simple repaso a la Resolución Orgánica número 10270 de 1983, emanada del despacho del señor Contralor General de la República, para concluir entonces según esta reglamenta-

ción que en efecto nos encontramos ante un proceso similar a los regulados por el Código de Procedimiento Civil o de aquellos que contempla el Código de Procedimiento Penal, en los cuales aparecen claramente señaladas cada una de las etapas (apertura-pruebas) y todo ello concluye con un fallo o sentencia que repito solamente puede dictar un juez de la República”.

Dice finalmente la demanda que la constitución no puede ser reformada sino por un acto legislativo y no por ley ordinaria (art. 218 C.N.). Por tanto, no puede el Presidente hacerlo con base en facultades extraordinarias (art. 76, ordinal 12).

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Mediante Oficio 1230 del 31 de agosto del año en curso, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto favorable a la exequibilidad de las normas objeto de acción, expresando que el Gobierno Nacional, cuando expidió el decreto del cual forma parte, no se excedió en el uso de las facultades extraordinarias.

Sobre ese cargo sostiene:

“(…) En el presente evento, la argumentación estriba en que el Gobierno no se encontraba facultado por el legislador para reformar la Constitución, por cuanto esa atribución es indelegable del Congreso y mal podía aquél transferir funciones jurisdiccionales y convertir en juzgador a un ente como la Contraloría General de la República, porque estaría modificando la ley fundamental en su artículo 58. Los anteriores razonamientos no son, en criterio del Procurador, atendibles porque de acuerdo con la ley de facultades al Presidente de la República se le entregaron facultades extraordinarias ‘para que actualice y reforme las normas orgánicas del presupuesto nacional’, y fue precisamente en desarrollo de las mismas que se expidieron, entre otras, las medidas contenidas en las normas hoy acusadas, y de cuya lectura resulta indudable que están encaminadas a preservar y organizar el buen manejo del presupuesto nacional por parte de todos los funcionarios y empleados públicos que tienen que ver con él”.

En cuanto a la posible infracción del principio constitucional de separación de funciones, expresa el Ministerio Público:

“De conformidad con lo establecido en los preceptos 2 y 55 de la Constitución Nacional, la estructura del Estado se asienta en un poder público conformado por tres ramas, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional. Si bien la Contraloría General de la República no se encuentra contemplada como parte integrante de la estructura de la administración a que hace referencia el artículo 76-9 superior, de ninguna manera puede considerarse que no hace parte de ella, ya que la labor que cumple, por mandato constitucional, es esencialmente administrativa y fiscal, pero que por su carácter especializado la propia Carta ha procurado darle una organización específica, según aparece previsto en las disposiciones 59 y 60 del Estatuto Fundamental. Sin embargo, lo anterior no supone, en ningún caso, que tenga funciones legislativas o judiciales, ya que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración en nuestro sistema constitucional hace parte de ella y se debe ejercer de acuerdo con la ley.

“El artículo 60 de la Carta le entrega al Contralor General de la República, entre otras atribuciones, la de “prescribir los métodos de la contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales”, función ésta derivada de la facultad de vigilancia fiscal de la Contraloría General, y que ya fueron definidas por la Corte Suprema como de naturaleza fiscal y no administrativa, en sentencia de diciembre 11 de 1979, con ponencia del Magistrado *Luis Sarmiento Buitrago*, reiterada en Fallo número 45 de junio 8 de 1982, con la sustanciación del Magistrado *Manuel Gaona Cruz* (q.e.p.d.)”.

En lo relacionado con el caso concreto en controversia, dice la vista fiscal que cuando el legislador extraordinario determinó que, en las situaciones contempladas en el artículo 163 del Decreto-ley 294 de 1973, debía abrirse un juicio de cuentas a los funcionarios allí mencionados y a los ordenadores secundarios, con el fin de deducir las respectivas responsabilidades, consagró una consecuencia lógica de la vigilancia que debe ejercer la Contraloría sobre la gestión fiscal de la administración.

En torno a la naturaleza del juicio de cuentas a que se refieren las disposiciones impugnadas, señala:

“Teniendo en cuenta que la Contraloría General es un ente de la administración pública, y que sus actividades como órgano de control son esencialmente de vigilancia, resulta indudable que el juicio de cuentas contenido en el artículo 164 demandado es un procedimiento administrativo encaminado a garantizarle al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, dineros y bienes nacionales, permitiendo así un efectivo cumplimiento de la tarea fiscalizadora encomendada a la Contraloría, razón por la cual no viola la norma 60 superior.

“Ahora bien, el hecho de que en los casos de enjuiciamiento de los ordenadores secundarios (art. 165, D-L 294 173) se haya indicado que éste se adelantará ‘por la vía del juicio civil de cuentas’, en nada vulnera la Carta, por cuanto es potestativo de la ley determinar cuál es el procedimiento que habrá de seguirse, pudiendo inclusive hacer remisión a procedimientos contenidos en disposiciones o estatutos diferentes, sin que por este aspecto pueda predicarse su inconstitucionalidad”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Tratándose de normas pertenecientes a un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, es la Corte Suprema de Justicia el Tribunal competente para decidir de manera definitiva sobre su constitucionalidad (art. 214 C.N.).

2. *Los juicios de cuentas.*

El único cargo sustentado por el demandante en contra de las disposiciones objeto de su acción, consiste en el posible desconocimiento de los artículos 2° y 55 de la Carta en cuanto, según él, los juicios de cuentas que se encomiendan al Contralor General de la República implican el ejercicio, por parte de este funcionario, de

atribuciones jurisdiccionales tan sólo otorgadas por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales, los juzgados y, excepcionalmente, al Senado de la República (la demanda habla del Congreso).

Uno de los preceptos demandados, el artículo 164, luego de hacer específica referencia a las conductas indicadas en el artículo 163 del mismo decreto, ordena que, cuando ellas ocurran, el Contralor General de la República abra juicio de cuentas al respectivo Ministro, Jefe de Departamento Administrativo o representante legal del Establecimiento Público Nacional, con el propósito de deducir la responsabilidad a que hubiere lugar, y remita luego el expediente a la Cámara de Representantes para la aprobación del alcance. De acuerdo con el segundo inciso del nombrado artículo corresponde a la Corte Suprema de Justicia adelantar el juicio de cuentas cuando el funcionario cuya responsabilidad, se determina es el Contralor General de la República por haber refrendado certificados de reservas o giros no autorizados en la ley (art. 163, literal d) del mismo decreto.

El artículo 165 también establece el juicio de cuentas a cargo de la Contraloría para los ordenadores secundarios del gasto cuando quiera que, excediendo las autorizaciones para gastos a ellos conferidas por los ordenadores principales, contraigan obligaciones por cuenta de la Nación. En estos casos la norma faculta al Contralor para imponer multas hasta de diez mil pesos por cada infracción, sin perjuicio de las investigaciones de carácter criminal a que haya lugar según la ley.

Considera la Corte que a través de los juicios de cuentas previstos por las normas en referencia, no se ejerce propiamente una función jurisdiccional sino fiscal, por cuanto el objeto de los mismos no es el de administrar justicia sino el de dar cumplimiento y efectividad a las competencias específicas que la Carta Política ha confiado al Contralor General de la República; la vigilancia de la gestión fiscal de la administración (art. 59 C.N.), la exigencia de informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal (art. 60, ord. 3, C.N.), la revisión y feneamiento de las cuentas de los responsables del erario (art. 60, ordinal 4, C.N.).

Si la propia Constitución ha establecido en cabeza del Contralor tan delicadas responsabilidades, no puede pensarse que violen la Constitución aquéllas normas de la ley que, como las previstas en las disposiciones acusadas, le permitan alcanzar los propósitos inherentes a su cumplimiento. Pensar así haría convertir en inocuas las atribuciones del fiscalizador.

En efecto, el juicio de cuentas no es otra cosa que la oportunidad en la cual los responsables del erario o quienes ejecutan gestiones fiscales de la administración rinden informe al funcionario competente para su vigilancia (el Contralor General de la República) sobre el manejo de los dineros públicos que les ha sido confiado. Se trata, pues, de un procedimiento encaminado a culminar la función de vigilancia que atañe a la Contraloría y, por ende, está incluido en la órbita de sus funciones especiales, al tenor de la Constitución.

Este criterio no riñe con el principio que consagra el artículo 55 de la Carta, pues el llamado a rendir cuentas no conlleva la facultad de administrar justicia sino la verificación objetiva sobre el ajuste de ellas a la ley únicamente en el aspecto fiscal, que es propio del Contralor, dejando a los jueces la deducción de responsabilidades y

la imposición de sanciones por conceptos jurídicos diferentes, tal como lo prevén las mismas disposiciones acusadas al reiterar que los juicios de cuentas se abren y adelantan sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

Dado que las normas demandadas no violan ningún precepto constitucional, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 164 y 165 del Decreto-ley 294 de 1973.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E.); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Dídimo Páez Velandia, Hernando Gómez Otálora, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario General.

SOBRE EL PARTICULAR SE HA PRONUNCIADO LA CORTE EN MULTIPLES OCASIONES, REAFIRMANDO SIEMPRE LA INCOMPETENCIA PARA EFECTUAR JUZGAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA O ADECUACION DE LA DETERMINACION QUE ADOpte EL LEGISLADOR EN EJERCICIO DE SUS PROPIAS ATRIBUCIONES. FALLO INHIBITORIO. PERMANENCIA DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

1. Inhibida para fallar sobre la constitucionalidad del artículo 3° literales a) y b) del Decreto 902 de 1969 y del artículo 31 del Decreto 250 de 1970, por carecer de competencia para ello.

2. Exequible el artículo 5° del Decreto-ley 546 de 1971.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 151.

Referencia: Expediente número 1609.

Norma acusada: Decreto 902 de 1969 artículo 3° literales a) y b);
Decreto 250 de 1970 artículo 31; y Decreto 546 de 1971 artículo 5°.

Demandante: Eutimio Ortiz Peláez.

Magistrado ponente: Conjuez doctora *Susana Montes de Echeverri*.

Aprobada por Acta número 50.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Eutimio Ortiz Peláez solicita a la Corte, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad de las normas indicadas en la referencia y como consecuencia se declare que en adelante no habrá edad de retiro forzoso en cuanto diga relación únicamente a la edad cronológica.

Repartida la demanda fue admitida por el magistrado sustanciador del proceso por auto de 24 de marzo del presente año y sufrió su trámite de rigor, habiéndose recibido concepto del Procurador General el día 7 de mayo siguiente.

En sesión de junio 10 el magistrado ponente se declaró impedido para conocer de la demanda, impedimento aceptado por la Sala. En sucesivas sesiones los restantes magistrados que integran la Sala Constitucional manifestaron individualmente estar impedidos, por lo cual se ha reintegrado la sala por conjueces.

2. DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

Artículo 3º, literales a) y b) del Decreto 902 de 1969:

“Fíjense como edades de retiro forzoso de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, las siguientes:

“a) La de sesenta y cinco años, cualesquiera que sean las condiciones individuales;

“b) Aquélla, después de los cincuenta y cinco años, en que el funcionario o empleado complete el tiempo de servicios necesario para la pensión de jubilación”.

Artículo 31 del Decreto-ley 250 de 1970:

“Señálase como edad de retiro forzoso en las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Disciplinario y del Consejo de Estado y en las fiscalías de éste, la de sesenta y cinco años; y la de sesenta años en las magistraturas y fiscalías de tribunal, en los juzgados y fiscalías de juzgado y en los empleos subalternos”.

Artículo 5º del Decreto-ley 546 de 1971:

“La edad de retiro forzoso de los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto será la de 65 años”.

3. TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El actor indica como infringidos por las disposiciones acusadas, los artículos 16, 159, inciso 2 y 76-12 de la Carta Política, por cuanto, en síntesis, estima que:

3.1 “Si bien es cierto que es la misma Constitución Política la que en la última parte del inciso 3 del artículo 148 habla de la ‘edad de retiro forzoso’, disponiendo en el inciso 5 que, ‘la ley reglamentará la presente disposición’..., no menos cierto es que esa edad de retiro forzoso no puede fijarse al libre árbitro ni del legislador primario ni del legislador delegado, no con total desconocimiento de los más altos valores humanos, en forma tal que se ofenda la honra del hombre”; y agrega más adelante que “se atenta gravemente contra la honra de las personas que llegan a cumplir ‘la edad de retiro forzoso’ en cabal desempeño de sus cargos como funcionarios o empleados de la rama jurisdiccional o del Ministerio Público... porque hace de llegar a la conclusión que es la edad ‘límite’ de rendimiento físico-intelectivo del

hombre...” Pero si, como es evidente y notorio –inciso 2 del artículo 177 del C. de P.C.– sucede que a dicha edad fijada arbitrariamente el hombre se encuentra disfrutando del uso de plenas facultades físico-intelectivas y sin embargo, se le obliga a retirarse de su cargo dizque por ser legalmente incapaz para desempeñarlo, es obvio que no sólo se está contraviniendo por un sin sentido lo que es patente, sino que se está deshonrando a la persona humana que cumple dicha “edad de retiro forzoso” teniendo aún plenas facultades físico-intelectivas...

En apoyo de este primer argumento hace el demandante una extensa exposición sobre la absurda distinción, según su parecer, de edades que traían los Decretos 902 de 1969 artículo 3º literales a) y b) y 250 artículo 31 de 1970; de la deshonra para todo el poder judicial y el Ministerio Público; de los hechos notorios e histórico que demuestran la plena capacidad productiva intelectualmente aun después de los 70 años; de la necesidad de que se fije una edad máxima promedia establecida científicamente acompañada de una regla exceptiva que permita demostrar la capacidad de quienes habiendo llegado a tal edad estén disfrutando de la plenitud de sus capacidades. Igualmente considera el actor, que la fijación de la edad máxima promedia debe atender una serie de parámetros fijados en otras leyes (C. de P.C. y C. de P.P.), edad mínima para el ejercicio del cargo y edad de jubilación, para concluir que “se colige, pues, fácilmente que sí debe observarse no sólo la sindéresis, sino también el conjunto de inferencias y conclusiones basadas en las disposiciones constitucionales y legales que se refieren y respaldan el tema, y que de ninguna manera la edad de retiro forzoso puede dejarse al arbitrio (mejor, arbitrariedad) del legislador, o al azar”.

3.2 Arguye el demandante, también que las disposiciones demandadas violan el texto del inciso 2 del artículo 159 de la Constitución, pues, afirma:

“3.2.1 La segunda disposición impugnada, artículo 31 del Decreto-ley 250 de 1970 viola el inciso 2 del artículo 159 de nuestra Constitución Política...”

3.2.2 ... porque en razón de la sola edad, pudiéndose ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia no se podrá ser magistrado de un tribunal, y ni siquiera simple y llano juez promiscuo de municipios no cabecera de circuito (que es el más inferior de todos los jueces), al contrario de la inteligencia del inciso 2 del artículo 159 del C.N. que impone que quien reúna las condiciones (entre ellas la edad) para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, está expresamente habilitado para desempeñar absolutamente cualesquiera cargos judiciales”.

3.3 Considera el actor, además, que las dos últimas disposiciones acusadas son violatorias del texto del artículo 76-12 de la Carta Política, pues estima “que tan pronto se ejercen las facultades delegatarias (artículo 76-12 de la C.N.) inmediatamente quedan agotadas las prerrogativas del Gobierno (Presidente y Ministros respectivos) para continuar ‘legislando’ sobre el tema concreto, no empee que todavía no se haya terminado el tiempo (*pro tempore*) concedido para el uso de las facultades ‘legislativas’ delegadas.

“Entonces, no se podría, en uso de tales facultades delegatarias (sic) temporales, estar expidiendo y revocando, modificando o derogando insistentemente los mismos decretos-ley expedidos en ejercicio de las mismas facultades conferidas por la misma ley...”.

3.4 Finalmente, el demandante considera que “con sana interpretación *erga juris* del tercer inciso del artículo 148 de la Constitución Política, fácilmente concluiríase que dicha disposición hace mención es a la reglamentación posterior (último inciso *idem*) de las condiciones de retiro forzoso, y no propiamente a ninguna edad concreta...”, sustentando su afirmación en análisis subjetivos de diferentes textos constitucionales.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Suprema de Justicia que declare la exequibilidad del artículo 5° del Decreto-ley 546 de 1971 y que, mientras estuvieron vigentes, fue exequible el artículo 3° literales a) y b) del Decreto-ley 902 de 1969, e inconstitucional el artículo 31 del Decreto 250 de 1970, solicitud que apoya, en síntesis, en los siguientes argumentos:

4.1 El ejercicio de las facultades extraordinarias no agota la atribución conferida, más cuando, como en el caso en estudio, se dictó un decreto para establecer un régimen transitorio y parcial (Decreto 902 de 1969) sobre seguridad social de los funcionarios y empleados del poder judicial y del Ministerio Público, mientras las comisiones designadas al efecto realizaban el estudio de rigor y proponían los proyectos correspondientes. Además, estima absurdo admitir un argumento semejante pues equivaldría a permitir que ante el órgano de control de la constitucionalidad, se puedan proponer o sugerir excepciones de inconstitucionalidad de normas que tienen la fuerza material de la ley por lo cual la Corte Suprema tiene la competencia de juzgamiento.

4.2 El decreto vigente en materia de edad de retiro forzoso es el 546 de 1971, pues las normas contenidas en el Decreto 902 de 1969 tenían carácter transitorio (artículo 1°) y la norma expedida por medio del Decreto 250 de 1970 dejó de regir cuando se dictó el citado Decreto 546, cuyo artículo 10 dispuso:

“Los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público tendrán derecho a las garantías sociales y económicas en la forma y los términos que establece el presente decreto”.

Y el artículo 5° demandado, unifica la edad de retiro de los funcionarios y empleados a que se refiere el decreto en 65 años y establece el derecho a la pensión vitalicia de jubilación de quienes deban retirarse del cargo por haber llegado a ella.

4.3 El artículo 31 del Decreto 250 de 1970 mientras estuvo vigente, transgredió el inciso 2 del artículo 159 de la C.N., como quiera que al fijar dos edades diferentes (60 y 65 años), impedía a quienes reunían requisitos para ocupar cargos de magistrado de la Corte, del Tribunal Disciplinario y del Consejo de Estado y en las fiscalías de éste y tuvieren más de sesenta años, desempeñar en propiedad cargos de inferior jerarquía y para los cuales la edad de retiro forzoso era de sesenta años.

4.4 El artículo 3° literales a) y b) del Decreto 902 de 1969 no adoleció, mientras rigió de este vicio de inconstitucionalidad pues aunque resultaren contradictorias sus disposiciones se aplicaban indistintamente a los funcionarios y empleados del poder judicial y del Ministerio Público.

4.5 Recuerda el Procurador que en nuestro sistema constitucional, a diferencia del norteamericano, la propia Carta Política mantiene el concepto de la edad de retiro forzoso y le difiere a la ley su señalamiento. Y agrega que la edad máxima de retiro del servicio, presupone la existencia de la libertad de trabajo y también el derecho a ocupar un puesto, dadas unas condiciones de edad mínima de acceso y de capacitación técnico-profesional, garantía que debe ejecutarse dentro de las políticas de pleno empleo (art. 32).

Complementa su concepto afirmando que, de otra parte, la limitación por edad, a la vez garantiza el acceso de la función pública en la administración de justicia y en el Ministerio Público, a otras personas que reúnen los requisitos constitucionales y legales exigidos, permitiendo en esta forma el bienestar general de la sociedad y evitando el desempleo de las nuevas generaciones.

4.6 Señala el Procurador, igualmente, cómo las normas vigentes en otros sectores de la administración del Estado, también establecen límites a la edad de sus servidores, y entre ellas menciona el Decreto 2400 de 1968 para los funcionarios y empleados de la rama ejecutiva del poder público.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

5.1 *Competencia.*

De conformidad con lo previsto por el artículo 214, numeral 2 de la Constitución, la corporación es competente para conocer de la demanda que dio inicio al presente proceso, por tratarse de una acción ciudadana de inconstitucionalidad contra preceptos que hacen parte de decretos extraordinarios expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

5.2 *Ejercicio de las facultades extraordinarias.*

No comparte la Corte el concepto expuesto por el demandante acerca del agotamiento de las facultades extraordinarias otorgadas por una ley, con el primer ejercicio que de ellas haga el Presidente de la República, pues el sentido de la disposición constitucional permite que se haga uso de las atribuciones conferidas sobre el tema específicamente señalado, por todo el tiempo durante el cual se hace el traslado de las competencias del legislador al ejecutivo. Es decir, que las facultades se confieren para que el Presidente dicte las normas que estime necesarias dentro del marco de las facultades otorgadas durante el período expresamente señalado, pudiendo, en consecuencia, expedir uno o varios decretos complementarios o modificatorios entre sí y de la legislación anterior sobre el tema, sin que con ello infrinja las previsiones constitucionales y, por el contrario, actúe durante el lapso señalado como bien lo pudiera hacer el legislador ordinario en uso de sus facultades.

5.3 *Derogatoria de las dos primeras normas demandadas.*

Como lo afirma el Procurador en su concepto, las disposiciones contenidas en el artículo 3º literales a) y b) del Decreto 902 de 1969 y 31 del Decreto 250 de 1970, están derogadas actualmente, la primera en forma expresa por el artículo 131 del Decreto 250 de 1970, y la segunda, por haber sido subrogada por norma posterior, la

contenida en el artículo 5° del Decreto 546 de 1971, norma también acusada por el demandante que regula la misma materia. La Corte declarará su incompetencia para conocer de la demanda respecto de estos artículos, pues fueron derogadas, como se indicó, con antelación a la fecha de presentación de la demanda, y por tanto, dejaron de tener vigencia antes de la formulación de éstas.

5.4 *Constitucionalidad del artículo 5° del Decreto 546 de 1971.*

De conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 148 y 162 de la Constitución Política, corresponde al legislador fijar el límite de edad para prestar servicios en la rama jurisdiccional y en el Ministerio Público.

Disponen las normas citadas:

Artículo 148. “El Presidente de la Corte será elegido cada año por la misma Corte.

“La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios.

“Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y *no hayan llegado a la edad de retiro forzoso*...

“La ley reglamentará la presente disposición y otorgará la carrera judicial”.

Artículo 162. La ley establecerá la carrera judicial y reglamentará los sistemas de concurso para la selección de los candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales y los del Ministerio Público, las jubilaciones o pensiones que decreta el Estado para quienes hayan cumplido un determinado tiempo de servicio *o se retiren forzosamente*.

“También deberán retirarse obligatoriamente con derecho a las prestaciones sociales que determine la ley el funcionario cuyo trabajo sufre notoria disminución por razones de salud o que haya cumplido la edad máxima señalada en la ley para cada cargo”.

Prevé, entonces, la propia Carta, que debe el legislador establecer una edad máxima o límite para prestar servicios en la rama jurisdiccional del poder público, la cual deberá ser señalada tanto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado como para los demás funcionarios que sirvan los cargos judiciales y del Ministerio Público, previendo inclusive, que ella no sea igual para todos los cargos.

Se trata, entonces, de un mandato explícito del constituyente hacia el legislador, impidiéndole el deber de establecer esa edad límite después de la cual debe ser retirado forzosamente del cargo el funcionario que llega a ella.

No se trata de señalar, como lo afirma el demandante, las condiciones personales del retiro, sino una edad a partir de la cual no se puede ingresar o continuar en el servicio de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público.

Esta atribución constitucional del legislador puede ser trasladada temporalmente al Presidente de la República en virtud del otorgamiento de precisas y *pro tempore*

facultades extraordinarias de conformidad con el artículo 76-12 de la C.N., procedimiento utilizado por el legislador al expedir la Ley 16 de 1968, cuyo artículo 20 le otorgó facultades por el término de tres años, entre otras atribuciones.

“4... para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial...”.

Los criterios que en la fijación o señalamiento de tal límite de edad tenga el legislador, ordinario o extraordinario, son cuestiones que escapan el juicio de constitucionalidad atribuido a la Corte, y por ende, no puede entrar a valorar la conveniencia o inconveniencia de la adoptada por la norma demandada, así la señalada no coincida con la fijada por otra norma de igual jerarquía para fines distintos como los penales.

Sobre el particular se ha pronunciado la Corte en múltiples ocasiones, reafirmando siempre la incompetencia para efectuar juzgamiento sobre la conveniencia o adecuación de la determinación que adopte el legislador en ejercicio de sus propias atribuciones.

Por esta misma razón, siendo el cumplimiento de una función constitucional, tampoco puede afirmarse que al hacerlo el legislador atentó contra la honra de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional, pues con ello no se está irrogando ofensa alguna a la dignidad de la persona, sino simplemente se está señalando un límite de edad para prestar servicio al sector, en la misma forma como el propio constituyente señaló directamente una edad mínima para el ingreso al servicio.

Paralelamente el propio legislador precisó los derechos prestacionales del servicio público que llega a la edad del retiro forzoso, con lo cual le garantiza un reconocimiento para atender sus necesidades mas inmediatas.

6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. DECLÁRESE INHIBIDA para fallar sobre la constitucionalidad del artículo 3º literales a) y b) del Decreto 920 de 1969 y del artículo 31 del Decreto 250 de 1970, por carecer de competencia para ello.

Segundo. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD del artículo 5º del Decreto-ley 546 de 1971.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Rafael Baquero Herrera, Presidente; *José Alejandro Bonivento Fernández*, *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel Enrique Daza Alvarez*, *Norma Inés Gallego de López*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Didimo Páez Velandía*, *Susana Montes de Echeverri*, *Conjuez*; *Alberto Ospina*

Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Hernando Morales Molina, Conjuetz; Oscar Peña Alzate, Conjuetz; Ramón Zuñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

REQUISITOS PARA SER ELEGIDO ALCALDE. LA REFORMA CONSTITUCIONAL MODIFICA LA NATURALEZA JURIDICA DEL CARGO DE ALCALDE, QUE YA NO ES AGENTE DEL EJECUTIVO, POR LO TANTO SE HACIA NECESARIO REGULAR POR MEDIO DE LA LEY LAS SITUACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DE LA NORMA ACUSADA, CUYA BASE CONSTITUCIONAL SE HA SEÑALADO EN FORMA PRECISA. CIUDADANIA.

Remite a sentencia número 57 del 11 de junio de 1987. Declara exequibles los artículos 1° y 2° en parte. Y se declara inhibida para fallar sobre los artículos 22 y 26 de la misma ley.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 152.

Referencia: Expediente número 1691.

Acción de inexecutableidad contra los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16, 17, 19, 22 y 26 de la Ley 78 de 1986. Elección popular de alcaldes. Normas electorales.

Actor: Héctor Manuel Barragán Collazos.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 50.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Héctor Manuel Barragán Collazos presentó ante esta corporación escrito de demanda en el que solicita que se declaren inexecutable los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16, 17, 19, 22 y 26 de la Ley 78 de 1986, por ser contrarios a la Constitución Nacional.

Se admitió la demanda y se ordenó el correspondiente traslado al señor Procurador General de la Nación quien rindió el concepto fiscal correspondiente. Una vez

cumplidos todos los trámites del proceso constitucional previsto en el artículo 214 de la Carta y en el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

«LEY 78 DE 1986 (diciembre 30)

Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. *Elección.* Los alcaldes municipales y de distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan concejales municipales y de distrito.

Los alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 1° de junio siguiente a la fecha de su elección.

Los alcaldes de distrito, de capitales de departamento, intendencia y comisaría, se denominarán alcaldes mayores.

Artículo 2o. *Calidades.* Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana, durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato.

Artículo 3o. *Funciones.* Los alcaldes en su carácter de jefe de la administración municipal, distrital o como delegatarios de otra autoridad, ejercerán las funciones que le asignen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Artículo 4o. *Posesión.* Los alcaldes se posesionarán ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único, del lugar. Al acta se adjuntará el documento que acredite la elección y los demás que ordenen las disposiciones legales para la posesión de los empleados públicos del municipio.

Artículo 5o.

Artículo 16. La declaratoria de vacancia la podrá solicitar cualquier ciudadano o el personero municipal, ante el juez civil del circuito mediante el procedimiento abreviado previsto en el Código de Procedimiento Civil, cuyos términos para estos efectos se reducirán a una quinta parte.

Artículo 17. *Causales de destitución.* El Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios destituirán a los alcaldes, según sus respectivas competencias, en los siguientes casos:

- a) Cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o auto de llamamiento a juicio;
- b) Por violación al régimen de incompatibilidades previsto en esta ley;
- c) A solicitud del Procurador General de la Nación;
- d) Por vacancia.

Artículo 18.

Artículo 19. El Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios designarán alcaldes del mismo movimiento y filiación política del titular en los casos de faltas absolutas o de suspensión.

Si las faltas fueren temporales, salvo la suspensión, el alcalde encargará del despacho a uno de los secretarios o al secretario. Si no pudiere hacerlo, el secretario de Gobierno o de la alcaldía asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de los secretarios.

Artículo 22. *Revisión de actos municipales.* Dentro de los tres días siguientes al de su expedición, los alcaldes municipales enviarán copia de sus actos al gobernador, intendente y comisario para su revisión jurídica.

Artículo 23.

Artículo 26. *Normas electorales.* Las votaciones y escrutinios para elegir alcaldes se realizarán simultáneamente con las elecciones de concejales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil organizará dichas elecciones aplicando las mismas normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen para las corporaciones públicas de origen popular.

Los términos y requisitos para la inscripción y aceptación de los candidatos a las alcaldías serán establecidos en la ley para la elección de concejales municipales. Con su aceptación el respectivo candidato acompañará, además, manifestación escrita, bajo la gravedad del juramento que es vecino del lugar, cumple los requisitos para ser elegido y no se encuentra dentro del régimen de inhabilidades previsto en esta ley, ni ha aceptado ser candidato a alcalde en otro municipio.

Artículo 27.».

III. LA DEMANDA

En el extenso y confuso libelo, el actor señala que las normas objeto de su acción resultan violatorias de los artículos 11, 15, 26, 62, 63, 65, 120 numeral 5 y 163 de la Constitución Nacional.

En resumen, son consideraciones con las que fundamenta su demanda, las siguientes:

1. El artículo 1° de la Ley 78 de 1986 viola el contenido de los artículos 11 y 15 de la Carta, pues desconoce la disposición constitucional que reserva los derechos políticos a los nacionales y que exige la calidad de ciudadano en ejercicio como

condición previa e indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción.

2. El artículo 2º de la Ley 78 de 1986 también infringe el artículo 15 de la Constitución Nacional pues no exige de forma absoluta e indispensable la calidad de ciudadano en ejercicio como condición previa de carácter constitucional para ser elegido ya que autoriza la forma alternativa de suplir la primera exigencia al permitir que con el requisito de la vecindad se cumpla con suficiencia con todas las calidades exigidas.

El artículo 3º de la misma ley viola el artículo 63 de la Constitución pues el cargo de alcalde no tiene funciones detalladas en ley o reglamento y, además, las funciones que señala la norma acusada son abstractas y no detalladas.

El artículo 4º que también acusa viola el artículo 65 de la Carta ya que omitió, en cuanto requisito para la posesión, la obligación de prestar el juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumben.

El artículo 16 desconoce lo prescrito por los artículos 26 y 163 de la Constitución Nacional puesto que establece la posibilidad de la declaratoria de la vacancia del empleo sin señalar el procedimiento y desconoce la competencia que le corresponde a los jueces civiles. Además como la norma acusada no exige que la sentencia sea motivada puede ser declarado vacante el empleo por una decisión caprichosa.

El artículo 17 que también acusa viola los artículos 62 y 120 numeral 5 de la Carta, pues impone un deber administrativo que depende de la filiación política de la persona a designar y autoriza al Presidente a proveer cargos o empleos en la órbita municipal.

Por último, señala que el artículo 17 de la Ley 78 de 1986 viola el artículo 120 de la Constitución pues extiende, más allá de sus competencias, la facultad presidencial de nombrar y remover a sus agentes.

3. Aunque el actor señala como normas objeto de su demanda, además de las señaladas en el apartado precedente, los artículos 22 y 26 de la Ley 78 de 1986, no fundamenta su petición ni consigna en su escrito las razones de la violación que indica. En estas condiciones y en razón de lo dispuesto por el Decreto 432 de 1969, la Corte se limitará al estudio de la constitucionalidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 16, 17 y 19 de la citada ley.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación en el Oficio número 1229 de su despacho rindió el concepto fiscal correspondiente en el que solicita que esta corporación resuelva estarse a lo resuelto en la sentencia número 57 del 11 de junio de 1987 en relación con la parte del artículo 2º de la Ley 78 de 1986 que dice "... haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato". Además solicita que se declare que son exequibles los artículos 1º y 2º en

la parte que dice "para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio"; 3°, 4°, 16, 17 y 19 de la Ley 78 de 1986.

El señor Procurador General de la Nación fundamenta su concepto en las siguientes consideraciones:

1a. Como el actor no aduce ninguna razón por la que estime que los artículos 22 y 26 de la Ley 78 de 1986 violan la Constitución Nacional, ni expresa cuáles son las disposiciones que considera infringidas, su despacho se abstiene de emitir concepto fiscal en relación con ellos.

2a. El artículo 1° de la Ley 78 de 1986 no viola texto alguno de la Carta y, por el contrario, se ajusta a lo dispuesto por los artículos 11, 14, 15 y 171 de nuestra Constitución. Señala que, de conformidad con las citadas normas de la Carta, los ciudadanos a que se refiere el artículo 1° de la Ley 78 de 1986 son los colombianos mayores de 18 años y no los menores de edad. Los extranjeros tampoco pueden elegir ni ser elegidos ya que los derechos políticos están reservados exclusivamente a los nacionales conforme a lo estatuido por el último inciso del artículo 11 de la Carta.

Recuerda el concepto fiscal que sobre la parte del artículo 2° que dice: "... Haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato", ya la Corte Suprema de Justicia pronunció fallo de mérito en el que lo declaró exequible. Por lo tanto sólo se pronunció sobre la parte restante de dicha norma. Sostiene que la disposición que examina se ajusta en todas sus partes a lo previsto por el artículo 15 de la Carta; igualmente observa que la disposición atacada tampoco permite que se elijan alcaldes a personas diferentes a los ciudadanos (sic) colombianos porque sólo son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años.

El artículo 3° también se ajusta a la Constitución Nacional y, lo reitera ya que las funciones de los alcaldes se encuentran señaladas en diferentes y numerosas disposiciones de orden legal.

El artículo 4° también es constitucional ya que si la norma acusada no se refiere en ninguna de sus partes al juramento es porque ésta es una obligación de carácter constitucional que debe ser acatada por todos y no requiere por tanto que sea reiterada en norma alguna. De otra parte, el artículo 16 de la misma ley es también constitucional ya que la vacancia es una figura jurídica que no entraña por sí sola ninguna sanción, pues consiste en una simple declaración de que un cargo quedó vacío porque quien lo ejercía lo abandonó o hizo dejación de él. Para que proceda dicha declaratoria la ley señala no sólo las causales sino que además legitima a todos los ciudadanos y al personero municipal para solicitarla; además señala la competencia y el procedimiento aplicable.

El artículo 17 tampoco viola texto constitucional alguno puesto que el artículo 201 de la Carta señala con precisión el alcance de las facultades del Presidente de la República para la suspensión o destitución del Alcalde del Distrito Especial de Bogotá y entregó a la ley la competencia para señalar taxativamente los casos en los que aquélla puede ejercerse.

Por último, el artículo 19 de la Ley 78 de 1986 es también constitucional porque el artículo 201 de la Carta autoriza al legislador para determinar la forma de llenar las vacantes en el caso de las faltas absolutas y temporales de los alcaldes y para dictar las "demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos. Tampoco se viola el 62 de la Constitución ya que éste se dirige al caso del nombramiento para un cargo público o empleo en *carrera administrativa* o su destitución o promoción que no es el de las faltas absolutas o temporales de los alcaldes, materia de la disposición acusada.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

De conformidad con lo previsto por el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción pública de inexecutable que se dirige contra los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 16, 17, 19, 22 y 26 de la Ley 78 de 1986.

Como se dejó dicho más arriba, esta corporación se declarará inhibida para el juzgamiento de la constitucionalidad de los artículos 22 y 26 puesto que en la demanda en que solicita la declaratoria de inexecutable de dichas normas el actor no formuló concepto de violación ni indicó razón alguna en la que fundamente su acción.

2. *Las normas acusadas.*

Encuentra la Corte que el artículo 1º de la Ley 78 de 1986, no contraría el texto de la Constitución ya que de conformidad con los artículos 171 y 180 de la Carta, corresponde a la ley señalar lo "demás concerniente" a elecciones y dentro de estas competencias se encuentran las de señalar la fecha en la cual se elijan los alcaldes municipales y de distrito. También corresponde a la ley en este sentido la competencia para señalar el período de ejercicio de dicho cargo y la fecha en la que comienza el mismo. En ausencia de previsión constitucional corresponde a la ley ocuparse de la regulación de estos temas.

De otra parte, de conformidad con el artículo 15 de la Carta tampoco resulta contraria al orden constitucional la norma que se examina dado que, en concordancia con el artículo 14 de la misma como norma suprema, la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido.

Como sólo son ciudadanos en ejercicio los nacionales colombianos mayores de 18 años y la nacionalidad se adquiere o se pierde o recupera también por los procedimientos y en los eventos señalados constitucionalmente (arts. 8º y 9º C.N.), la norma acusada no desbordó los límites impuestos por la Carta ya que sólo podrán elegir a los alcaldes municipales y de distrito, los nacionales colombianos que sean ciudadanos en ejercicio, o sea que no hayan perdido la nacionalidad y que no se encuentren en los casos de suspensión judicial de la ciudadanía.

El artículo 11 de la Carta también es explícito al señalar que los derechos políticos se reservan a los nacionales y éstos sólo podrán elegir o ser elegidos para

desempeñar cargos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, cuando y hasta cuando sean ciudadanos en ejercicio.

Así, no asiste razón al demandante cuando afirma que podrían votar los menores de edad o los extranjeros con cédula de extranjería.

Sobre la tacha de inconstitucionalidad que se dirige contra la parte del artículo 2° que prescribe que “para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio”, se repite el mismo juicio anterior y no se admite el cargo que formula el actor por lo que también se declarará ajustada a la Constitución.

En relación con la parte siguiente del mismo artículo, esta Corte ya pronunció fallo de mérito en el que lo declaró ajustado a la Constitución. Por lo tanto habrá de ordenar que se esté a lo resuelto en la sentencia número 57 del 11 de junio de 1987.

El artículo 3° de la Ley 78 de 1986, se limitó a declarar un principio de orden constitucional y administrativo que consiste en el sometimiento de todos los funcionarios públicos a las disposiciones constitucionales y legales que les señalen sus funciones. Es el principio de legalidad a que también deben someterse los alcaldes municipales como jefes de la administración municipal o distrital, o como delegatarios de otra autoridad en el sentido de que ejercerán las funciones que les asignen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos. No advierte la Corte violación alguna en la norma acusada, que por el contrario, acoge en forma que no deja dudas, el concepto de la jerarquía de las leyes, básico en nuestro ordenamiento jurídico constitucional. En este conjunto de normas aparecen reglamentadas las funciones que le corresponden al alcalde, dentro del principio de la legalidad que también es de obligatorio cumplimiento en nuestro ordenamiento cuando se postula que el funcionario público sólo puede hacer aquello que la ley le permite o autoriza (artículos 20 y 63 C.N.).

En relación con el artículo 4° de la Ley 78 de 1986, encuentra la Corte que no viola ninguna norma de orden constitucional; pues el juramento que debe prestar todo funcionario público de sostener y defender la Constitución así como de cumplir con los deberes que le incumben, es un mandato jurídico de carácter general dirigido a todo funcionario público, desarrollado debidamente por la ley en el Código de Régimen Político y Municipal como obligación a la cual deben dar cumplimiento los alcaldes y las autoridades que les dan posesión.

De otra parte, el artículo 16 que se acusa, tampoco desconoce la normatividad constitucional por cuanto se limita a reglamentar el procedimiento mediante el cual se podrá solicitar la declaratoria de vacancia del cargo de alcalde por cualquier ciudadano o por el personero municipal ante el Juez Civil del Circuito, mediante el procedimiento abreviado previsto en el Código de Procedimiento Civil cuyos términos reduce, para dichos efectos, a una quinta parte.

No queda duda de que ésta es una situación jurídico-administrativa que cabe dentro de las competencias que la Carta adscribe al Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso y retiro del servicio público como lo establece el inciso segundo del artículo 62 de la Carta. Por lo tanto, esta corporación lo declarará exequible.

En cuanto al artículo 17 que establece las causales de destitución del alcalde y radica la competencia para estas situaciones en el Presidente de la República, los gobernadores, intendentes o comisarios en cada caso, y en los eventos a que se refiere la misma disposición, tampoco aparece como violatorio de la Constitución porque ella establece expresamente en el inciso segundo del artículo 62 que:

“Artículo 62.

“El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido (artículo 5º del plebiscito de 1º de diciembre de 1957).

“.....”.

Es claro que esta reglamentación legal es procedente en cuanto que la reforma constitucional modifica la naturaleza jurídica del cargo de alcalde que ya no es agente del Presidente ni del gobernador, intendente o comisario respectivos y por lo tanto era necesario regular por medio de la ley las situaciones jurídico-administrativas a que se refiere la norma acusada, cuya base constitucional se ha señalado en forma precisa.

Esta norma también se declarará exequible y así lo ordenará esta corporación en la parte resolutive de este fallo.

Por último, en cuanto al artículo 19, considera la Corte que tampoco se presenta violación al ordenamiento constitucional. En efecto, este artículo permite al Presidente de la República, a los gobernadores, intendentes o comisarios en cada situación designar al alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, en los casos de faltas absolutas o de suspensión. Esta norma, aparte del sentido de equidad que supone, se encuadra dentro de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 120 de la Carta para preservar con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva del poder público y en la administración. Además, sin duda acata las decisiones que se han expresado en las urnas electorales al realizarse la elección popular de alcalde titular.

También es cierto que esta norma es producto del ejercicio de las competencias del legislador otorgadas por el constituyente en el citado artículo 62 de la Carta.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia número 57 del 11 de junio de 1987, sobre la parte del artículo 2º de la Ley 78 de 1986 que dice: “... haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de inscripción como candidato”.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º en la parte que dice: "Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio"; 3º, 4º, 16, 17 y 19 de la Ley 78 de 1986.

Tercero. Declararse INHIBIDA para fallar de fondo sobre los artículos 22 y 26 de la misma ley.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Norma Inés Gallego de López, Magistrada (E); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Rodolfo Mantilla, Jácome, Héctor Marín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

ESTESE A LO RESUELTO POR LA CORTE EN SENTENCIA DEL 11 DE MARZO DE 1976. REGULACION POR EXPERTOS O PERITOS. CODIGO DE COMERCIO.

Estése a lo decidido por la Corte en la sentencia del 11 de marzo de 1976.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 153.

Referencia: Expediente número 1722.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2026 a 2032 del Código de Comercio. De la regulación por expertos o peritos.

Demandante: María Piedad Vásquez B.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 50.

Bogotá, D.E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

La ciudadana María Piedad Vásquez B., en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 214 de la Constitución, ha presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2026 a 2032 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), que a la letra dicen:

«DECRETO NUMERO 410 DE 1971
(marzo 27)

Por el cual se expide el Código de Comercio.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

DECRETA:

.....

Artículo 2026. La peritación procederá cuando la ley o el contrato sometan a la decisión de expertos, o a justa tasación, asuntos que requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Artículo 2027. El experticio se hará por dos peritos designados por las partes; para el caso de desacuerdo éstos designarán un tercero. No obstante, las partes podrán convenir en designar un solo experto.

Si las partes no se ponen de acuerdo en la designación de los peritos, cualquiera de ellas podrá solicitar al juez competente que se requiera a la otra parte para que dentro de los dos días siguientes a la notificación del requerimiento indique el nombre del otro perito.

Si dentro del plazo señalado no se hace la designación del perito será nombrado por el juez de una lista de expertos que al efecto solicitará a la Cámara de Comercio del respectivo lugar.

Parágrafo. La solicitud deberá contener una exposición clara y sucinta de los hechos pertinentes y el nombre del perito designado por quien formula la solicitud.

Artículo 2028. Los peritos principales una vez designados tomarán posesión de sus cargos ante el juez competente, expresando bajo juramento que no se encuentran impedidos y que se comprometen a cumplir bien, imparcial y fielmente los deberes de sus cargos. Igualmente, al tomar posesión, los expertos indicarán el nombre del tercero y, si no lo hacen, lo designará el juez, escogiendo un experto de la lista que le haya enviado la Cámara de Comercio.

Artículo 2029. Los peritos sólo podrán ser tachados o recusados por las partes, mediante escrito presentado dentro de los dos días siguientes a su nombramiento. El juez resolverá de plano la solicitud, si a ella se acompañan elementos de juicio suficientes para reemplazarlos; en caso contrario, recibirá las pruebas pertinentes, dentro de los tres días siguientes, y resolverá la petición dentro de los dos días siguientes. Si prospera la recusación o la tacha, el juez reemplazará al perito designando otro de la lista suministrada por la Cámara de Comercio. El perito así sorteado no será recusable.

Parágrafo. El experto que sin justa causa no haya manifestado el impedimento no podrá ser incluido en nuevas listas de peritos, para lo cual el juez enviará la correspondiente nota a la Cámara de Comercio.

Artículo 2030. Los peritos rendirán su dictamen ante el juez dentro de los ocho días siguientes a la posesión, salvo que el juez les prorrogue este término prudencialmente, a solicitud de ellos mismos o de las partes.

Artículo 2031. Rendido el dictamen, si no es uniforme, el juez ordenará al perito tercero que rinda el suyo; rendido éste, o si el de los peritos principales es uniforme, ordenará ponerlos en conocimiento de las partes por dos días y vencido este término, el juez, si hay dictamen fundado y uniforme, lo aprobará y, en caso

contrario, hará la regulación del caso, con base en el concepto de los peritos, la intención de las partes, las leyes, la costumbre y la equidad natural.

Artículo 2032. La decisión del juez en uno y otro caso será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo, la cual se tramitará por el superior como la de los autos interlocutorios. Una vez en firme la decisión del juez o la del superior, en su caso, ésta producirá todos los efectos de los fallos judiciales».

Sostiene la demandante que las expresadas normas atentan contra el artículo 26 de la Constitución por cuanto impiden que el hecho a que se refiere el dictamen pericial sea controvertido.

Al respecto manifiesta:

“Es evidente que el dictamen pericial es una ayuda para el juez ‘sirve de prueba’ cuando los acontecimientos lo requieran; pero nunca se puede admitir como sucede en el Código de Comercio, que este dictamen permita que la parte lesionada con él, no tenga el derecho no sólo procesal sino constitucional de enervarlo por los medios que da la ley ‘un proceso’, violándose de esta forma el derecho de contradicción, pues no ha sido posible su defensa porque no se establece que esta parte sea escuchada en descargos, no sólo por el hecho que origina el dictamen, sino que producido éste no se puede objetar. El derecho de contradicción se fundamenta en un interés general, como el que justifica la acción, porque no sólo mira a la defensa del demandado o imputado y a la protección de sus derechos sometidos al proceso o de su libertad, sino que prohíbe juzgar a nadie sin oírlo y sin darle los medios adecuados para su defensa en un plano de igualdad de oportunidades y derechos.

“El dictamen se convierte según las normas del Código de Comercio en una decisión incontrovertible, porque no hay un proceso donde la parte lesionada sea escuchada, en otras palabras no hay contradicción y por lo tanto no hay defensa, siendo evidente de estas forma la violación del artículo 26 de la Constitución Nacional”.

EL PROCURADOR

El concepto del Procurador General de la Nación, remitido a la Corte mediante Oficio 1250 del 28 de septiembre de 1987 se limita a subrayar que la Corte ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas acusadas en fallo del 11 de marzo de 1976 y que, por tanto, decidirse de conformidad con lo ya resuelto.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Por la naturaleza del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), al cual pertenecen las disposiciones que se demandan, es la Corte competente para fallar acerca de su constitucionalidad.

2. *Cosa juzgada.*

No obstante, como lo ha puesto de presente la Procuraduría, los artículos 2026 a 2032 del Código de Comercio ya fueron objeto de acción pública y hallados

exequibles por la Corte según fallo del 11 de marzo del año de 1976 (Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*), lo cual implica que respecto de ellos opera el principio de la cosa juzgada.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en la razón expuesta, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estése a lo decidido por la Corte mediante sentencia del 11 de marzo de 1976, que declaró EXEQUIBLES los artículos 2026 a 2032 del Código de Comercio (Decreto-ley 410 de 1971).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente encargado; *Rafael Baquero Herrera*, *José Alejandro Bonivento Fernández*, *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel Enrique Daza Alvarez*, *Norma Inés Gallego de López*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Didimo Páez Velandia*, *Hernando Gómez Otálora*, *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Héctor Martín Naranjo*, *Lisandro Martínez Zúñiga*, *Fabio Morón Díaz*, *Alberto Ospina Botero*, *Jorge Iván Palacio Palacio*, *Jacobo Pérez Escobar*, *Rafael Romero Sierra*, *Edgar Saavedra Rojas*, *Jesús Vallejo Mejía*, *Ramón Zúñiga Valverde*.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COMO EL IVA ES UN IMPUESTO NACIONAL ESPECIAL, BIEN PUEDE EL LEGISLADOR CEDERLO TOTAL O PARCIALMENTE Y REGLAMENTAR SU INVERSION, DISMINUIR LO QUE CEDE Y AUN REVOCAR O SUPRIMIR LA CESION. PROHIBICION A LOS CONCEJOS DE ELIMINAR, REDUCIR O CAMBIAR PARTIDAS PROPUESTAS POR EL ALCALDE.

Exequible el artículo 95 del Decreto 077 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 154.

Referencia: Expediente número 1671.

Acción de inexecutableidad contra el artículo 95 del Decreto 077 de 1987. Prohibición a los concejos de eliminar, reducir o cambiar partidas propuestas por el Alcalde.

Actor: Jaime Orlando Santofimio.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Orlando Santofimio Gamboa en ejercicio de la acción pública de inexecutableidad que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó ante esta corporación escrito de demanda en el que solicita que se declare la inexecutableidad del artículo 95 del Decreto 077 de 1987.

Se admitió la demanda y se dio traslado al señor Procurador General de la Nación quien emitió el concepto fiscal correspondiente. Como se han cumplido todos los trámites del proceso constitucional, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de la norma acusada es el siguiente:

«DECRETO 077 DE 1987
(enero 15)

Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y de las atribuciones previstas en el ordinal 3 del artículo 120 de la Constitución Política, y

.....

DECRETA:

.....

Artículo 95. El concejo no podrá eliminar, reducir o cambiar las partidas de gastos propuestos por el alcalde que se vayan a sufragar con recursos provenientes de la participación en el impuesto a las ventas, sobre los que verse el concepto de la correspondiente oficina de planeación».

III. LA DEMANDA

1. *Normas constitucionales que se consideran infringidas.*

El actor estima que la norma acusada infringe los artículos 118 numeral 8 y 197 numeral 5 de la Constitución Nacional.

2. *Fundamentos de la demanda.*

Son consideraciones del actor en las que fundamenta su demanda, las siguientes:

a) El artículo 95 del Decreto 077 de 1987, al determinar que ciertos apartados del proyecto de presupuesto nacional no pueden ser objeto de estudio y modificaciones por parte del Concejo Municipal, contraviene lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 197 de la Constitución.

Este otorga amplias facultades a los concejos y entre ellas, al expedir el presupuesto municipal, se encuentran las de estudiar y modificar las partidas de gastos propuestas por el alcalde.

El proyecto de presupuesto que debe presentar el alcalde se constituye en la "base" sobre la cual podrá la corporación introducir las variantes que estime conveniente para el municipio. Empero, la norma acusada invade el amplio campo de actuación que en materia presupuestal la Constitución Nacional le señala a los concejos municipales;

b) El Concejo Municipal es el órgano colegiado del municipio que colabora en la administración de los distritos y en él confluyen todas las fuerzas y sectores de la

comunidad municipal. Por lo tanto dentro de las funciones constitucionales que le corresponden se encuentra la de procurar la distribución y el manejo adecuado de los dineros del presupuesto. El artículo acusado desconoce la voluntad del constituyente y limita la facultad constitucional de expedir el presupuesto municipal que le corresponde al concejo pues impide que éste modifique, reduzca, cambie o elimine las partidas de aquél.

Según el actor, la norma acusada también desconoce el numeral 8 del artículo 118 de la Carta pues el Presidente de la República no cumplió con la obligación de ejercer las facultades extraordinarias dentro de los límites de la ley que las confiere.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación, en el Oficio número 1231, rindió el concepto fiscal correspondiente y en él solicita que esta corporación declare que el artículo 95 del Decreto-ley 077 de 1987 es exequible.

Son consideraciones del señor Procurador General las siguientes:

1. El artículo 95 del Decreto 077 consagra una medida que indudablemente tiene por fin evitar la desviación de los recursos provenientes de la participación en el impuesto a las ventas; en este sentido no existe extralimitación en el ejercicio de las facultades que confirió el literal c) del artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y la norma acusada se ajusta a lo previsto por el numeral 8 del artículo 118 de la Carta. Por lo tanto, no debe prosperar el cargo señalado por el demandante.

2. La norma acusada no desconoce la autonomía que tienen los concejos municipales sobre sus propias rentas, pues uno es el impuesto nacional y otro el departamental o el municipal. Como el IVA es un impuesto nacional especial, bien puede el legislador cederlo total o parcialmente y reglamentar su inversión, disminuir lo que cede y aun revocar o suprimir la cesión. Por último, señala el concepto fiscal:

“En razón de lo anotado estima este despacho que como el legislador al hacer la cesión del impuesto a las ventas determinó claramente su destinación, proporción y períodos, es lógico que también podía prever que no se desviarán tales recursos a fines distintos de los señalados y por supuesto adoptar medidas tales como la impugnada, para que los concejos municipales no cambien, ni modifiquen las partidas de tal impuesto nacional, en los respectivos presupuestos municipales, sin contrariar mandato superior alguno”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción pública de inexecutable que se dirige contra el artículo 95 del Decreto-ley 077 de 1987, por tratarse de una norma expedida por el Presidente de la República en ejercicio de una ley de facultades extraordinarias.

A esta norma, en cuanto es el desarrollo de las facultades extraordinarias a que se refiere el numeral 12 del artículo 76 de la Carta, se contrae el control constitucional de la corporación, al que escapa el conocimiento de disposiciones que no tienen el carácter de leyes o decretos-ley.

En este sentido se acoge reiterada jurisprudencia de la Corte en materia de la naturaleza jurídica de las normas que son objeto del examen de constitucionalidad, con lo cual no se tienen en cuenta, además, errores de técnica legislativa como el que aparece en el encabezamiento del Decreto 077 de 1987 cuando invoca también atribuciones presidenciales de carácter administrativo.

2. *El aspecto formal.*

En primer término advierte la Corte que la Ley 12 de 1986 (16 de enero) reviste de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la fecha de su sanción, para “dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella...”.

El Decreto 077 de 1987 que fue expedido el 15 de enero, dispuso en el artículo 129 que entraría a regir a partir de la fecha de su publicación y ésta ocurrió en la misma fecha en el Diario Oficial número 37757.

Queda claro que la norma *sub examine* fue dictada dentro del término señalado por la ley de facultades y que por el aspecto temporal se ajusta a lo previsto por la Constitución Nacional en los artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8.

De otra parte, el contenido de la norma acusada se ajusta también a las precisas facultades conferidas por el literal c) del artículo 13 de la Ley 12 de 1986, puesto que se reduce a establecer una norma especial de carácter presupuestal dirigida a las corporaciones administrativas de un grupo de entidades beneficiarias de la cesión de que trata la ley, con el exclusivo fin de que no se desvíen los nuevos recursos. Por este aspecto encuentra la Corte que la prohibición encaminada a evitar que los concejos municipales *desvíen* los recursos provenientes de la cesión y que contiene la norma objeto de examen, fue expedida dentro de los precisos términos de la ley habilitante y, por lo mismo, no desconoce como lo afirma el actor, el límite constitucional que establecen los artículos 76 numeral 12, y 118 numeral 8 de la Carta.

Así, para la Corte la cuestión planteada en este caso, se reduce a determinar si dentro de las previsiones de nuestro orden constitucional, la ley puede o no prohibir, como ocurre con la norma acusada, a los concejos municipales que, en ejercicio de la función que les confiere el numeral 5 del artículo 197, introduzcan modificaciones que eliminen, reduzcan o cambien partes de las partidas del proyecto de gastos a sufragar con recursos provenientes de la cesión de un impuesto especial de carácter nacional.

3. *La regulación legal de las funciones de los concejos.*

La Ley 12 de 1986 modificó, a partir del 1º de julio de 1986, el régimen de la participación de ciertas entidades públicas en el impuesto a las ventas, es decir, como

io señala el artículo primero de esta ley, la participación en la cesión del impuesto de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del impuesto; determinó además la Ley 12 de 1986, que la distribución entre los beneficiarios de esta participación debe realizarse también progresivamente con base en unas precisas categorías de entidades beneficiarias y, en sus literales a) y b), dispuso que un porcentaje del citado impuesto que crecerá progresivamente hasta 1992, será asignado para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías (literal a) y creó otro porcentaje *adicional* al anterior para distribuir entre las mismas entidades pero cuya población sea inferior a 100.000 habitantes.

Los artículos 3º y 4º de la ley prescriben los grados de incremento progresivo de las partidas cedidas y a distribuir.

El Decreto 077 de 1987 tiene fuerza material de ley ya que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la habilitación legislativa que le confirió la Ley 12 de 1986. Por lo tanto, debe reconocerse que el valor jurídico de sus disposiciones es el mismo que atribuye la Constitución a las leyes de la República.

El artículo 95 del Decreto-ley 077 de 1987, establece un procedimiento especial de carácter orgánico que regula el alcance de la función administrativa del Concejo Municipal contenida en el citado numeral 5 del artículo 97 de la Carta en relación con el trámite del proyecto de presupuesto municipal; esto es, que la parte que contiene las partidas de gastos que se vayan a sufragar con recursos provenientes de la participación en el impuesto a las ventas en adelante no podrá ser objeto en su expedición de modificaciones por el concejo que las eliminen, reduzcan o cambien.

El artículo 197 de la Carta, señala el conjunto de funciones del Concejo Municipal que detenta sólo como corporación administrativa de origen popular; además, esta norma con meridiana claridad señala que las atribuciones a que se refiere se “ejercerán conforme a la ley”. De otra parte, el numeral 5 de la citada disposición constitucional, dispone que corresponde al Concejo Municipal “expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio con base en el proyecto presentado por el alcalde”.

De esta manera el constituyente fue explícito al someter el ejercicio de las funciones administrativas del Concejo Municipal a lo previsto por la ley y, entre ellas, la que señala el numeral 5 citado que consiste en formar, con vigencia anual, el cuadro de cálculo de ingresos totales y decidir concretamente la utilización de los mismos, puede ser objeto de la regulación legal que prevé la norma objeto de examen. Se trata de un procedimiento normativo de carácter general que tiene por finalidad evitar que los recursos provenientes de la participación de los municipios en la distribución de un impuesto nacional no sean objeto de desvíos y aplicaciones diferentes de las que genérica y precisamente determine la administración nacional (artículos 7º y 8º de la Ley 12 de 1986 y artículo 86 del Decreto 077 de 1987), en coordinación con la respectiva Oficina de Planeación Municipal (artículos 87 y 90 *ibidem*) y de conformidad con el programa de inversiones que también señale previamente el Concejo Municipal (artículos 89 inciso segundo y 98 *ibidem*).

Se trata, como se ve, de un procedimiento legal que procura evitar que se decreten gastos, con recursos provenientes de un impuesto especial de carácter nacional, en obras que carezcan de la adecuada planeación no sólo en sus fines sino además en su financiación. Como ya lo ha advertido esta corporación, en este campo tiene la ley amplias posibilidades de regulación para orientar la gestión administrativa de los concejos. De ninguna manera se desconoce la competencia del concejo en su función de "expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde" pues, como se desprende del mismo artículo 95, la corporación administrativa, previos los procedimientos arriba señalados puede aprobar o improbar esa parte del proyecto conservando la facultad de "expedir" dicho acto pero, en el mencionado punto, con sujeción general a la regulación legal.

La norma cuestionada por el actor no suplanta a los concejos en la actividad administrativa de los asuntos locales pues no se encamina a determinar concreta ni especialmente lo que mejor cuadra o conviene a los intereses del municipio; sólo se dirige a regular la incorporación planificada de ciertos recursos nacionales al presupuesto municipal y a evitar que en dicho proceso se desvíen de la finalidad legal previamente señalada.

Sobre el alcance de las competencias del legislador frente a las atribuciones constitucionales de los concejos municipales se advierte que esta corporación pronunció fallo en el que precisa su jurisprudencia que se reitera en esta oportunidad:

"c) La atribución 2ª del artículo 197, dice: 'Votar en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales'. Es decir, corresponde a los concejos dictar los acuerdos que establecen los impuestos locales, o los que decretan la utilización de fondos públicos en determinadas obras, empresas, actividades o servicios, como los de la administración general. Correlativamente, el numeral 5 del mismo artículo 197 atribuye a los concejos facultad para 'expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde', esto es, para formar, con vigencia anual, el cuadro del cálculo de ingresos totales y decidir concretamente la utilización de los mismos. Estas atribuciones 2ª y 5ª están genéricamente consagradas también en el artículo 43, el cual dispone que en tiempo de paz sólo los concejos pueden imponer contribuciones locales, y en el 207 a cuyo tenor no puede hacer gasto público municipal que no haya sido decretado por los cabildos ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

"Resulta de meridiana claridad que es siempre el concejo, y sólo él, quien tiene competencia constitucional para decretar impuestos y gastos, fijar el presupuesto de rentas y gastos o disponer traslados o créditos. Y no puede el legislador tomar su lugar. Lo que se permite a la ley es, por ejemplo, disponer por vía general que no se apliquen recursos municipales en asuntos que no sean de su interés, que los impuestos distritales no recaigan sobre determinadas actividades u objetos, por exclusión, o fijar los que se autorizan tanto como sus respectivas cuantías y modalidades; que la iniciativa en algunos gastos o asuntos corresponda al alcalde, conservando el concejo la facultad de decisión; que no pueda decretarse gasto alguno en obras que carezcan de adecuada planeación o de financiación asegurada para concluir las en tiempo

razonable; que se otorgue prioridad al desarrollo de ciertos servicios o que no se dispersen los recursos en empresas individuales, sino que haya asociación, aun obligatoria, para prestarlos; que la elaboración y discusión del presupuesto, entre otros aspectos por los de fijación del cálculo de las rentas, modalidades para modificación de las partidas de gastos, prelación en la atención de servicios y obligaciones primordiales, plazo para la expedición, reglas supletorias para eventos de negativa o retardo, autorizaciones al alcalde o comisiones diputadas por el mismo concejo para traslados, créditos o adiciones en receso de la corporación, se cumplan bajo determinadas normas. En ese y similares campos tiene la ley amplias posibilidades de reglamentación para orientar la tarea administrativa de los concejos; pero, se repite, lo que no puede es arrebatarles sus competencias, sustituirlos en su aplicación, ni hacer copartícipe al alcalde o a grupos de funcionarios o de vecinos en su ejercicio, si no media la propia decisión de los cabildos en los casos en que sea posible delegarlas, conforme a las previsiones generales de la misma ley" (Sentencia de octubre 1° de 1969. Magistrado ponente: doctor *Hernán Toro Agudelo*).

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 95 del Decreto 077 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianeta, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandía, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, CONSISTE EN EL DESPRENDIMIENTO DE ALGUNAS FUNCIONES QUE HACE LA ADMINISTRACION CENTRAL PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO NACIONAL, Y CONTINUA BAJO SU DIRECCION. LA NACION ASUME LOS COSTOS DE UN SERVICIO QUE SE MANIFIESTA A TRAVES DE LA TRANSFERENCIA ENTRE ENTIDADES PUBLICAS, SE MANEJAN POR MEDIO DE CONTRATOS AUTORIZADOS POR LA LEY ENTRE LA NACION Y LOS DEPARTAMENTOS EN QUE SE PRESTA EL SERVICIO. DESCENTRALIZACION DE LOS PLANTELES DE EDUCACION. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Estése a lo resuelto en las sentencias de 24 de febrero y 3 de noviembre de 1977.

Exequible el artículo 1° del Decreto 102 de 1976.

Exequibles las restantes normas del Decreto 102 de 1976, en cuanto se ajustan a la ley de facultades extraordinarias.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 155.

Referencia: Expediente número 1700.

Acción de inexecutableidad contra el Decreto 102 de 1976. Descen-
tralización de los planteles de educación.

Actor: Luis Enrique Alvarez Vargas.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Enrique Alvarez Vargas, presentó ante esta corporación, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad, escrito de demanda en el que pide que se declare que el Decreto-ley 102 de 1976 es contrario a la Constitución Nacional.

Se admitió la demanda, se dio traslado de ella al señor Procurador General de la Nación quien emitió el correspondiente concepto fiscal.

Procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada, cumplidos como se encuentran todos los trámites del proceso constitucional.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

«DECRETO 102 de 1976
(enero 22)

Por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y

CONSIDERANDO:

Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la Ley 43 de 1975 son un todo armónico de la política educativa;

Que con ellas se persigue el mejor funcionamiento de los planteles de enseñanza y un ordenamiento más adecuado de los servicios educativos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de autoridades seccionales;

Que la descentralización de la administración educativa facilita la coordinación y continuidad de la acción oficial,

DECRETA:

Artículo 1o. Los planteles nacionales de educación con excepción de las universidades, serán administrados por los Fondos Educativos Regionales, FER, en las condiciones que establece el presente decreto. Para tal efecto, se revisarán y adicionarán los contratos con los gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, previstos en el Capítulo IV del Decreto 1050 de 1968, mediante los cuales se constituyeron los FER.

Artículo 2o. La descentralización de servicios educativos se hará en forma progresiva, de acuerdo con las necesidades seccionales. El Ministerio de Educación

Nacional prestará asistencia técnica a las entidades territoriales para el mejor desarrollo de la política educativa que se adopte.

Artículo 3o. Las juntas administradoras de los FER se integrarán así:

- a) Por el gobernador, intendente, comisario o el alcalde del Distrito Especial de Bogotá, quien será el Presidente de la Junta;
- b) El delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional;
- c) El secretario de Educación de la respectiva entidad territorial;
- d) El secretario de Hacienda o el jefe de la Oficina de Planeación de la entidad territorial;
- e) El gerente regional del ICCE;
- f) El director regional del Icetex;
- g) Un representante del magisterio.

Parágrafo. En las entidades territoriales en donde no existieren alguno o algunos de los funcionarios aquí señalados, podrán ser reemplazados por otros funcionarios, en la forma en que se convenga en los respectivos contratos.

Artículo 4o. Las juntas administradoras de los FER cumplirán, cada una en su respectiva entidad territorial, las funciones siguientes:

- a) Darse su propio reglamento;
- b) Elaborar el presupuesto de rentas y gastos del FER, de conformidad con los planes y programas aprobados por el Ministerio de Educación y presentarlos al Ministerio para su aprobación durante el mes de enero del respectivo año fiscal nacional;
- c) Elaborar los acuerdos mensuales de gastos y controlar su ejecución;
- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y las cláusulas de los contratos relacionados con los FER;
- e) Proponer al Ministro de Educación la planta de personal del fondo, señalando las funciones de los cargos. Una vez aprobada la planta y creados los cargos por el Gobierno, proveerlos;
- f) Proponer anualmente al Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Educación, la creación de los nuevos cargos docentes y administrativos que se requieran para el funcionamiento normal de los planteles educativos nacionales de la respectiva entidad territorial, cuya administración haya asumido el FER. Creados los cargos por el Gobierno, proveerlos;
- g) Proponer al Gobierno Departamental la creación de los cargos docentes y administrativos de los planteles educativos cuyos gastos pague el FER;
- h) Nombrar al tesorero del fondo;

i) Definir, organizar y administrar los servicios educativos de los niveles primario, secundario, medio e intermedio, de conformidad con las normas vigentes sobre instrucción pública nacional;

j) Colaborar con las direcciones generales del Ministerio de Educación en la organización, dirección y administración de los Centros Experimentales Pilotos;

k) Dictar los actos de administración del personal vinculado a los planteles y servicios educativos pagados por los FER, de conformidad con las normas que rijan sobre la materia.

Artículo 5o. Con cargo a los recursos de los FER no se podrán crear obligaciones ni hacer gastos del pago de maestros o profesores, sin que la creación de los respectivos cargos o plazas haya sido hecha en los términos señalados en el artículo anterior.

Artículo 6o. Los gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá serán los ejecutores de las decisiones de las juntas administradoras de los FER.

Artículo 7o. En las intendencias y comisarías también se constituirán Fondos Educativos Regionales por contrato entre el Ministerio de Educación y las respectivas entidades territoriales.

Artículo 8o. Cada Fondo Educativo Regional tendrá su propia tesorería, a cargo de la cual estará el manejo de los dineros del Situado Fiscal Educativo y de los demás aportes financieros transferidos al fondo.

El control fiscal del manejo de los dineros de los FER se ejercerá por la Contraloría General de la República, entidad que podrá delegar dichas funciones en las contralorías departamentales, si fuere del caso.

Artículo 9o. Con excepción de los recursos para las universidades y los del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, todos los recursos de la Nación destinados a educación, también los de los establecimientos públicos del sector que deban ser transferidos a los departamentos, intendencias, comisarías, al Distrito Especial de Bogotá y a los demás municipios del país, serán transferidos y manejados a través de las tesorerías de los FER. Las entidades nacionales del sector celebrarán con los FER, los contratos de administración y manejo descentralizado correspondientes.

Artículo 10. Los Fondos del Situado Fiscal Educativo a que se refiere la Ley 46 de 1971 y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas de que trata la Ley 43 de 1975 se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la citada Ley 43 de 1975, y a los contratos de los Fondos Educativos Regionales se incorporarán las cláusulas que desarrollen este mandato.

Artículo 11. Los dineros percibidos por los planteles educativos oficiales, con los cuales se han constituido hasta ahora los "fondos docentes", se integrarán en los recursos presupuestales de los FER y serán administrados por sus juntas administra-

doras. Su manejo se hará a través de las tesorerías de los FER y se destinarán en orden de preferencia, conforme a presupuestos que aprueben las juntas administradoras, al pago de reparaciones locativas, material didáctico, dotación, insumos y servicios de luz, agua, teléfono y transporte, personal administrativo, de los institutos docentes. El ordenador de estos gastos será el rector del plantel.

Artículo 12. Los cargos docentes y administrativos de los planteles nacionales cuya administración se delega por virtud del presente decreto son cargos nacionales y estarán sometidos al régimen salarial y prestacional del orden nacional docente o administrativo correspondiente.

Los funcionarios actualmente en ejercicio en los mencionados planteles no necesitarán nuevo nombramiento por razón de la descentralización ordenada en el presente decreto, pero a partir de la fecha quedan bajo la jurisdicción y la autoridad de las juntas administradoras de los FER, en la entidad territorial a la cual pertenezca el plantel para el cual hayan sido nombrados por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 13. Los Fondos Educativos Regionales presentarán al Ministro de Educación Nacional, a través de la división de coordinación de los FER, del Ministerio de Educación, informes semestrales de actividades y de ejecución consolidada del presupuesto.

Artículo 14. Las normas del presente decreto se aplicarán asimismo a los colegios que se nacionalicen a partir de la fecha.

Artículo 15. El presente decreto rige desde la fecha de su expedición, modifica el artículo 34 del Decreto 3157 de 1968 y deroga las normas que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 22 de enero de 1976.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rodrigo Botero Montoya*; el Ministro de Educación Nacional, *Hernando Durán Dussán*».

III. LA DEMANDA

A. *Normas que se consideren infringidas.*

El actor estima que la norma acusada infringe los artículos 2º, 30, 55, 76 numeral 12, 118 numeral 8, 135, 181, 182, 183 y 187 numerales 5, 7 y 10, 194 numeral 2 y 197 numerales 1 y 7 de la Constitución Nacional.

B. *Fundamentación.*

Son consideraciones en las que el actor fundamenta su demanda las siguientes:

Divide en dos partes su demanda, así:

En primer término solicita la declaratoria de inexequibilidad de todo el decreto acusado porque la Ley 43 del 11 de diciembre de 1975 derogó tácitamente la ley que confirió las facultades extraordinarias al Presidente de la República para "dictar las

normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación” en el área de la educación primaria y secundaria.

Sostiene que “nacionalizar un servicio público en la forma en que lo hizo la Ley 43 de 1975, significa centralizarlo, ponerlo plenamente en manos y bajo el dominio de la administración nacional, quitándoselo a las entidades territoriales, o sea, hacer precisamente lo contrario de aquello para lo cual se habían conferido facultades extraordinarias al Presidente de la República. En consecuencia, el Decreto 102 de 1976 fue expedido sin tales facultades y contra la voluntad del legislador ordinario”.

Así, solicita que se declare la inexecutable de todo el Decreto 102 de 1976 ya que fue expedido sin las facultades extraordinarias que exige la Carta para este tipo de actos del ejecutivo.

De otra parte y con otros argumentos el actor dirige su demanda sólo contra los artículos 1º y 10 del Decreto-ley 102 de 1976 fundado en las siguientes consideraciones:

a) El artículo 1º del Decreto 102 de 1976 es inconstitucional porque desconoció el límite material de las competencias conferidas por la Ley 28 de 1974 y porque, en vez de descentralizar efectivamente el servicio, encomendó la administración de los planteles nacionales de educación a los fondos educativos regionales sin dotarlos de la capacidad legal que se requiere para administrar un servicio público;

b) El artículo 10 del Decreto 102 de 1976 desconoce lo previsto por los artículos 30, 182, 183 y 187 numerales 7 y 10 de la Carta, porque “despoja a las entidades territoriales del derecho de dominio sobre los Fondos del ‘Situado Fiscal Educativo’, estableciendo que dichos fondos se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la Ley 43 de 1975”.

III. CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación, en el Oficio número 1233 del 3 de septiembre de 1987, emitió la vista fiscal correspondiente en la que solicita a la Corte que haga las siguientes declaraciones en relación con el Decreto número 102 de 1976:

1a. Que el Decreto 102 de 1976 es exequible pero sólo en cuanto que no hubo extralimitación de facultades.

2a. Que en relación con el artículo 10, se esté a lo resuelto en sentencia número 48 de noviembre 3 de 1977.

3a. Que emita fallo inhibitorio sobre los artículos 1º y 9º del mismo decreto por ineptitud de la demanda.

Son sus razonamientos los que siguen:

a) El Procurador advierte que emite la vista fiscal sólo sobre el aspecto de la extralimitación de facultades extraordinarias puesto que el actor, aunque “cita una

gran cantidad de normas constitucionales que considera se infringen”, no puntualiza expresamente las razones por las cuales estima que cada una de ellas resulta violada. A juicio del Procurador, la demanda es inepta en la parte que se dirige contra los artículos 1º y 9º y no da mérito para fallo de fondo porque no reúne los requisitos exigidos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969;

b) El decreto acusado fue expedido dentro del término para el cual fue habilitado el Presidente de la República. Por este aspecto resulta que el Decreto 102 de 1976 es constitucional.

A su entender, el contenido de la disposición acusada es de orden eminentemente administrativo, fiscal y presupuestal y tiende a hacer efectiva la descentralización de la administración de los planteles educativos a cargo de la Nación. Por lo tanto, el Decreto 102 de 1976, se adecuó al contenido de las atribuciones dadas al Presidente de la República en el artículo 1º, literal d) de la Ley 28 de 1974.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1a. *La competencia.*

Es competente la Corte para conocer de la acusación formulada por tratarse de un decreto extraordinario con fuerza de ley, conforme a lo preceptuado en el artículo 214 de la Carta.

En primer lugar, advierte la Corte que el actor no acusa en particular el artículo 9º del Decreto 102 de 1976 como parece entenderlo el señor Procurador; en efecto, halla esta corporación que la acción se dirige contra todo el decreto por ejercicio indebido o por ausencia de facultades extraordinarias y, por otros motivos, contra los artículos 1º y 10 del mismo pero no contra el artículo 9º al que se refiere sólo como ejemplo de la incongruencia de la norma acusada en general con la Ley 43 de 1975.

Encuentra esta corporación que el demandante cumplió con los requisitos prescritos por el Decreto 432 de 1969 ya que para la acusación que se dirige contra los artículos 1º y 10 del Decreto 102 de 1976 señala, aunque de manera incompleta, las razones por las cuales se estiman violados los textos constitucionales.

No procede la declaratoria de inhibición que solicita el Procurador respecto del artículo 1º porque la demanda cumple con los requisitos formales exigidos ni en relación con el artículo 9º ya que éste no fue acusado en forma singular.

El actor se limita a consignar las razones de la violación por sólo los dos aspectos que arriba se han resumido; emp., esto no conduce a decisión inhibitoria de la Corte ya que para cumplir con los requisitos legales señalados para la demanda, basta con transcribir la norma acusada y con señalar la razón o las razones que, como cualquier ciudadano, el actor pueda elaborar y que contenga por lo menos un juicio de violación de la Carta Política que conoce, obedece y pide guardar.

Como se ha visto la demanda cumple con los requisitos formales y, por lo mismo, esta Corte la decidirá en el fondo aunque reduzca el análisis de la totalidad del Decreto 102 de 1976 al aspecto del ejercicio de las facultades en razón de que sólo por este cargo manifiesta el actor concepto o razón de la violación; además, esta

corporación adelantará el estudio de los artículos 1º y 10 de la misma norma acusada de conformidad con lo que aquí se considera.

Al respecto esta corporación ha señalado que:

“... la exigencia prevista en el ordinal 3 del artículo 16 del Decreto 432 de 1969, como requisito formal para admitir una demanda, es la de que ésta debe contener ‘las razones por las cuales dichos textos (los constitucionales), se estiman violados’ sin que tales razones correspondan innecesariamente a un acierto demostrativo de inexistencia de razones, lo cual sería lógicamente imposible de presuponer o axiomáticas verdades silogísticas. De esta suerte, no es asidero de inhibición para la Corte el de que los razonamientos del demandante sean contradictorios, insatisfactorios o insuficientes, cosa diferente es que el actor no exprese razón alguna de la violación que invoca o que se limite a presentar argumentos de transgresión de normas no constitucionales”.

“.....” (sentencia del 22 de abril de 1982. Magistrado sustanciador: doctor *Manuel Gaona Cruz*).

2a. *La temporalidad.*

Esta corporación ya adelantó el estudio de este aspecto de la misma norma acusada encontrando que el Decreto 102 de 1976 no desconoce lo prescrito por la Carta al respecto.

En la oportunidad correspondiente señaló la Corte que:

“Las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno mediante la Ley 28 de 1974 para hacer uso de las atribuciones de legislación extraordinaria a que se refiere el vocablo acusado del artículo 4º f) del Decreto-ley 102 de 1976, fueron ejercidas antes de vencerse el término prescrito en aquella o sea dentro de los doce meses contados desde su vigencia, pues dicha ley que fue sancionada el 30 de diciembre de 1974, dispuso en su artículo 5º que comenzaba a regir a partir de la fecha de su publicación y apenas vino a promulgarse el 28 de enero de 1975, en el Diario Oficial número 34244. Como quiera que el Decreto 102 referido se expidió el 22 de enero de 1976, no hay extralimitación por parte del ejecutivo en cuanto a la temporalidad prescrita en la ley matriz” (sentencia de 22 de abril de 1982. Magistrado sustanciador: doctor *Manuel Gaona Cruz*).

3a. *Cosa juzgada.*

Esta corporación en sentencia de 24 de febrero de 1977 resolvió declarar exequible el artículo 8º del Decreto 102 de 1976 por encontrarlo ajustado en todas sus partes a la Carta; además en sentencia de 3 de noviembre del mismo año declaró exequible el artículo 10 de la citada norma.

Por el mérito de cosa juzgada que imponen las citadas providencias, esta corporación ordenará estarse a lo resuelto en ellas.

4a. *Desconcentración y descentralización administrativas.*

No pasa por alto esta corporación, y así lo advirtió en oportunidad anterior, que algunas prescripciones del Decreto 102 de 1976 que hoy analiza en su totalidad,

relacionadas con las Leyes 28 y 43 de 1975, incurrir en confusiones e impropiedades de los términos que usa para caracterizar los fenómenos que regula, pues dichos preceptos califican de “efectiva descentralización” lo que apenas corresponde a una modalidad de la desconcentración por servicios de la Nación y del situado fiscal nacional y, como “nacionalización” a un fenómeno por medio del cual la Nación asume los costos de un servicio y que se manifiesta a través de la transferencia entre entidades públicas de determinados ingresos fiscales para que sean administrados por medio de específicos contratos autorizados por la ley entre la Nación y los Departamentos en los cuales se presta el aludido servicio.

De tiempo atrás la Corte ha señalado lo que entiende por desconcentración y descentralización como fenómeno de arreglo institucional de la administración en criterios que hoy reitera. En efecto, y en resumen, en un estado unitario la *desconcentración* es un fenómeno de descongestión de tareas administrativas ordinariamente asignadas a las autoridades centrales de la administración pública. Así, la gestión administrativa y fiscal que de conformidad con la Constitución o la ley corresponde adelantar a entidades o autoridades de carácter nacional, se realiza por virtud de diversos instrumentos legales de delegación en otros niveles de la administración pública, que bien pueden ser técnicos, locales o regionales, o en varios de éstos, conjunta o separadamente, o de forma singular o plural, pero sin que la autoridad delegante esté habilitada para desprenderse definitivamente de su función, ni para otorgar o conceder autonomía administrativa a los delegatarios.

La desconcentración administrativa consiste, pues, en el desprendimiento de algunas funciones o competencias que hace la administración central para atender un servicio público nacional, que sigue siendo nacional, dado que en ningún caso la entidad o el funcionario delegatario dirigen o ejercen con independencia las funciones asignadas; éstos actúan como agentes del poder central bajo la dirección, supervisión o dependencia de éste.

Por una parte el artículo 182 de la Constitución dispone que la ley puede determinar los servicios a cargo de la Nación y los de las entidades territoriales; en este punto se caracteriza la *desconcentración administrativa por servicios*. Además, este mismo artículo prevé como competencia del legislador la de señalar el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que debe ser distribuido entre esas entidades para atender precisamente aquellos servicios nacionales, es el caso de la *desconcentración fiscal*.

También los artículos 135 y 181 inciso segundo de la Carta prevén el mecanismo de la desconcentración administrativa a través del instrumento de la delegación de funciones. Esta ocurre en el primer caso, dentro de las previas y precisas prescripciones de la ley cuando el Presidente de la República delega algunas funciones que le corresponden como suprema autoridad administrativa a la luz de lo dispuesto por la Carta Política, en los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo, o en los gobernadores como agentes del Gobierno; en el segundo, el Gobernador como agente seccional del Gobierno también puede ser sujeto de la delegación que le confiere el Presidente de la República para dirigir y coordinar los servicios nacionales en el departamento.

De otra parte, la Constitución Nacional y la ley prevén mecanismos de arreglo institucional de la administración pública que han permitido a la doctrina distinguir las características del fenómeno de la *descentralización administrativa* de las que corresponden a otras figuras. En efecto, la descentralización administrativa hace que la gestión de ciertos asuntos de carácter técnico o regional sean atribuidos, con carácter autónomo, a entidades que sólo conservan con la administración nacional o central vínculos indirectos en la prestación del servicio, que se contraen al llamado control de tutela y que permite formas relativas de independencia administrativa en la organización de las instituciones encargadas de la prestación del servicio, con fundamento en una personería jurídica propia y en el manejo autónomo de carácter técnico o regional de los asuntos que le sean asignados; ambos siempre a cargo de una persona jurídica de derecho público distinta de la Nación, desafecta de supervisión con respecto a la administración central y, que no compromete el erario ni el servicio público a cargo de las autoridades nacionales.

El vocablo *nacionalización* sirve para describir diversos fenómenos jurídicos y por lo mismo connota varias acepciones. En sentido general significa trasladar determinados servicios, actividades o empresas del orden privado a la administración pública e incorporarlos a su estructura y equivale a estatización puesto que, además, implica la expropiación de una determinada universalidad de bienes privados que entran a formar parte de la esfera económica del Estado.

De otro lado, nacionalización también significa que la atención de un servicio a cargo de las entidades territoriales pasa por disposición de la ley a la Nación, que lo continúa prestando por su cuenta y con su dirección; es éste un mecanismo dirigido a lograr el funcionamiento centralizado de la administración de ciertos servicios públicos en virtud del traslado total o parcial que opera dentro del Estado mismo pero, a partir del acto de nacionalización, bajo la dirección de los organismos centrales de éste.

Ahora bien, con la Ley 43 de 1975 se logró sólo el paso del costo del servicio público de la educación primaria y secundaria de las entidades territoriales a la Nación, sin que ésta asuma la total dirección del mismo ya que entre otros aspectos deja que las autoridades nominadoras de estas entidades provean los cargos que, por los mecanismos legales, deban crearse para su atención (cfr. art. 1º parágrafo). Conviene recordar lo que en su oportunidad esta corporación señaló al respecto:

“Ahora bien: la Ley 43 se limita a erigir en servicio público nacional una actividad primaria del Estado que concierne a todos los habitantes del país, indispensable a la civilizada existencia de éste, y que a la Nación corresponde normalmente atender, como, *verbigracia*, le compete satisfacer las necesidades atañentes a la defensa o a la Policía Nacionales. El Estado colombiano ha venido prestando el servicio de educación, pese a su carácter fundamental y genérico, de manera fragmentaria, dejando buena parte de su manejo y pago a las diversas entidades geográficas y políticas que lo integran. Para corregir esta anomalía, y sin vedar que los gobiernos seccionales contribuyan al mismo fin, la Ley 43 nacionaliza la educación primaria y secundaria impartidas oficialmente y al efecto da los preceptos respectivos; lo cual incumbe con toda regularidad al Congreso, en ejercicio de su competencia

primerísima de 'hacer las leyes', y regular el servicio público (artículos 76 y 76-10 C.N.), sin desmedro de la Constitución.

“.....”

“Tampoco representa la Ley 43 un instrumento legislativo de los enfocados en el inciso segundo del artículo constitucional 182, porque lejos de señalar servicios entre la Nación y las entidades territoriales regula la manera de que los oficiales y relativos a educación primaria y secundaria queden al solo cargo del Estado, en un lapso de cinco años; porque no señala porcentaje alguno de los ingresos ordinarios de la Nación para ser distribuido entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para servir sus necesidades de ellos, acomodando tal reparto a ningún género de 'planes y programas'...”

“En fin, la Ley 43, no distribuye ingresos generales de la Nación, sino que decreta asignaciones tomadas del producto de un impuesto especial, el de ventas, para sufragar los gastos educativos ocasionados por las enseñanzas primaria y secundaria a que dicha ley se contrae...”.

Tal como lo señala la ley, en este caso “nacionalización” quiere decir que servicios que han sido de categoría departamental o municipal pasan a ser de cargo de la Nación, la cual los financia con recursos propios. Ello no se opone a que tales servicios nacionales sean administrados por autoridades de origen local o con su participación, bajo la forma de la desconcentración administrativa o la delegación de funciones. La ley en algunos casos incurre en confusiones, que también se dan en la doctrina, al señalar estos fenómenos jurídicos como formas de descentralización administrativa, lo cual no corresponde a los elementos que la propia ley y la doctrina han integrado como esenciales en este último concepto.

Es evidente que desde la expedición de la Ley 19 de 1958 (art. 20), y por la posterior reafirmación que el Decreto 1050 de 1968 (art. 31) hace del mismo concepto, se ha entendido que las figuras de la desconcentración administrativa en las dos manifestaciones de la delegación de funciones, equivalen a la de la “descentralización de los servicios”. En efecto, el artículo 20 de la Ley 19 de 1958 confunde la figura de la desconcentración con la de la descentralización al señalar:

“Artículo 20. Autorízase al Gobierno para que, con sujeción a las normas del título 18 de la Constitución, reglamente la celebración, con los departamentos de contratos encaminados a *descentralizar ciertos servicios públicos*, y a que esas entidades presten a los municipios una más eficaz cooperación para su propio desarrollo. Tales contratos estarán sujetos en todo caso a la aprobación de las asambleas respectivas, y podrán cobijar las materias siguientes:

“a)” (subraya la Corte).

Y, para mejor, el artículo 31 del Decreto 1050 de 1968 confunde la desconcentración de servicios, la delegación de funciones y las autorizaciones que prevé el numeral 11 del artículo 76 de la Carta, con la descentralización por servicios; esta disposición legal prescribe que:

“Artículo 31. *De la descentralización de los servicios.* Incorporase al presente decreto el artículo 59 del Decreto 550 de 1960 así: ‘De conformidad con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución, el Presidente de la República podrá delegar en los Ministros y en los Jefes de Departamentos Administrativos, la celebración de los contratos a que se refiere el artículo 20 de la Ley 19 de 1958’ ”.

No queda duda de que las normas acusadas son constitucionales, no sólo porque encuentran apoyo en textos de la Carta sino, también, porque los conceptos que se han glosado son más bien construcciones legales y doctrinales que a veces rebasan, con sus características atípicas clasificaciones del legislador que han pretendido, sin lograrlo, tener el carácter de definitivas.

La verdad es que a este respecto la característica del derecho administrativo como un derecho nuevo y en formación, explica que muchos de sus derroteros doctrinarios estén apenas en vía de aclaraciones o definiciones, y a ello no es ajeno este tema de la clasificación de las entidades descentralizadas y de la descentralización, o la desconcentración y delegación administrativas, por lo que en casos como el que se resuelve, procede el análisis concreto de cada uno de las figuras frente al texto de la Carta y al conjunto de competencias que ésta prevé para la organización de la administración pública.

5a. *El ejercicio de las facultades extraordinarias.*

Como queda visto procede pues el análisis concreto de las normas acusadas a la luz de las previsiones constitucionales correspondientes.

En efecto, en su motivación dispone el Decreto 102 de 1976 lo siguiente:

“.....”

“Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la Ley 43 de 1975 son un todo armónico de la política educativa;

“Que con ellas persigue el mejor funcionamiento de los planteles de enseñanza y un ordenamiento más adecuado de los servicios educativos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de autoridades seccionales.

“Que la descentralización de la administración educativa facilita la coordinación y continuidad de la acción oficial.

“.....”

De otra parte se advierte que la Ley 43 de 1975 fue declarada exequible por esta corporación en sentencia del 22 de julio de 1976, algunos de cuyos apartados transcribe la Corte más arriba.

De lo anterior se desprende que la Ley 28 de 1974 rigió a partir del 28 de enero de 1975 y que la Ley 43 de 1975 dispuso su vigencia desde la fecha de su sanción, la cual ocurrió el 2 de diciembre de 1976. Por lo tanto, cuando se expidió el decreto que se examina, ya las dos leyes citadas se encontraban vigentes.

Entiende la Corte que, como la Ley 43 de 1975 es posterior en su vigencia a la ley que confirió las facultades que invoca la parte de considerandos del Decreto 102 de 1976 y, a la vez, las dos leyes se refieren a servicios a cargo de la Nación, el legislador ordinario podía modificar, limitar o ampliar el ámbito de competencias señalado por la norma habilitante anterior. En este sentido la Corte consideró que:

“Dado además que ambas son preexistentes con respecto al Decreto 102 de 1976 y que el Gobierno lo expidió con el propósito de regular en un ‘todo armónico’ la política educativa, es ineludible tener que afirmar entonces que las facultades otorgadas mediante la Ley 28 de 1974, no podían entenderse conferidas al Gobierno respecto de atribuciones que la Ley 43 de 1975 expresamente negó o limitó para el ejecutivo” (cfr. providencia arriba citada. Magistrado ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*).

Sobre este aspecto, encuentra la Corte que la Ley 43 de 1975, no desconoció ni limitó de manera general ni absoluta el conjunto preciso de facultades conferidas por la Ley 28 de 1974, se redujo, en relación con ésta a señalar algunas precisiones al alcance de sus disposiciones de nacionalización del servicio público de educación primaria y secundaria oficiales, y a orientar en el caso de los FER, el propósito de “descentralización” y desconcentración de los servicios públicos a cargo de la Nación que definió la citada Ley 28 de 1974. Así por ejemplo, el párrafo del artículo 1° de la Ley 43 de 1975 dispuso que:

“Parágrafo. El nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizan por medio de esta ley, o se hayan nacionalizado anteriormente, continuará siendo hecho por los funcionarios que actualmente ejerzan dicha función”.

Además, en el artículo 10 dispuso:

“Artículo 10. En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán, con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria; ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional”.

En el artículo 6° la misma ley estableció que:

“Artículo 6o. Los recursos de que tratan los artículos anteriores serán administrados por los Fondos Educativos Regionales, con sujeción a los planes que establezca el Ministerio de Educación Nacional”.

Y en el artículo 9° dispuso:

“Artículo 9o. La construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sólo podrán hacerse por la Nación o con autorización de ésta teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de cada sección, conforme a las normas de planeación educativa que al respecto se dicten”.

Además la misma ley en relación con los FER, ordenó:

“Artículo 12. El presupuesto anual de cada Fondo Educativo Regional deberá someterse a la aprobación del Ministerio de Educación Nacional para que tenga vigencia”.

De ninguna de las normas transcritas aparece disposición alguna que enerve las competencias señaladas en la Ley 28 de 1974, excepto “la restricción impuesta al Gobierno por mandato del artículo 1° de la Ley 43 de 1975, se refiere únicamente a la facultad de modificación de la competencia para proveer o nombrar el personal de los planteles que según ella quedan nacionalizados, pero que esa limitación no se extendió a la capacidad de otorgarle atribución al Gobierno para crearlos ni a los FER para proponer su creación” (sentencia del 22 de abril de 1982 arriba citada).

Revisadas las dos leyes citadas se tiene que el contenido de la norma acusada no desborda los límites que en materia administrativa, fiscal y presupuestal, éstas le señalan; existe por el contrario, con la excepción que ya advirtió la Corte (art. 4° literal f), armónica correspondencia entre estas tres disposiciones normativas. En efecto, el Presidente de la República al expedir el Decreto Extraordinario 102 del 22 de enero de 1976, se ciñó a las facultades que el Congreso le otorgó por la Ley 28 de 1974, en concordancia con las previsiones fiscales hacendísticas, presupuestales y administrativas señaladas por la Ley 43 de 1975, pues las medidas que prevé son de orden administrativo, fiscal y presupuestal y se encaminan a lograr la “descentralización” —o como lo ha aclarado la Corte, la desconcentración por servicios de la Nación— del servicio público de educación en los niveles primario y secundario.

Además, las funciones de los FER no se refieren a niveles de descentralización territorial en materia educativa, pues todas sus competencias se dirigen a hacer efectiva, dentro del esquema legal de la nacionalización, una modalidad de desconcentración de los servicios educativos a cargo de la Nación en las entidades territoriales y no invade las atribuciones de dichas entidades ni su autonomía administrativa territorial.

De esta manera, la norma que se estudia además es desarrollo del artículo 182 incisos 2 y 3 de la Carta, conforme al cual, es la ley la que determina “los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales” y la que puede señalar o situar el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación a distribuir entre esas entidades.

6a. Es constitucional el artículo 1° del Decreto 102 de 1976.

Por último procede la Corte a estudiar por otros aspectos el artículo 1° del Decreto 102 de 1976 ya que el actor señala en su demanda no sólo las normas que consideró violadas sino las razones en las que fundamenta su acción contra este artículo.

El artículo 1° que se examina ordena que los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, sean administrados por los Fondos Educativos Regionales en las condiciones que establece el mismo decreto. Para tal efecto, esta norma ordena que los contratos mediante los cuales se constituyeron los FER sean objeto de revisión y adición.

De acuerdo con lo anterior el artículo 1° del Decreto 102 de 1976, desarrolló las facultades conferidas por el artículo 1° ordinal d) de la Ley 28 de 1974 por cuanto se trata de una norma legal de carácter administrativo que busca hacer efectiva la “descentralización de la administración” a través de los FER que perciben, administran e invierten bienes de propiedad de la Nación.

De conformidad con los artículos 76, numerales 11 y 12 y 182 inciso segundo de la Carta y por virtud del artículo 20 de la Ley 19 de 1958 y de los artículos 31 y 32 del Decreto 1050 de 1968 (normas para la descentralización de los servicios y disposiciones varias) en el orden jurídico colombiano existe la figura de la “descentralización de servicios” por medio de la cual la ley autorizó al Gobierno para que “con sujeción a las normas del Título XVIII de la Constitución reglamente la celebración con los departamentos de contratos encaminados a descentralizar ciertos servicios públicos y a que esas entidades presten a los municipios una más eficaz colaboración para su propio desarrollo. Tales contratos estarán sujetos a la aprobación de las asambleas respectivas y podrán cobijar las materias siguientes:

“

“a) Creación o reformas de organismos departamentales encargados de prestar cooperación técnica a los municipios, o de administrar en los respectivos territorios servicios adscritos a entidades de carácter nacional;

“b) Delegación a los departamentos de servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación;

“c) Asignación de fondos del tesoro nacional para cubrir el costo de los servicios que se deleguen, o para contribuir al sostenimiento de los organismos de que trata el ordinal a) de este artículo;

“d) Asignación por los departamentos a los municipios, de fondos del tesoro departamental o de rentas de origen local para contribuir al costo de las funciones que hayan de quedar a cargo de estos últimos, conforme a lo previsto en el artículo siguiente.

“

Queda claro pues que esta norma autoriza al ejecutivo para adicionar o revisar los contratos en los que fundamenta la existencia de los FER, dentro de las competencias que consagra el numeral 11 del artículo 76 de la Carta.

Se concluye por tanto que el artículo primero del Decreto 102 de 1976 se ajusta en todas sus partes a la Constitución Nacional. Por lo tanto esta corporación lo declarará exequible.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. ESTÉSE A LO RESUELTO en las sentencias de 24 de febrero de 1977 y 3 de noviembre de 1977, que declaran exequibles los artículos 8° y 10, respectivamente del Decreto 102 de 1976.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° del Decreto 102 de 1976 por no ser contrario a la Constitución Nacional.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES las restantes normas del Decreto 102 de 1976 en cuanto se ajustan a la ley de facultades extraordinarias.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianeta, Gustavo Gómez Velásquez, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

OBJECIONES PRESIDENCIALES. INCONVENIENCIA. CUANDO EN LAS CAMARAS SE ACEPTAN LAS OBJECIONES EL PROYECTO DEBE REGRESAR A PRIMERO Y SEGUNDO DEBATES, LO CONTRARIO, EQUIVALDRIA A CONSAGRAR UNA EXCEPCION INEXPLICABLE EN EL TRAMITE CONSTITUCIONAL PARA LA APROBACION DE LAS LEYES. ARTICULO 87 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. AREAS DE RESERVA FORESTAL Y PROTECCION DE AGUAS. TECNICA LEGISLATIVA.

Inexequible la Ley 79 de 1986.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 156.

Referencia: Expediente número 1690.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 79 de 1986, "Por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Libardo Rodríguez Rodríguez.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

El señor Libardo Rodríguez Rodríguez, haciendo uso del derecho que a los ciudadanos confiere el artículo 214 de la Constitución, acude ante la Corte para pedir que se declare inexequible la Ley 79 de 1986, "Por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones", cuyo texto se transcribe:

«LEY 79 DE 1986
(diciembre 30)

Por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. Decláranse áreas de reserva forestal protectora para la conservación y preservación del agua, las siguientes:

a) Todos los bosques y la vegetación natural que se encuentren en los nacimientos de agua permanente o no, en una extensión no inferior a doscientos (200) metros a la redonda, medidos a partir de la periferia;

b) Todos los bosques y la vegetación natural existentes en una franja no inferior a cien (100) metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos, lagunas, ciénagas, o depósitos de agua que abastezcan represas para servicios hidroeléctricos o de riego, acueductos rurales y urbanos, o estén destinados al consumo humano, agrícola, ganadero, a la acuicultura o para usos de interés social;

c) Todos los bosques y la vegetación natural, existentes en el territorio nacional, que se encuentren sobre la cota de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar.

Artículo 2o. La persona que tale u ordene talar árboles en las áreas de reserva forestal protectora de que trata el artículo 1° de la presente ley, si las maderas resultantes de la tala o el daño producido tuviere un valor comercial inferior a cien mil pesos (\$100.000) incurrirá en multa de veinte mil pesos (\$20.000.00) a quinientos mil pesos convertibles en arresto en la proporción legal. Estas últimas cantidades se aumentarán a partir del primero de enero de cada año en un veinte por ciento (20%).

Parágrafo. En caso de reincidencia, la sanción se aumentará al doble.

Artículo 3o. La sanción de que trata el artículo anterior será aplicada por las autoridades de policía del lugar, bien de oficio o a petición de parte interesada.

Artículo 4o. Cuando la tala o daño del bosque tuviere una cuantía superior a cien mil pesos (\$100.000), se dará aplicación al Capítulo II, artículos 242, 243, 245 o 246 del C. Penal.

Artículo 5o. La autoridad de Policía decretará el decomiso de las maderas obtenidas en la tala de bosque a que se refiere la presente ley y los equipos utilizados, los cuales, terminado el proceso de policía, deberán ser rematados en pública subasta, de conformidad con las disposiciones fiscales de la respectiva jurisdicción. El producto de dicho remate se invertirá por el Gobierno Municipal en la reforestación de las zonas devastadas o en obras de desarrollo de la comunidad.

Artículo 6o. La respectiva autoridad de policía, para evaluar el daño causado con la deforestación, designará dos peritos de la región.

Artículo 7o. Las resoluciones de sanción que dicte la autoridad de policía, serán apelables ante el alcalde, el gobernador, intendente o comisario según el caso.

Artículo 8o. El alcalde, gobernador, el intendente o el comisario tendrán un plazo de treinta (30) días calendario para resolver la apelación interpuesta.

Artículo 9o. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D.E., a los 30 días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y seis (1986)».

(Tomada del Diario Oficial 37767 de 29 de enero de 1987).

Sostiene el demandante que la expresada ley adolece tanto de vicios en el procedimiento de su formación como en su contenido y que unos y otros conducen necesariamente a concluir que es inconstitucional.

Por el aspecto formal, señala el actor que la Ley 79 de 1986 vulnera el artículo 81 de la Carta por cuanto el primer debate, tanto en la Cámara como en el Senado, se surtió en una comisión permanente distinta de aquella en la cual ha debido tramitarse según el artículo 6° de la Ley 17 de 1970, relativa a las competencias de las comisiones del Congreso.

“El contenido material del proyecto modificaba el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, expedido según Decreto-ley 2811 de 1974, a cuya normatividad hizo referencia la objeción ejecutiva ya comentada. Este proyecto subrogaba dicho estatuto en varios aspectos, razón por la cual ha debido ser considerado en primer debate en las comisiones primeras constitucionales de Cámara y Senado, que era la célula legislativa competente para conocer del proyecto, hoy convertido en la Ley 79 de 1986.

“Al haberse pretermitido la instancia competente para conocer en primer debate la ley acusada, se colige que se ha infringido el art. 81 de la C.N., porque no se cumplió el requisito expresamente contemplado en el num. 2, de ‘haber sido aprobado en primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada cámara’ (subrayado mío).

“En concordancia con la jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia, al haberse producido la ley con un vicio de competencia de la autoridad que la dictó, es procedente declarar su inexequibilidad”.

También aduce una posible violación del artículo 87 de la Constitución por cuanto, en su sentir, fue erróneo el trámite dado en el Congreso a las objeciones presidenciales, ya que éstas versaban sobre el conjunto del proyecto, y a pesar de ello, fueron debatidas únicamente en las comisiones quintas de Cámara y Senado.

Pero –agrega– aun en el caso de que las objeciones pudieran ser consideradas como parciales, la Ley 79 de 1986 también sería inconstitucional, ya que dichas objeciones no fueron reconsideradas en primer debate “en la comisión respectiva”, como lo ordena el artículo 87 de la Constitución y, además, porque la reconsidera-

ción en primer debate no se hizo “con el único objeto de tomar en cuenta la observación del Gobierno” sin que se introdujeron nuevas disposiciones al proyecto.

En cuanto a los aspectos de fondo, estima el demandante como violados los artículos 16, 30 y 32 de la Constitución.

Dice así la parte sustancial del escrito:

(...) el artículo 1º de la Ley 79 de 1986, por el contrario de preservar el contenido del artículo 16 de la C.N., que obliga a las autoridades a proteger “... a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y *bienes*...” causó un grave atentado contra estos últimos, ya que por mandato de la norma acusada, grandes y pequeñas propiedades, quedarán de hecho fuera del comercio y proscritas para el ejercicio racional de actividades agroindustriales, y aun como fuentes directas de subsistencia humana, porque la connotación de “reserva forestal protectora” impide cualquier acción del hombre, al punto que no podrá desyerbar ni realizar actividades de conservación, así sean higiénicas, puesto que son objeto de la reserva forestal protectora “todos los bosques y la vegetación natural”, incluyendo en esta última las denominadas malezas o arbustos inútiles y aun los dañinos.

“De otra parte, el intervencionismo estatal, así sea con propósitos aparentemente de beneficio social, no puede llegar a los extremos de la Ley 79 de 1986, porque el claro sabor expropiatorio expresado allí contradice abiertamente el derecho de propiedad consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional.

“No se está garantizando la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, sino que por el contrario, dicha propiedad está siendo vulnerada y desconocida con la expresión legislativa objeto de esta demanda.

“El espíritu del artículo 30, tantas veces comentado, es, precisamente, una de las más importantes expresiones de garantía del derecho de los particulares al dominio de sus bienes. No se está teniendo en cuenta en la Ley 79 el principio de que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, porque muy pronto se verán las funestas consecuencias de la aplicación de la ley, cuando los industriales, grandes, medianos y pequeños que antes constituían una importante fuente de empleo en todas las regiones de Colombia, mediante el ejercicio racional, técnico y controlado de la explotación maderera, tendrán que liquidar sus proyectos y lanzar al mercado creciente del desempleo y la miseria a no despreciables núcleos de compatriotas.

“Es fácil percibir, en la balanza equilibrada y centenaria de la Constitución, que la Ley 79 de 1986 está atentando contra los más caros principios que informan nuestro sistema sociopolítico y económico, como son la protección de las autoridades a los atributos de la personalidad (bienes) y al derecho de propiedad.

“Congelar por mandato legal, de manera indiscriminada y desproporcionada, extensiones incalculables de tierras, sin importar si se trata de predios adecuadamente explotados, por el solo hecho de tener vecindad a una fuente de agua ‘permanente o no’, se constituye en un duro golpe a los derechos legalmente adquiridos, a pesar de

que la Carta ordena que 'no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores'.

"Y no se trata de un conflicto entre el 'interés privado' y el 'interés público o social', porque paradójicamente la Ley 79 de 1986 lo que hizo fue precisamente desconocer este último, ya que como resultado de la aplicación de la ley, las áreas destinadas a la producción y explotación económica, bien sea agrícola, pecuaria o maderera, no podrán continuar haciéndolo, porque si se trata de terrenos destinados a la agricultura, por ser parte, los cultivos de la 'vegetación natural', será imposible su aprovechamiento; y si se trata de pastos que también son 'vegetación natural', tampoco podrán utilizarse, so pena de incurrir en las cuantiosas sanciones económicas contempladas en los artículos 2º y 4º de la ley.

"La proscripción impuesta por la Ley 79 de 1986 afecta igualmente la libre empresa y la iniciativa privada, consagradas en el artículo 32 de la Constitución, impidiendo con carácter de prohibición absoluta cualquier clase de actividad agroindustrial y pecuaria en las zonas afectadas con la catalogación de 'áreas de reserva forestal', que son en la topografía nacional las tierras aptas para la explotación económica. Aun en relación con las áreas ubicadas por encima de la cota de los tres mil (3.000) metros, la afectación de la libre empresa y la iniciativa privada es evidente, como lo hace constar el Gerente de la Federación Colombiana de Productores de Papa, Fedepapa, en Oficio G-093-87, del 27 de mayo de 1986, dirigido al Director Ejecutivo de Acofore y que se anexa como prueba, constancia de que la Ley 79 excluye del cultivo de la papa extensas zonas de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Caldas".

Añade que el legislador desconoció flagrantemente la órbita trazada a la intervención del Estado pues en lugar de dar empleo a los recursos naturales, decidió congelarlos, inutilizarlos y volverlos enemigos del desarrollo económico, este último elemento primordial del mejoramiento armónico e integrado de la comunidad.

II. EL PROCURADOR

Mediante Oficio 1236 del 9 de septiembre, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto desfavorable a la exequibilidad de la ley demandada, con los siguientes fundamentos:

"La Ley 79 de 1986, por la cual se prevé a la conservación del agua, se refiere a aspectos reglamentados en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974) y por tal razón estima el despacho que la comisión competente para dar primer debate al proyecto era la primera constitucional permanente y no la quinta. Contempla el artículo 81 de la Constitución Nacional, que ningún proyecto será ley sin el lleno de los siguientes requisitos:

"1.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara..."; por tal razón, habrá de solicitarse la inexecuibilidad del ordenamiento acusado, por haberse tramitado en comisión diferente a la que

legalmente le correspondía, vicio que debe considerarse irreparable al no prever la Constitución la forma como pueden subsanarse las omisiones o fallas en la tramitación de las leyes.

“.....

“Para el Procurador la objeción del ejecutivo fue parcial, en consecuencia, el trámite que se le dio en el Congreso fue el correspondiente a tal clase de objeciones como es el análisis de las mismas por parte de las comisiones. Por tanto, no hay motivo de inconstitucionalidad alguna por este aspecto.

Se abstiene la Procuraduría de analizar el contenido de los artículos acusados, por considerar que, siendo la ley inconstitucional en su totalidad, no cabe el concepto de fondo “por sustracción de materia”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Dada la naturaleza del acto acusado, es competente la Corte Suprema de Justicia para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

2. *Aspecto formales.*

En el orden en que han sido planteados por el demandante, se analizan los cargos de inconstitucionalidad en cuanto al trámite de formación de la Ley 79 de 1986:

a) *Las comisiones competentes.*

Dice el artículo 81 de la Constitución que ningún proyecto será ley sin “haber sido aprobado en primer debate en la *correspondiente comisión permanente de cada cámara*” (subraya la Corte).

El artículo 72 dispone que cada cámara elegirá, para períodos no menores de dos años, comisiones permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley. La misma disposición atribuye a la ley la determinación de las materias de que cada comisión debe ocuparse.

Estos preceptos han sido desarrollados por el propio Congreso y es así como el artículo 6° de la Ley 17 de 1970, modificado por el 1° de la Ley 65 de 1982, estableció la composición de las comisiones y los asuntos a cargo de cada una de ellas. En lo referente a las que interesan a los efectos de este proceso, la primera y la quinta, expresa la citada norma legal:

“En cada una de las cámaras funcionarán las siguientes comisiones constitucionales permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley referentes a los asuntos de su competencia.

“*Comisión primera.* Compuesta de 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara. Conocerá de reformas constitucionales; reglamentos del Congreso y de las Cámaras; división territorial; régimen de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios; estado civil de las personas; notariado y registro; policía; asuntos

electorales; expedición y modificación de códigos sobre todos los ramos de la legislación, excepto los que estén específicamente encomendados a otra comisión; facultades al Gobierno; normas orgánicas sobre planeación.

“

“*Comisión quinta.* Compuesta de 10 miembros en el Senado y 19 en la Cámara. A la cual le corresponde conocer de: educación, salud pública; vivienda; calamidades públicas y turismo”.

Según la demanda, el proyecto que luego se convertiría en la Ley 79 de 1986 ha debido tramitarse en primer debate en las comisiones primeras de Cámara y Senado, por cuanto modificaba y subrogaba en varios aspectos el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974).

De las pruebas que obran en el expediente se concluye que, como lo afirma el actor, el proyecto mencionado se discutió y aprobó en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y en la Quinta del Senado de la República.

El tema del proyecto, tal como surge de su articulado implica en efecto la adición y modificación del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) en lo relacionado con las Areas de Reserva Forestal, pues no solamente se limita a declarar como tales ciertas zonas del territorio sino que conmina con sanciones pecuniarias y aun privativas de la libertad todas aquellas conductas previstas en los artículos 2° a 4°, confiere competencia a las autoridades de policía para ordenar el decomiso de maderas, designar peritos y dictar las resoluciones de sanción y declara expresamente derogadas las disposiciones contrarias. Todo ello conlleva consecuencias jurídicas de carácter general que no habían sido contempladas por el título respectivo del código, en especial sus artículos 206 a 210, y por tanto si el concepto de código, como lo tiene dicho la Corte es el de “un conjunto coherente y armónico de disposiciones sobre una materia” (ver sentencias C.S.J. Sala Plena, mayo 22, junio 25, octubre 9 de 1986, marzo 3 y junio 25 de 1987), el de recursos naturales resultó afectado por la ley cuya constitucionalidad se estudia.

No es difícil, entonces, encuadrar la materia del proyecto dentro de la competencia legalmente atribuida a las comisiones primeras, pero tampoco puede olvidarse que los asuntos objeto de la regulación legal en estudio, caben también, sin necesidad de mayores esfuerzos dialécticos, dentro del ámbito propio de la salud y la agricultura, dadas las trascendentales repercusiones que respecto de una y otra tienen la conservación del agua y el talado de bosques.

Es decir, tanto se puede defender la competencia de la comisión primera como las de las comisiones tercera y quinta, según se colige de los términos utilizados por las ya citadas Leyes 17 de 1970 y 65 de 1982. No existiendo criterio constitucional ni legal alguno para establecer preeminencias o prelación entre las comisiones permanentes, considera la Corte que, en casos como el presente, cuando la materia propia de un determinado proyecto de ley encaja dentro del marco señalado a dos o más comisiones, todas son competentes en principio para aprobarlo en primer debate en Cámara y Senado, razón por la cual, la tramitación que se adelante en cualquiera de

ellas es plenamente válida. Se advierte, desde luego, que asumida esa competencia por una de las comisiones, mal podría cambiarse en posteriores debates, pues se radica en ella a prevención, dado el sentido de unidad en la tramitación del proyecto, según se desprende del artículo 81 constitucional.

Por las razones que anteceden, no prospera este cargo y pasará la Corte a estudiar los que le siguen;

b) *El trámite de las objeciones presidenciales.*

La Constitución se ocupa de regular, en sus artículos 85 a 90, la institución de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley. Dispone al efecto que cuando ellas versan únicamente sobre aspectos de conveniencia, el Presidente de la República está obligado a sancionar el proyecto objetado cuando, reconsiderado éste, hubiere sido aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara, salvo que se trate de proyectos relativos a las materias previstas por los ordinales 2, 3, 4 y 5 del artículo 76, pues en esas oportunidades el rechazo en la comisión o cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos que componen una y otra. Nada dicen las expresadas normas sobre mayoría especial en el caso de ser atendidas las objeciones presidenciales.

Advierte el artículo 87 que si el proyecto hubiere sido objetado en su conjunto por el Presidente, volverá a las Cámaras a segundo debate, pero que en el evento de haber sido parcialmente objetado, ha de reconsiderarse en primer debate, en la comisión respectiva, con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.

En el caso concreto al que se refiere la demanda estima el actor que la objeción presidencial aludía a la integridad del proyecto, aun a pesar de haberse mencionado únicamente el artículo 1º, y que, por ende, ha debido regresar a las plenarios de Cámara y Senado, en vez de haberse estudiado en las comisiones permanentes, razón que fundamenta otro de los cargos contra la constitucionalidad de la ley.

A este respecto observa la Corte que del texto de la Carta remitida por el Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Representantes el 8 de agosto de 1986 (folio 29 anexo 2 expediente), se deduce con toda nitidez que no se objetó la universalidad del proyecto sino tan sólo su artículo 1º y no totalmente, sino en cuanto restringía “*en forma absoluta* –según el Gobierno– el uso de los bosques y de la vegetación del país” (subraya la Corte).

Bien es cierto que existía y existe relación entre el artículo 1º y los demás del proyecto (hoy Ley 79 de 1987), pues las sanciones previstas en ellos se aplican tan sólo a quienes talen bosques en las áreas de reserva forestal protectora establecidas según dicho artículo. Pero el contenido de aquél no solamente era formalmente separable de los otros, sino que, dado el motivo de la objeción –la restricción absoluta que el texto primitivo consagraba– las glosas que a la conveniencia de la norma formulaba el

ejecutivo no afectaban el proyecto como tal y podían ser atendidas, como en la práctica lo fueron, introduciendo límites tendientes a eliminar el carácter absoluto de dicha restricción.

No se trataba, entonces, de una objeción a la idea misma del proyecto, sino al ámbito territorial que uno de sus artículos había previsto inicialmente.

Por ello, no encuentra la Corte vicio de inconstitucionalidad en la reconsideración que de la norma específicamente objetada hicieron las comisiones quintas de las cámaras. Insiste, sin embargo, el demandante en sostener la infracción de los preceptos superiores, diciendo que aun aceptándose el carácter parcial de las objeciones, las comisiones competentes para resolver sobre ellas no eran las que actuaron en Cámara y Senado, sino las primeras, por los mismos motivos antes referidos en cuanto a la materia del proyecto. Este cargo, según lo ya expuesto en esta providencia, resulta a todas luces infundado, no solamente por ser competentes las comisiones quintas de las cámaras, sino porque, habiendo ellas actuado a lo largo de la tramitación del proyecto previo a las objeciones, no existía razón para que estas últimas vinieran a ser conocidas por comisiones diferentes cuando el artículo 87 de la Carta dice en forma clara que el proyecto parcialmente objetado “*será reconsiderado en primer debate, en la comisión respectiva*” (subraya la Corte).

No desmaya el actor en sus pretensiones y señala a renglón seguido que, de todas maneras, la ley es inconstitucional por cuanto las comisiones no se limitaron al objeto de “tomar en cuenta las observaciones del Gobierno” (art. 87 C.N.) sino que introdujeron nuevas disposiciones al proyecto, lo cual implica, en su sentir, exceso en las facultades de reconsideración.

Juzga la Corte que, en caso de haber sucedido como dice el demandante, se tendría, en efecto, una protuberante infracción del precepto constitucional citado, ya que el mecanismo de las objeciones presidenciales no representa el paso a una repetición de la tarea legislativa sino tan sólo la oportunidad para que, bien tratándose de inconveniencia, ora de inconstitucionalidad, las cámaras o sus comisiones, según el caso, “reconsideren” las normas objetadas, labor que sólo es procedente si se desarrolla en relación directa con los puntos determinados en el pliego respectivo por el jefe del Estado. Pero ya se ha visto que, en el asunto materia del presente proceso, el fundamento de la objeción planteada por el ejecutivo radicaba precisamente en la amplitud de las áreas que, al tenor del artículo 1º del proyecto, se declaraban zonas de reserva forestal para la conservación y preservación del agua.

Las comisiones quintas de Senado y Cámara, según consta en el expediente en los folios 17 a 23 del Anexo No. 1 y 16 a 22 del Anexo No. 2, declararon fundadas las objeciones presidenciales y aprobaron un nuevo texto para el artículo 1º.

Conviene transcribir, en su orden, los textos del proyecto original, el pliego de objeciones y el texto aprobado luego de la reconsideración, que es el mismo del artículo 1º de la Ley 79, a fin de verificar si, como afirma la demanda, se excedieron las atribuciones previstas en el canon constitucional citado:

PROYECTO ORIGINAL

«PROYECTO DE LEY

Por la cual se provee a la conservación del agua.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. Decláranse zonas de reserva forestal para la conservación y preservación del agua, *todos los bosques y montañas que se encuentren en las cuencas hidrográficas de los ríos y quebradas, lagos y lagunas, que abastezcan represas para servicio hidroeléctrico o de regadío, acueductos urbanos, rurales, o simplemente cuyo caudal se utilice para uso humano, la cría de ganado o fines agrícolas»* (subrayado de la Corte).

OBJECIONES

“En efecto, el artículo 1º del proyecto *restringe en forma absoluta el uso de los bosques y de la vegetación del país*, pues no existe sector del territorio nacional que esté por fuera de una cuenca hidrográfica de donde se abastezcan represas para uso hidroeléctrico o de regadío o acueductos rurales y urbanos o consumo humano, agrícola o para la ganadería o la acuicultura y otros usos potenciales de interés social. Esa determinación legal crea una *prohibición sin excepciones* no sólo respecto de los bosques y la vegetación de uso público sino también de uso privado.

“La decisión legislativa de declarar áreas de reserva forestal, como se vio, en todo el territorio nacional, impide que labores de algunas entidades públicas se puedan desarrollar, como por ejemplo la del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que no podrá adjudicar baldíos ya que el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974 prohíbe en forma expresa la adjudicación de los baldíos de las áreas de reserva forestal” (subraya la Corte).

TEXTO APROBADO

“El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo primero. Decláranse áreas de reserva forestal protectora, para la conservación y preservación del agua, las siguientes:

“a) Todos los bosques y la vegetación natural que se encuentren en los nacimientos de agua permanente o no, *en una extensión no inferior a doscientos (200) metros a la redonda, medidos a partir de la periferia.*

“b) Todos los bosques y la vegetación natural existentes *en una franja no inferior a cien (100) metros de ancho paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o ciénagas, o*

depósitos de agua que abastezcan represas para servicios hidroeléctricos o de riego acueductos rurales y urbanos, o estén destinados al consumo humano, agrícola, ganadero, a la acuicultura o para usos de interés social.

“c) Todos los bosques y la vegetación natural, existentes en el territorio nacional, *que se encuentren sobre la cota de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar* (subraya la Corte).

Además, tal como resulta de comparar el texto íntegro del proyecto como se aprobó en el Congreso (folios 32 y 33 Anexo No. 2 al expediente) antes de las objeciones con el texto de la ley (Diario Oficial No. 37767 de 29 de enero de 1987), los artículos 2º a noveno permanecieron intactos, luego no fueron objeto de cambio alguno al momento de la reconsideración del artículo 1º.

Tanto de los textos transcritos como de los documentos que obran como material probatorio en los anexos al expediente, se puede colegir que las comisiones quintas de las cámaras se circunscribieron a tomar en cuenta las observaciones del ejecutivo en cuanto al carácter absoluto del artículo 1º en la versión inicialmente aprobada y, en consecuencia, modificaron su texto para incluir en él aquellos límites que estimaron conducentes a efectos de establecer con mayor precisión las áreas de reserva forestal.

En informe presentado por el senador José Ignacio Díaz Granados y aprobado por la comisión quinta del Senado de la República el día 11 de diciembre de 1986 (folios 9 a 12 Anexo No. 2 al expediente), se lee:

“3o. Conclusiones:

“Con base en lo estipulado por el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia, y en atención al carácter tan sólo parciales de las objeciones del ejecutivo y en concordancia con el numeral 20 del artículo 81 de la Constitución, corresponde a la comisión pronunciarse respecto de los comentarios del ejecutivo con los cuales justificó la no sanción del proyecto de ley aprobado por el Congreso, resulta entonces atinente decidir lo siguiente:

“a) Tanto las ponencias aportadas en el proceso de tramitación del proyecto y en el informe presentado por el honorable representante Jairo Rivera Morales como respuesta a las objeciones, constituyen exposiciones que ponderan la importancia y conveniencia del proyecto de ley ‘por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones’;

“b) En el oficio de las objeciones por parte del Gobierno Nacional, se encuentra igualmente la identificación con la conveniencia de la protección y conservación del agua mediante la utilización de mecanismos legales para la adecuada y oportuna atención de tales actividades;

“c) Como quiera que las acciones ecológicas para que tengan los efectos socioeconómicos deseados, deben tener un soporte legal claramente definido, es importante entonces acoger como fundada la objeción en forma absoluta del uso del bosque y de la vegetación del país, acogiendo la decisión tomada por la comisión quinta al modificar el artículo primero del proyecto objetado.

“En consecuencia se propone lo siguiente:

“Acéptense las objeciones del ejecutivo al Proyecto de Ley número 23 de 1984 Senado y 22/84 Cámara por la cual se provee la conservación del agua y envíese a la Presidencia de la República para su sanción ejecutiva”.

A pesar de lo anterior, se considera que si hubo violación del artículo 81 de la Carta en cuanto, una vez introducidas las expresadas modificaciones en primer debate, ha debido ir el proyecto a las plenarios de Cámara y Senado para que el texto sufriera la totalidad de su trámite constitucional.

En efecto, los cambios que resultan de cotejar los textos cuyas transcripciones anteceden, ambos correspondientes al artículo 1º del proyecto, orientado a atender las inquietudes expuestas por el Presidente en su pliego de objeciones, no sufrieron el trámite que, según la Carta Política debe seguir todo proyecto para llegar a convertirse en ley de la República, pues del material probatorio aportado puede concluirse que el texto final del artículo 1º de la ley fue aprobado, después de haberse hallado fundadas las objeciones presidenciales el día 19 de diciembre de 1986, remitido por el Presidente de la Corporación al Presidente de la República (folio 4 anexo 1 expediente) y en constancia expedida por la propia comisión quinta el mismo día de tal aprobación (folios 10 al 13 anexo 1 expediente).

El 25 de noviembre de 1986 el Presidente de la Comisión Quinta de la Cámara remitió el proyecto a la jefe de la sección de leyes de la corporación, con las modificaciones incluidas, solicitándole que le diera el curso reglamentario e informándole: “La Comisión Quinta de la Cámara en sesión del día 19 de noviembre estudió el citado proyecto de ley y considerando única y exclusivamente las objeciones (sic) *aprobó como artículo 1º el propuesto por el honorable representante Armando Rico Avendaño*” (folio 17, anexo 1 del expediente. *Subraya la Corte*).

Mediante Oficio 265 del 27 de noviembre de 1986, el Presidente de la Cámara de Representantes envió el proyecto al Presidente del Senado “con el fin de obtener el pronunciamiento de la comisión quinta de esa honorable corporación” e informándole: “El anterior proyecto de ley fue objetado parcialmente por el ejecutivo en agosto 8/86 y consideradas las objeciones por la Comisión Quinta de la Cámara fueron declaradas fundadas, habiéndose subsanado la inconveniencia planteada por el ejecutivo modificando su artículo primero para tal efecto” (folio 16-anexo 1 del expediente. Subraya de la Corte).

El mismo día, 27 de noviembre, el jefe de tramitación de leyes del Senado hizo llegar el proyecto de marras al Presidente de la Comisión Quinta del Senado, “con el fin de que sean estudiadas las objeciones hechas por el ejecutivo” (folio 15. Anexo 1 del expediente).

Siendo ello así, en el presente evento la versión final del artículo 1º de la Ley 79 de 1986 tan sólo pasó por el primer debate a nivel de comisiones permanentes y habiéndose remitido directamente a la sanción presidencial, como está probado que sucedió según los documentos que obran en el expediente, es claro que no sufrió segundo debate en ninguna de las cámaras, lo cual significa que, en los términos del artículo 81 de la Constitución, no podía ser ley ni parte de una ley de la República.

Cuando el artículo 87 C.N. ordena que en el caso de objeciones parciales sea reconsiderado el proyecto en primer debate con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno, en modo alguno autoriza a las comisiones para legislar a espaldas de las plenarias. Aceptar que no requieren 2º debate los textos que resulten de modificaciones allí introducidas a los artículos objetados, equivale a consagrar una excepción inexplicable al trámite constitucional de aprobación de las leyes (art. 81 C.N.) sin que ella tenga asidero en el texto ni en el espíritu del artículo 87 ni en ninguna otra norma superior.

Desde luego, parte la Corte del supuesto de que las normas contenidas en los artículos 81 y 87 de la Constitución regulan aspectos bien distintos de la tramitación legislativa, pues el primero alude al procedimiento aplicable para que cualquier proyecto llegue a alcanzar el carácter de ley, al paso que el segundo consagra la tramitación especial que ha de seguirse cuando el proyecto ya aprobado ha sido objetado por el Gobierno: si la objeción es total, habrá de volver a segundo debate en las plenarias; en caso de ser parcial, irá a las comisiones con el fin de tomar en cuenta las observaciones del ejecutivo. Pero si en esta última circunstancia las comisiones, acogiendo los conceptos del Presidente, aprueban variaciones al texto de los artículos objetados, no pueden ellos enviarse a la sanción ejecutiva mientras falte la aprobación de las plenarias a dichas variaciones, lo cual surge necesariamente del artículo 81, ya que, terminado el trámite especial de las objeciones, debe culminarse el de aprobación del texto definitivo de la norma para el cual no es suficiente el pronunciamiento de las comisiones.

El vicio a que nos referimos afecta en principio únicamente el artículo 1º de la Ley 79 de 1986, puesto que fue dicha norma la única objetada y la que sufrió el trámite irregular anotado, razón por la cual será declarada inexecutable.

Empero, las restantes disposiciones de la ley, a través de las cuales se plasmaron sanciones aplicables a quienes talaran bosques en las áreas de reserva forestal definidas por el artículo inconstitucionalmente aprobado y que también establecieron autoridades competentes para imponerlas y provisiones procesales al respecto, caen fatalmente en el vacío, dado que son accesorias al artículo 1º y mal pueden subsistir si éste desaparece. Así lo ha entendido la Corte en reciente fallo, relativo al Decreto 790 de 1987, que fue declarado inexecutable en razón de consagrar disposiciones que presuponían la existencia del tribunal especial de instrucción cuyo establecimiento había sido declarado inconstitucional (sentencia número 59 junio 16 de 1987).

Si bien el actor expone en forma extensa varios motivos encaminados a sustentar la inconstitucionalidad de la ley acusada en cuanto a su contenido material, habiéndose hallado inexecutable por los motivos de procedimiento que se dejan expuestos, no considera la Corte que sea necesario entrar en el estudio de estos argumentos, pues a nada conduciría en relación con la sentencia de mérito.

V. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE en todas sus partes, la Ley 79 de 1986 "Por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente encargado; Rafael Baquero Herrera, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

CARRERA JUDICIAL. CUANDO DOS CONCURSANTES OBTIENEN EL MISMO PUNTAJE FINAL. METODO DE SELECCION. IGUALDAD DE CONDICIONES.

Norma demandada: Inciso 2 del artículo 30 del Decreto 052 de 1987.

Inexequible el inciso 2 del artículo 30 del Decreto 052 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 157.

Referencia: Expediente número 1701.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30, inciso 2 del Decreto-ley 0052 de 1987. Carrera Judicial. Designación ante igualdad de resultados en el concurso.

Demandante: Doris Esguerra Rubio.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

Doris Esguerra Rubio, ciudadana colombiana, en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 214 de la Constitución Política, ha presentado a la Corte demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 30 del Decreto-ley 0052 de 1987, que dice textualmente:

“Artículo 30. En la calificación de antecedentes la experiencia judicial tendrá valoración preponderante, según escala de puntaje que establezca el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

“Realizado el concurso y en igualdad de resultados se designarán al inscrito en la carrera; en su defecto, a quien se encuentre en el servicio.

“Si se presenta empate entre personas ajenas al servicio, la designación será discrecional”.

Como único cargo en contra de la disposición acusada, esgrime la demandante el argumento según el cual se configuran en el presente caso idénticos motivos a los que tuvo en cuenta la Corte para declarar inexecutable las expresiones “en estricto orden de resultado” y “en riguroso orden de méritos”, contenidas en el artículo 29 del mismo Decreto 0052 de 1987, por medio del cual se puso en vigencia la Carrera Judicial (sentencia del 25 de junio de 1987).

Afirma al respecto la demanda:

“Pues bien, siendo esto así, estimo que la disposición acusada (inciso segundo del artículo 30 del Decreto 052 de 1987) viola, por las mismas razones las normas constitucionales consagradas en los artículos 156, 157 y 158 de la Carta Política, pues al exigir al nominador que una vez realizado el concurso, y en el evento de la igualdad de resultados, se designe al inscrito en la carrera o en su defecto a quien se encuentre en el servicio, se está eliminando la “posibilidad de elección por parte...” de aquél, y se distorsiona el objeto del concurso, ya que como lo pusimos de presente más arriba, éste da lugar tan sólo a la forma escogida para seleccionar a los elegibles mas no para imponer al nominador un nombramiento, que es discrecional suyo, conforme a las disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas”.

II. EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Oficio 1239 del 10 de septiembre de 1987, el señor Procurador General emitió concepto en el cual defiende la constitucionalidad de la disposición objeto de la demanda, con base en la siguiente argumentación:

“De otro lado cabe agregar que si bien es cierto la Corte declaró inexecutable los términos ‘en estricto orden de resultado’ y ‘riguroso orden de méritos’ del artículo 29 del Decreto 052 de 1987 (...) no es menos cierto que en el inciso segundo del artículo 30 del Estatuto de la Carrera Judicial, de ningún modo se restringe la facultad del nominador, para designar libremente, de entre la lista de elegibles, ya que simplemente se limita a estatuir el procedimiento a seguir en caso de presentarse igualdad de resultados entre dos personas opcionadas”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Como ya lo expresara esta misma corporación en la sentencia antes mencionada, relativa a la integridad del Decreto 0052 de 1987, dada la naturaleza de éste, es la Corte Suprema el Tribunal competente para fallar sobre la constitucionalidad de las normas que lo integran. No obsta para que ese fallo se produzca en el presente proceso la circunstancia de haberse pronunciado ya la Corte sobre el aludido decreto, pues la decisión en la señalada oportunidad se circunscribió a la sujeción del ejecutivo a la ley de facultades y al cumplimiento de una formalidad previa a la expedición del estatuto, cual fue la de escuchar el concepto de una comisión asesora creada por la Ley 52 de 1984.

Según ya expresara la Sala Plena en la parte resolutive de aquel fallo, con él no quedaban clausuradas las posibilidades de acción pública contra disposiciones particulares del Decreto 0052 de 1987 por motivos diferentes a los ya estudiados.

Aunque en el asunto en consideración el motivo alegado en la demanda para sustentar la inconstitucionalidad coincide con uno de los tenidos en cuenta por la Corte respecto de normas cuya inexecutable fue declarada, por ostensible, mediante la misma sentencia, dicho juicio no recayó sobre la norma hoy acusada, la cual quedó cobijada apenas por el estudio general que entonces adelantó la Corte en torno a la constitucionalidad de todo el estatuto.

Habrà de entrarse, pues, en el conocimiento de fondo sobre la exequibilidad del inciso acusado, por no configurarse en este caso el fenómeno jurídico de la "cosa juzgada".

2. *El caso en estudio.*

"La norma parcialmente demandada (art. 30 del Decreto 0052 de 1987) parte de dos supuestos que se hace indispensable considerar para los efectos del fallo; por una parte, que el concurso previsto por el estatuto ha culminado con igual puntaje entre dos o más aspirantes a desempeñar cierto cargo; por la otra, que entre esos aspirantes hay por lo menos uno inscrito en la carrera judicial o que se encuentra actualmente en el servicio.

El inciso 2º, objeto de controversia en este proceso, dirime el empate ordenando que se opte por la persona ya vinculada a la carrera y, en su defecto, por aquella que se encuentra laborando en la rama jurisdiccional.

No comparte la Corte el concepto de la ciudadana demandante en el sentido de que este sistema presenta idénticos vicios a los señalados por la corporación en sentencia de junio 25 de 1987 en relación con el artículo 29 del nombrado Decreto 0052 de 1987, ya que los eventos contemplados en una y otra norma son diferentes.

Pero sí merece glosa la disposición que se analiza si se tiene en cuenta la regla consagrada por el inciso 1 del mismo artículo 30, que dice textualmente: "En la calificación de antecedentes la experiencia judicial tendrá valoración preponderante, según escala de puntaje que establezca el Consejo Superior de la Administración de Justicia".

Siendo ello así, se tiene que el factor de estar en el cargo, en cuanto comporta experiencia, ya fue computado en el sentido de otorgar un mayor porcentaje en el concurso a esa persona, lo cual implica, para ella, una ventaja inicial que se ve incrementada al aplicar el inciso acusado. En efecto, agregar de nuevo el mismo elemento ya computado implica doble valoración del criterio "experiencia judicial" y, por ende, un tratamiento inequitativo que elimina el pie de igualdad implícito en el sistema de selección mediante concurso al que hace referencia el artículo 162 de la Constitución Política.

El inciso impugnado resulta inconstitucional en cuanto predetermina la escogencia de un candidato, anulando las posibilidades de otros participantes en el concurso por el solo hecho de no pertenecer al servicio. Si se analiza bien el punto, se

encuentra cómo la persona ajena al servicio que logra empatar con la ya vinculada, en realidad la supera por todos los demás factores de puntaje, dada la ya mencionada ventaja o "valoración preponderante" del artículo 30, inciso 1. Si a eso se agrega una preferencia como la plasmada en el inciso 2, es patente la desigualdad y la consiguiente desfiguración del sistema constitucionalmente previsto".

IV. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE por ser contrario a la Carta Política, el inciso 2 del artículo 30 del Decreto 0052 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente encargado; Rafael Baquero Herrera, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

INHIBICION POR SUSTRACCION DE MATERIA, YA QUE LA NORMA ACUSADA SE HALLA DEROGADA. EL LEGISLADOR PUEDE ATRIBUIR AL TRIBUNAL DISCIPLINARIO INSTITUCION DE ORIGEN CONSTITUCIONAL, EL CONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS QUE SE ADELANTEN CONTRA LOS ABOGADOS POR FALTAS A LA ETICA O A SUS DEBERES PROFESIONALES. DERECHO DE DEFENSA.

1. Exequible el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972.
2. Inhibida para fallar sobre el artículo 67 del Decreto 196 de 1971.
3. Estarse a lo resuelto en sentencia de marzo 26 de 1987, respecto del artículo 66 del Decreto 196 de 1971.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 158.

Referencia: Expediente número 1704.

Acción de inexequibilidad contra los artículos 66 y 67 del Decreto 196/71 y numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20/72. Jurisdicción disciplinaria. Contravenciones a la ética en ejercicio de la abogacía.

Actor: Héctor Barragán Collazos.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Héctor Barragán Collazos, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad que consagra el artículo 214 de la Carta, presentó ante esta corporación escrito de demanda en el que solicita que se declare que los artículos 66 y 67 del

Decreto 196 de 1971 y el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972 son contrarios a la Constitución Nacional.

Se admitió la demanda y se dio traslado al señor Procurador General de la Nación quien emitió el concepto fiscal correspondiente.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

«DECRETO NUMERO 196 DE 1971

Por el cual se dicta el estatuto de ejercicio de la abogacía.

.....

Artículo 66. La jurisdicción disciplinaria se ejerce:

1. Por el tribunal disciplinario creado por el artículo 217 de la Constitución, que conocerá en segunda instancia por apelación o consulta, y

2. Por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, que conocerán en primera instancia de las infracciones cometidas por los abogados en el territorio de su jurisdicción.

Artículo 67. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, ejercerán la jurisdicción disciplinaria en Sala Penal.

LEY 20 DE 1972

Por la cual se determinan la composición y el funcionamiento del tribunal disciplinario.

.....

Artículo 7o. Son atribuciones del tribunal disciplinario:

.....

2. Conocer de los procesos que se adelanten contra los abogados por contravenciones a la ética o a sus deberes profesionales, conforme al estatuto del ejercicio de la abogacía.

.....».

III. LA DEMANDA

1. En concepto del actor las normas acusadas infringen los artículos 17, 26, 28, 61 y 217 de la Carta.

2. Son consideraciones de la demanda las siguientes:

a) El artículo 61 de la Carta impide que la autoridad disciplinaria pueda ser ejercida simultáneamente con la función judicial. La sanción disciplinaria es en

esencia una sanción política que no debe ni puede ser acumulada con la función de administrar justicia.

Por esta razón las normas acusadas violan los principios contenidos en el artículo 61 de la Carta;

b) El numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972 es inconstitucional porque fue proferido por fuera del término de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 20 de la Ley 16 de 1968;

c) Las normas acusadas violan, en concepto del actor, los artículos 17 y 28 de la Carta porque en tiempo de guerra nadie puede ser penado *ex post facto* y el profesional del derecho que es sancionado por el tribunal respectivo es sujeto de la acción disciplinaria de una de las ramas del poder que para esos eventos acumula funciones que no le corresponden. Además, como el trabajo es objeto de protección por el Estado no puede la ley, sin dar garantía alguna, agobiar con deberes y amenazas de sanción a los profesionales del derecho;

d) El artículo 217 de la Carta también resulta vulnerado por el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972 porque la Constitución no autoriza al tribunal disciplinario para conocer de las causas contra los abogados en una sola instancia.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación, mediante Oficio número 1238 de su despacho, emitió el concepto fiscal en el que solicita a la Corte Suprema de Justicia que haga las siguientes declaraciones: Estarse a lo resuelto en sentencia número 33 del 26 de marzo de 1987 respecto al artículo 66 del Decreto-ley 196 de 1971; que se abstenga de emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 67 del Decreto-ley 196 de 1971, por estar dicha disposición derogada; y que es exequible el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972.

Sus consideraciones son las siguientes:

1. En primer término advierte que el artículo 66 del Decreto 196/71 ya fue objeto de decisión por parte de esta corporación que lo declaró ajustado en todas sus partes a la Constitución Nacional, según sentencia número 33 del 26 de marzo de 1987.

2. El artículo 67 del Decreto 196 de 1971 fue derogado por la Ley 17 de 1975 en su artículo 10, por lo que de acuerdo con lo sostenido por esta corporación no es del caso emitir pronunciamiento de fondo sobre el mismo.

3. En relación con el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972 estima que "... dentro de las 'demás funciones' bien podía el legislador atribuir a dicho tribunal el conocimiento de los procesos que se adelanten contra los abogados por faltas a la ética o a sus deberes profesionales, conforme al estatuto de la abogacía. Por manera que lejos de contrariar dicho ordenamiento supremo, el citado precepto legal se ajusta a él". En este sentido observa que el artículo 217 de la Constitución le otorga al legislador las facultades para señalar la composición del tribunal disciplinario y que

dentro de la facultad para señalar las demás funciones de dicho tribunal se encuentran las contenidas en la norma acusada.

La Ley 20 de 1972 no se dictó en ejercicio de facultades extraordinarias sino en ejercicio de las competencias que como legislador ordinario le corresponden al Congreso de la República por disposición constitucional.

Sostiene además el concepto fiscal que los artículos 28 y 61 de la Carta no han sido objeto de violación alguna por las normas acusadas, ya que los actos por medio de los cuales el tribunal disciplinario impone sanciones a los abogados son actos estrictamente jurisdiccionales.

Tampoco resulta lesionado el artículo 17 de la Constitución ya que es con fundamento en el artículo 39 de la misma Carta como la ley puede reglamentar las profesiones y consagrar no solamente deberes sino también derechos, prohibiciones y sanciones. Para el concepto fiscal, la abogacía tiene también una función social y no se advierte cómo puede desprotegerse el trabajo y su garantía constitucional por el simple hecho de exigirse a los abogados el estricto cumplimiento de sus deberes profesionales y por atribuir competencia al tribunal disciplinario para conocer y adelantar los procesos correspondientes.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia.

1. La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer las acusaciones planteadas, puesto que las normas objeto de la demanda forman parte de un decreto-ley expedido con base en facultades extraordinarias y de una ley de la República.

2. Cosa juzgada.

Esta corporación en reciente fallo declaró la exequibilidad del artículo 66 del Decreto 196 de 1971. En efecto, en sentencia de marzo 26 de 1987 la Corte Suprema de Justicia señaló:

“.....

“El principio de la separación de poderes que consagra la Constitución en el texto que acaba de transcribirse y en otros concordantes, da lugar a que por regla general la función legislativa sea tarea del Congreso; la ejecutiva, en sus distintos aspectos, corresponde a autoridades gubernamentales y administrativas cuya suprema autoridad es el Presidente de la República; y la jurisdiccional, a la Administración de Justicia.

“Este principio no es absoluto y se ve atenuado por la colaboración armónica que la propia Constitución ordena que se dé entre las distintas ramas del poder público. Por ello, de modo excepcional, en los términos precisos que la Constitución establece, cada rama del poder realiza funciones diferentes a las que por su naturaleza le competen.

“Es así como las autoridades judiciales cumplen, en efecto, funciones administrativas que han sido directamente asignadas por la Constitución, tales como el nombramiento de magistrados o jueces, o por la ley, en desarrollo de atribuciones que aquélla le ha señalado para organizar su composición y funcionamiento.

“Considera la Corte que las atribuciones administrativas que se vienen mencionando tienen que ver con la administración de la función, ya que la actividad de los jueces no puede circunscribirse de modo exclusivo a producir actos jurisdiccionales sino que ellos deben cumplir otros actos tendientes a realizar lo que por naturaleza les corresponde. Dichos actos se hallan en relación de medio a fin respecto de la función jurisdiccional. Ello significa que la ley sólo puede asignarles a las autoridades judiciales las atribuciones necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones y no otras que competen a las autoridades ejecutivas”.

“.....” (sentencia número 33. Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*).

Como queda visto, sobre el artículo 66 del Decreto número 196 de 1971 ha operado el fenómeno de la cosa juzgada; por lo tanto, la Corte Suprema de Justicia ordenará estarse a lo resuelto en la citada providencia.

3. *Sustracción de materia.*

De otra parte, esta corporación advierte que el artículo 67 del Decreto 196 de 1971 fue derogado por el artículo 10 de la Ley 17 de 1975; esta última norma que es posterior a la que se acusa, modificó además el artículo 76 del mismo decreto.

La norma acusada atribuía a la Sala Penal de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial la competencia para el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, mientras que el artículo 10 asignó la citada jurisdicción a las Salas de Decisión que para dicho efecto la misma norma estableció. Esta corporación ha sido clara en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamientos de fondo sobre normas o mandatos abrogados y que carecen de vigencia puesto que entiende que en dichos eventos falta uno de los presupuestos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Como se trata de una disposición que ha cesado de regir es evidente que no existe materia ni objeto sobre el cual pueda pronunciarse el fallo ya que la comparación que exige el juicio de inexecutable frente a los textos que se consideran infringidos resulta imposible.

4. *Es constitucional la atribución de funciones disciplinarias al tribunal disciplinario.*

Dice el artículo 217 de la Carta:

“Artículo 217. El conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, corresponde al tribunal disciplinario, el cual estará también encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa. La ley determinará su composición y demás funciones (artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968)”.

A juicio de la Corte, esta norma también comprende el conocimiento de las faltas de los abogados en su desempeño profesional; en efecto, en sentencia del 4 de abril de 1974 (Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Pérez*), 13 de noviembre de 1975 (Magistrado ponente: doctor *Aurelio Camacho Rueda*) y la más reciente, arriba citada, del 26 de marzo de 1987 la Corte dejó en claro que bien puede el legislador atribuir al tribunal disciplinario, institución de origen constitucional, el conocimiento de los procesos que se adelanten contra los abogados por faltas a la ética o a sus deberes profesionales de conformidad con las reglas propias del estatuto legal de la abogacía. Con arreglo a esta jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia habrá de declarar constitucional el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972.

Por otro aspecto, esta corporación estima que no le asiste razón al actor cuando pide la declaratoria de inexecutable de la norma acusada de la Ley 20 de 1972 puesto que nada tiene que ver esta norma con la anterior (Ley 16 de 1978 artículo 20) que otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias sobre determinadas materias. Es, como quedó visto más arriba, competencia ordinaria del Congreso de la República la de dictar las leyes de conformidad con los procedimientos señalados por la Carta, sin invadir el campo propio del poder ejecutivo y sin desconocer las limitaciones constitucionales que expresamente se señalan para sus funciones.

También encuentra la Corte que las normas objeto de examen no desconocen los artículos 17, 28 y 61 de la Carta puesto que es competencia constitucional de la ley la de reglamentar las profesiones y en ejercicio de ésta puede establecer tanto el estatuto de la abogacía como las sanciones correspondientes y los procedimientos por los cuales se ejerza la jurisdicción disciplinaria que se desprende de dicha reglamentación. En procura de los intereses sociales y de la función social de la profesión de abogado que puede definir también la ley, el Estado puede intervenirla no solamente exigiendo el título de idoneidad correspondiente sino vigilando su ejercicio con poderes disciplinarios suficientes para corregir y sancionar el ejercicio ilegal de la misma (cfr. sentencia de 30 de septiembre de 1970, Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

La función disciplinaria que asigna la ley a los tribunales en Sala de Decisión y al tribunal disciplinario se traduce en actos propiamente jurisdiccionales en los que la controversia que los genera es de naturaleza similar a los que informan los presupuestos de existencia de la rama jurisdiccional del poder público y corresponden al ejercicio de la misma función jurisdiccional.

Al respecto, la Corte sostuvo que:

“... las sanciones disciplinarias que aplican los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el tribunal disciplinario, en virtud de la norma acusada, tienen claro sentido jurisdiccional, pues no son susceptibles de controversia jurídica, dado que tiene efecto de cosa juzgada. Es por el ello que el artículo 82 C. C. A. ha excluido del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa ‘las sanciones que imponga el tribunal disciplinario’.

“Dicho tribunal, por la índole de las funciones que le asigna el artículo 217 de la Carta, debe ser considerado como una autoridad jurisdiccional, aunque no forme

parte de la estructura que prevé el Título XV de la Constitución, que versa sobre la administración de justicia, como tampoco está ahí comprendido el Consejo de Estado, cuyo carácter jurisdiccional es inobjetable, así cumpla determinadas funciones de orden administrativo como las de consulta.

“No sobra advertir que el artículo 152 de la Constitución autoriza a la ley para determinar las funciones de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y que lo mismo prevé el artículo 217 id. respecto del tribunal disciplinario, entendiéndose desde luego que se trata de funciones jurisdiccionales o las administrativas necesarias para la realización de aquéllas y que no hayan sido atribuidas por la Constitución a otras autoridades.

“.....” (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de marzo 26 de 1987. Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*).

Por estas razones encuentra la Corte que la norma acusada también se ajusta íntegramente a la Carta, por lo que habrá de declararla constitucional.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia número 33 del 26 de marzo de 1987 respecto del artículo 66 del Decreto-ley 196 de 1971.

Segundo. DECLARARSE INHIBIDA para fallar de fondo sobre el artículo 67 del Decreto-ley 196 de 1971, por carencia actual de objeto.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 20 de 1972.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E.); *Rafael Baquero Herrera*, *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel Enrique Daza Alvarez*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Didimo Páez Velandia*, *Hernando Gómez Otálora*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Pedro R. Lafont Pianetta*, *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Fabio Morón Díaz*, *Alberto Ospina Botero*, *Jorge Iván Palacio Palacio*, *Jacobo Pérez Escobar*, *Rafael Romero Sierra*, *Edgar Saavedra Rojas*, *Jesús Vallejo Mejía*, *Ramón Zúñiga Valverde*.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

COSA JUZGADA. OPOSICION A LA DILIGENCIA DE ENTREGA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

Estése a lo resuelto en sentencia número 12 de 1984.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 159.

Referencia: Expediente número 1714.

Norma acusada: Artículo 338 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil.

Oposición a la diligencia de entrega.

Actora: Mercedes Gamboa Ruiz.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por Acta número 51.

Bogotá, D.E., noviembre cinco (5) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a decidir sobre la demanda que presentó la ciudadana Mercedes Gamboa Ruiz en solicitud de la declaratoria de inexecutable del numeral 3 del artículo 338 del Código de Procedimiento Civil, que es del siguiente tenor:

“Artículo 338: (...)

3. Cuando la diligencia se efectúe en varios días, sólo atenderán las oposiciones que se formulen al día siguiente en que el juez identifique el sector del inmueble o los muebles a que ellas se refieran”.

De la demanda se dio traslado al Procurador General de la Nación quien oportunamente rindió concepto.

II. RAZONES DE LA DEMANDA

Afirma la actora que la norma impugnada viola los artículos 16, 20, 30, y en especial el artículo 26 de la Constitución Nacional, ya que contrariando los principios fundamentales del derecho de defensa, se limita la posibilidad procesal del tercero que en forma legítima, considera que le asiste el derecho de oposición a la diligencia de entrega de un bien mueble o inmueble.

Varias hipótesis formula la actora para sustentar su argumentación:

a) El tercero desconocía el proceso y por ende la diligencia, la cual se llevó a cabo en forma ilícita;

b) El tercero tenía conocimiento de la diligencia, a la cual no pudo asistir por cualquier emergencia o situación de fuerza mayor;

c) El tercero humilde e ignorante, que al momento de la diligencia, se deja persuadir de no formular oposición alguna;

d) El tercero que al momento de la diligencia formula su oposición, la cual se le inadmite, por falta de prueba siquiera sumaria de su derecho.

En las cuatro hipótesis se viola el derecho de defensa al tercero, ya que según la norma impugnada, cuando la diligencia se efectúe en varios días, sólo puede oponerse el día en que se identifique el sector del inmueble o de los bienes muebles correspondientes.

Por otra parte, la norma *sub examine*, también viola el artículo 16 C.N. ya que cuando se condena a alguien a perder la posesión de un bien porque no estuvo presente en la diligencia de entrega o no pudo hacer oposición, se quebranta el principio de la igualdad de las personas frente a la ley y se incumple, por parte de las autoridades, su deber de protección de los bienes de todas las personas.

Se infringe el artículo 20 de la Carta porque se está exigiendo una responsabilidad patrimonial, a quien está ejerciendo el derecho de posesión de un bien, mas no a quien es causante de ella, por deudas u obligaciones civiles que haya adquirido. Se viola así mismo, el artículo 30 superior, pues se está afectando la posesión material de un tercero que no ha sido parte en el proceso.

Con fundamento en lo expuesto, la ciudadana Mercedes Gamboa Ruiz, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable de la norma impugnada.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Advierte el Procurador, que el artículo 338 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil, ya había sido impugnado por infracción de los mismos cánones constitucionales, en proceso que culminó con la sentencia número 12 de enero 26 de 1984, por medio de la cual la Corte declaró su exequibilidad.

Por tanto, el señor Procurador solicita a la Corte Suprema de Justicia, estarse a lo resuelto en dicho fallo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia.*

Según el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema es competente para conocer de la presente impugnación, ya que la norma acusada es parte integrante del Decreto-ley 1400 de 1970.

b) *Cosa juzgada.*

“Acontece que esta corporación ya emitió pronunciamiento de mérito respecto del artículo 338 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil, declarándolo exequible mediante fallo de enero 26 de 1984.

De esta manera la Corte Suprema de Justicia, se halla sometida al imperio de la ‘cosa juzgada’ constitucional, y por tanto, en el presente caso, se resolverá estarse a lo ya decidido por la corporación”.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto en la sentencia número 12 de 1984.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Jairo E. Duque Pérez, Presidente (E); Rafael Baquero Herrera, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

CARRERA JUDICIAL. POR LOS REPRESENTANTES DE LAS CORPORACIONES JUDICIALES, DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS A LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA CARRERA JUDICIAL, NO SE PUEDE ESTABLECER, QUE HAYA DISTINTAS CATEGORIAS ENTRE LOS TRIBUNALES DEL PAIS. RELATIVIDAD DE LA COSA JUZGADA.

1. Exequibles los literales b) y d) del artículo 136 del Decreto 052 de 1987.

En cuanto al artículo 15 del Decreto 052 de 1987, estése a lo resuelto en la sentencia número 64 de junio 25 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 160.

Referencia: Expediente número 1709.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 136, literales b) y d) del Decreto-ley 0052 de 1987, "Por el cual se revisa, reforma y pone en funcionamiento el Estatuto de la Carrera Judicial".

Actor: Antonio Bohórquez Orduz.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por Acta número 52.

Bogotá, D.E., noviembre diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

El ciudadano Antonio Bohórquez Orduz, en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha acudido a la Corte con el objeto de solicitar que se declaren inexecutable los artículos 15 y 136, literales b) y d) del Decreto 0052 de 1987, cuyos textos dicen:

«DECRETO 052 DE 1987
(enero 13)

Por el cual se revisa, reforma y pone en funcionamiento el Estatuto de la Carrera Judicial.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por el artículo 1º, ordinal 3 de la Ley 52 de 1984 y previo concepto de la Comisión Asesora, creada por dicha ley,

DECRETA:

.....

Artículo 15. Los consejos seccionales de la carrera funcionarán en cada uno de los distritos judiciales con sede en capital de departamento y estarán integrados así:

- Un delegado del Ministro de Justicia, quien lo presidirá.
- Un delegado por cada uno de los tribunales superiores con sede en el respectivo departamento.
- Un delegado del tribunal administrativo.
- Un representante de los jueces.

En decisiones sobre la carrera, el delegado del Ministro sólo tendrá voto en caso de empate.

Parágrafo 1o. En el Consejo Seccional de Cundinamarca el Tribunal Superior de Aduanas tendrá un representante.

Parágrafo 2o. En los departamentos que tengan un solo tribunal superior de distrito judicial, éste tendrá dos representantes en dicho consejo.

.....

Artículo 136. Mientras se eligen los delegados de las corporaciones y los representantes de los funcionarios y empleados a los consejos previstos en este decreto, intervendrán como tales las siguientes personas:

- a) Los presidentes de las corporaciones;
- b) Los vicepresidentes de los tribunales superiores de distrito judicial en los consejos seccionales, cuando estas corporaciones tengan dos representantes;
- c) En el consejo superior de la administración de justicia en representación de los funcionarios actuará el Presidente de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

En representación de los empleados, el que designe la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público;

- d) En los consejos seccionales de la carrera, en representación de los jueces, el juez primero penal del circuito de la capital de departamento;

e) En el consejo superior de la Escuela Judicial, en representación de los funcionarios, el Presidente de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá.

En el Consejo Superior de la Carrera del Ministerio Público, el fiscal primero del Consejo de Estado, en representación de los fiscales de esa corporación; el fiscal del Juzgado Primero Superior de Bogotá, en representación de los demás fiscales, y el auxiliar judicial del fiscal primero del Tribunal Superior de Aduanas, en representación de los empleados de fiscalías».

En el sentir del demandante, las citadas disposiciones vulneran manifiestamente el artículo 153 del Estatuto Fundamental por las siguientes razones:

“El legislador facultado temporalmente violó la regla superior aludida, al crear consejos seccionales de la carrera judicial limitando su asentamiento a las capitales de departamentos, despreciando la existencia de tribunales superiores en otras ciudades, y por tanto, dando a éstos un tratamiento tal, que pone de relieve la equivocada consideración del redactor en el sentido de que esas corporaciones se hallan en un nivel inferior.

“.....

“Las normas tachadas no establecen exactamente una jerarquía funcional pero sí dan trato de ‘mejor familia’ a unos distritos judiciales mientras acarrear sobre los de provincia ciertas condiciones de inferioridad en el desarrollo de su deber de nombrar jueces y empleados. Esas circunstancias a que los relega el estatuto se evidencian en la necesidad de múltiples desplazamientos, permiso, gastos, etc., que podrían llevarlos en la práctica a la obligación de abdicar de sus derechos en el seno del consejo, donde su único representante tiene voz y voto.

“En lo atinente al artículo 136 impugnado también en forma parcial, a pesar de ser una norma transitoria, lo he censurado a fin de integrar la proposición jurídica. Las razones son idénticas, desde luego, pues disciplinan los dos artículos una misma institución y se relleva en ambos la misma desigualdad entre ciertos tribunales. El resto del decreto, aun cuando se ocupa de los consejos seccionales, no quiebra el mandato superior cuya defensa asumo.

“La vituperable ‘*capitis deminutio*’ denunciada aquí, se remediaría suprimiendo las partes acusadas, sin necesidad de esperar reforma de la ley”.

Añade que no opera en este caso el principio de la cosa juzgada, aun a pesar de haberse pronunciado la Corte sobre la constitucionalidad de todo el Decreto 0052 de 1987, pues la misma sentencia delimitó su alcance, abriendo la posibilidad de instaurar demandas contra artículos individualmente considerados, por motivos diversos a los ya estudiados.

II. EL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación, en Oficio 1246 del 23 de septiembre de 1987, emitió el concepto de rigor y solicitó a la Corte estar a lo resuelto en sentencia de junio 27 de 1987 respecto del artículo 15 y declarar exequibles los literales b) y d) del artículo 136.

Sostiene el vocero del Ministerio Público:

“Advierte además el despacho, que el artículo 15 del Decreto 052 de 1987 fue declarado exequible salvo las expresiones ‘un delegado del Ministro de Justicia quien lo presidirá’ y ‘en decisiones sobre la carrera el delegado del Ministro sólo tendrá voto en caso de empate’, en la misma sentencia arriba citada; ha operado por tanto el fenómeno de la cosa juzgada, motivo por el cual deberá estarse a lo resuelto. Cabe aclarar que en tal sentencia se estudió y decidió sobre la exequibilidad o inexecutableidad de las normas que allí se mencionaron expresamente, dejando la Corte el camino abierto para nuevas demandas frente a las ‘restantes’ disposiciones del decreto no analizadas en dicho fallo.

“Corresponde entonces estudiar lo pertinente frente a los literales b) y d) del artículo 136 materia de impugnación, los cuales consagran que mientras se eligen los delegados de las corporaciones y los representantes de los funcionarios y empleados en los Consejos Seccionales de la Carrera Judicial, actuarán como tales los vicepresidentes de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando estas corporaciones tengan dos representantes y en representación de los jueces el juez primero penal del circuito de la capital de departamento.

“Entiende el Procurador que cuando el constituyente facultó al legislador extraordinario para ‘revisar, reformar y poner en funcionamiento la carrera judicial’, a éste correspondía determinar los organismos encargados del manejo de la misma, quiénes los conformarían y cuáles serían los mecanismos de funcionamiento, como también prescribir quiénes manejarían dicha carrera en forma transitoria, mientras se efectuaba la elección de las personas que integrarían definitivamente, por el término señalado en el mismo estatuto, los consejos seccionales de la carrera.

“En consecuencia, considera el despacho que no le asiste razón al demandante cuando afirma que las anotadas disposiciones contrarían el artículo 153 del estatuto superior, pues en dicha norma se prohíbe al legislador establecer ‘categorías entre los tribunales del país’ y en el caso a estudios simplemente se señala qué funcionarios de las diferentes jerarquías de la rama jurisdiccional deben conformar provisionalmente los Consejos Seccionales de la Carrera Judicial; el hecho de que se haya decidido integrarlos con los vicepresidentes de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el juez penal del circuito de la capital del departamento, no implica que se le esté reconociendo al respectivo tribunal un rango superior o una mayor categoría frente a los demás despachos judiciales existentes.

“Finalmente se debe anotar que ninguna norma de la Constitución Nacional establece quiénes deben conformar los consejos seccionales de la carrera ni la forma de elección de los integrantes, dejando el constituyente esta misión al legislador”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

De conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia resolver definitivamente sobre la exequibilidad

de los decretos que expida el Jefe del Estado con apoyo en facultades extraordinarias conferidas por el Congreso según el artículo 76, ordinal 12.

Siendo esa la categoría del Decreto 052 de 1987, al cual pertenecen las disposiciones acusadas, esta corporación es competente para decidir sobre el fondo de la demanda instaurada.

2. Relatividad de la cosa juzgada.

Por sentencia número 64 del 27 de junio de 1987, la Sala Plena de esta Corte decidió declarar exequibles las disposiciones integrantes del Decreto 052 de 1984, pero tan sólo en cuanto la Comisión Asesora dispuesta por el artículo 3º de la Ley 52 de 1984 fue consultada y en cuanto el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias que le confirió la misma ley.

Dejó en claro la aludida providencia que por medio de ella no se estaba cerrando la puerta a futuras demandas sobre materias distintas a aquellas que abordó la Corte en esa oportunidad, según su criterio que ahora se ratifica, ya que el principio de la cosa juzgada no sufre detrimento por reconocer que las decisiones en materia de constitucionalidad, siendo definitivas, no siempre son absolutas.

Por tanto, la circunstancia de que las disposiciones objeto de este proceso formen parte del decreto ya nombrado no implica por sí misma que la constitucionalidad de ellas haya sido plenamente establecida, razón por la cual la posible definición al respecto, a la luz del postulado de la "cosa juzgada", dependerá del contenido de cada norma y de las razones de su impugnación.

No obstante lo que se acaba de expresar, el artículo 15, como acertadamente lo señala el concepto del Procurador, ya fue objeto de análisis por esta Corte, precisamente en relación con las razones de posible inconstitucionalidad que respecto de él se alegan en la demanda, declarándolo exequible en algunas de sus expresiones (sentencia de junio 25 de 1987).

Dijo la Corte en esa ocasión:

"(...) Las disposiciones que definen los objetivos, modalidades y mecanismos de operación de la carrera judicial, difieren de las del Decreto 2400 de 1986, pues mientras en éste se estructuraba la carrera bajo la dirección y administración de la Escuela Judicial, organismo perteneciente a la administración, desconociéndose así claros mandatos constitucionales sobre la separación de las ramas del poder público, según ya lo expresó la Corte en fallo del 3 de marzo de 1987, el decreto que ahora se estudia deja el manejo de la carrera judicial (artículo 8º), en manos del Consejo Superior de la Administración de Justicia, los Consejos Seccionales de la Carrera, las corporaciones judiciales y los jueces.

"Integrado el Consejo Superior de la Administración de Justicia por sendos delegados de la Corte Suprema del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario, un representante de los funcionarios y otro de los empleados de la rama jurisdiccional (artículo 9º) y los Consejos Seccionales por delegados de los Tribunales Superiores, de los Tribunales Administrativos y de los jueces (artículo 15), no se ve que el estatuto dé lugar a una indebida injerencia del ejecutivo en la carrera misma ni tampoco en su

forma de operación, excepto en cuanto prevé que los consejos estarán conformados también por el Ministro de Justicia y el Procurador General de la Nación o sus delegados, y que serán presididos por los representantes del ejecutivo, pues en esos aspectos resulta conculcada la autonomía de la rama jurisdiccional y violados, por tanto, los artículos 2º y 55 de la Constitución Nacional”.

Como se ve, aludió la sentencia a la constitucionalidad de la norma (artículo 15) entre otros asuntos a la existencia de los consejos seccionales de la carrera y su conformación. Las consideraciones transcritas hicieron referencia a todo el sistema de funcionamiento de la carrera judicial y, desde luego, dentro de él, a la existencia de consejos seccionales con sede en las capitales de departamento, aspecto que está incluido dentro del concepto “modalidades y mecanismos de operación de la carrera judicial” considerados en el fallo. No cabe, pues, un nuevo pronunciamiento sobre el artículo 15 y habrá de estarse a lo resuelto.

Constitucionalidad del artículo 136, literales b) y d).

En cuanto al artículo 136, se limita a señalar quiénes representarán a las corporaciones judiciales, a los funcionarios y a los empleados de ellas en los respectivos consejos seccionales.

No estima la Corte que la norma demandada vulnere el artículo 153 de la Constitución, que prohíbe a la ley establecer categorías entre los tribunales del país.

“En primer término, la creación de los consejos de la carrera, tanto a nivel nacional como seccional, corresponde simplemente el ejercicio por el legislador de la atribución señalada en el artículo 162 de la Constitución, el cual le ordena establecer la carrera judicial y reglamentar ‘los sistemas de concurso para la selección de los candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales y los del Ministerio Público’. En concreto, el artículo acusado, como el 15 a que antes se hizo referencia, pertenecientes a un decreto-ley desarrollaron la facultad conferida por la Ley 52 de 1984 en el sentido de ‘poner en funcionamiento la carrera judicial’.

No se trataba, pues, de crear corporaciones judiciales ni de introducir categorías, jerarquías o prelaciones entre ellas, pues el objeto del estatuto es bien distinto: no toca con la estructura de la rama jurisdiccional sino que busca realizar, entre otros, los principios de incorporación al servicio con base en méritos, garantía de estabilidad en los empleos y posibilidad de ascenso dentro de las condiciones y con los requisitos establecidos por la ley. Ahora bien, que en el Decreto 0052 de 1987 se haya dispuesto la dirección de la carrera a cargo de los mencionados consejos y que se haya establecido que en la integración de éstos participarán las corporaciones judiciales a través de delegados, es apenas lógica consecuencia del postulado constitucional de autonomía de la rama jurisdiccional, según ya lo señaló la Corte en la sentencia de junio de este mismo año.

Téngase en cuenta que, por otra parte, los consejos seccionales son distintos e independientes de la rama jurisdiccional y que tienen funciones administrativas, no jurisdiccionales, luego en sí mismo mal pueden constituir elemento de categorización entre los tribunales.

El actor alega que la violación del artículo 153 se produce por crear consejos de carrera en las capitales de departamento, dejando de lado aquellas ciudades que, sin ser capitales, son sede de tribunales de distrito judicial. En su concepto, por este medio se da a estos últimos tribunales un tratamiento de nivel inferior, mientras se señalan otros como 'de mejor familia'.

A ese respecto, encuentra la Corte que el artículo 15 del Decreto 0052 de 1987 expresamente indica que los delegados de tribunales en los consejos se designarán 'por cada uno de los tribunales superiores *con sede* en el respectivo departamento' (subraya la Corte). Esto excluye toda preferencia o prelación del que funciona en la capital, pues a ninguno se impide designar su propio delegado. Por el contrario, precisamente el artículo 136 acusado, ante la no elección de delegados, asegura que todos los tribunales estén representados por sus respectivos vicepresidentes.

De lo anterior se concluye que la discriminación alegada no existe, toda vez que en nada se demeritan o disminuyen las prerrogativas de los tribunales pertenecientes a distritos judiciales distintos de aquellos que tienen por cabecera la capital del departamento".

Como la norma del artículo 136 del Decreto 0052 de 1987 no viola la disposición constitucional que el demandante invoca, ni tampoco infringe otras normas superiores, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1o. En cuanto al artículo 15 del Decreto 0052 de 1987, estése a lo resuelto por la Corte en sentencia número 64 de junio 25 de 1987.

2o. Decláranse EXEQUIBLES por no ser contrarios a la Constitución, los literales b) y d) del artículo 136 del Decreto 0052 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra,
Secretario.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEBE SER LA MANIFESTACION DE VOLUNTAD DEL CONGRESO, ACTUANDO COMO CONSTITUYENTE DERIVADO DEBE CENIRSE A LOS PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES ESTATUIDOS POR EL TEXTO QUE SE REFORMA, PUES DE LO CONTRARIO SE ESTARIA QUEBRANTANDO EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE. CUOCIENTE ELECTORAL. TECNICA LEGISLATIVA.

Exequible el inciso 3° del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968.

Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 161.

Referencia: Expediente número 1669. Acción de inexecutableidad contra el inciso 3° del artículo 50 Acto Legislativo número 1 de 1968 - Cuociente electoral. Actor: Miguel Alonso Castebianco Gordillo.

Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 52.

Bogotá, D.E., noviembre diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación, el ciudadano Miguel Alonso Castebianco Gordillo, en ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inexecutableidad contra el inciso 3° del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968.

Admitida la demanda, analizadas las pruebas y oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a resolver sobre el asunto planteado.

II. NORMA ACUSADA

Es del siguiente tenor:

“Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Expresa el actor que el 20 de septiembre de 1966 el Gobierno Nacional presentó al Congreso el proyecto de acto legislativo por el cual se modificaron varios artículos de la Constitución Nacional, entre ellos el 172 *ibidem*.

Dicho proyecto fue puesto inicialmente a consideración del Senado, bajo el número 63, para pasar luego a la Cámara de Representantes, como proyecto número 345. El texto inicialmente considerado y aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado y por la plenaria de esta misma corporación, no contenía el inciso impugnado. Al pasar para tercer debate a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, también fue aprobado sin introducirle ninguna modificación. Sin embargo, cuando el proyecto pasó a la plenaria de la Cámara, esta Corporación introdujo el inciso impugnado, regresando todo el proyecto a la Comisión respectiva para efectos de estudio de modificaciones, las cuales, una vez aprobadas por dicha Comisión, fueron analizadas por la Cámara en pleno, con nueva proposición de devolución para modificaciones a la Comisión Primera Constitucional de la misma Cámara, en donde sin más estudio se reenvió el texto del proyecto en su integridad para aprobación definitiva por la Cámara en pleno.

Debido a que la inclusión del inciso impugnado significaba una importante modificación al contenido del proyecto, la Cámara de Representantes ordenó regresar dicho texto al Senado, en donde se rechazó la introducción del inciso 3º del hasta entonces artículo 9º del proyecto del acto legislativo.

Lo anterior significó que, al terminar la primera vuelta o legislatura de reforma constitucional, estaba plenamente aprobado el texto modificadorio del artículo 17 de la Constitución, pero sin incluir el inciso 3º del enunciado actualmente vigente.

Al comenzar la segunda legislatura correspondiente al proceso de reforma constitucional, se refundieron en uno varios de los proyectos en estudio, transformándose el artículo 9º del proyecto, en el artículo 50, al que además se le adicionó el inciso impugnado. Quiere decir que el inciso 3º del artículo 50 cuando dice: "Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos a proveer más uno".

IV. CONCEPTO FISCAL

Después de analizar el proceso cronológico y lógico sufrido por el proyecto del acto legislativo en estudio, y luego de hacer énfasis en la necesidad de que toda revisión constitucional se ciña estrictamente a los cánones del artículo 218 de la Carta, la Procuraduría acude a los artículos 222 y 223 del Reglamento de la Cámara Alta –normatividad que considera parte integrante del estatuto superior –para concluir que "siendo el mismo Senado de la República el que negó en el cuarto debate de la primera vuelta dicho aparte, se encontraba legalmente autorizado para reproducirlo y someterlo a aprobación durante la segunda vuelta, que fue precisamente lo que ocurrió, a petición de su Comisión Primera, ratificada en la Plenaria, y que no sufrió alteración alguna en su transcurrir por la Cámara de Representantes, ya que al efectuarse los debates correspondientes de la segunda vuelta legislatura, fue aprobado

en su integridad, pasando a convertirse en el actual inciso tercero del canon 172 superior". Con fundamento en lo expuesto, concluye la Procuraduría, solicitando a la Corporación la declaratoria de exequibilidad del inciso 3° del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE:

1. *Competencia.*

La problemática relacionada con la competencia de la Corte para el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, venía desarrollándose desde el año 1955, cuando se presentaron ante la Corte las primeras demandas contra Actos Legislativos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, la afirmación definitiva sobre la competencia de esta corporación para conocer de los vicios formales en que se incurra en la expedición de un acto de revisión constitucional, se presentó en fallo de 5 de mayo de 1978, en el estudio del Acto Legislativo número 2 de diciembre 19 de 1977 por el cual se convocó una Asamblea Constituyente.

Las razones principales en que se basó la nueva posición jurisprudencial, fueron las siguientes: "El poder de reforma de la Constitución es un poder constituido y debe ejercerse dentro de las reglas constitucionales del artículo 218, y sus decisiones no escapan a la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia, puesto que pueden ser violatorias de la Constitución en cuanto infrinjan esas reglas y el principio de sujeción a ellas, sentado sin excepción alguna en el artículo 2° para todo y cualquier poder constituido. No importa que los actos legislativos no estén enunciadados expresamente en el artículo 214 entre los que son susceptibles de juicio de validez constitucional por la Corte Suprema de Justicia. Porque la guarda de la Constitución, a ese Tribunal confiada, se refiere a la totalidad de sus preceptos, como lo indica aquel texto en los términos 'guarda de la integridad de la Constitución' y por tanto, su jurisdicción comprende todo acto que pueda vulnerar esa integridad, así no se haya expresado esa posibilidad en el referido texto, ya que ella resulta patente en el imperativo contenido en los artículos 2° y 218. Las expresiones tan categóricas y excluyentes de esta última norma no dejan duda sobre la imperatividad de los procedimientos que prescriben y del tipo de actos en que deben reflejarse las reformas constitucionales.

"La Constitución es una unidad normativa sistemática. Sus normas carecen de sentido consideradas aisladamente. Su interpretación debe integrarse y complementarse armónicamente. Es lo científico. Por eso, la regulación del control de constitucionalidad que compete a la Corte, debe complementarse, para el caso en estudio, con los efectos lógicos que se deducen de los artículos 2° y 218, integrados con los resultantes del 214 (Corte Suprema de Justicia, sentencia de mayo 5 de 1978. Ponente doctor *José María Velasco Guerrero*).

Esta doctrina, seguida por la Corte a través de reiterada jurisprudencia, será mantenida por esta Corporación, al declararse competente para conocer de la presente impugnación.

2. EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO

a) *La naturaleza del artículo 172 de la Carta*: El artículo 172 de la Carta, cuyo inciso tercero es objeto de impugnación, tuvo su origen en el plebiscito nacional de 1957 (artículo 2º), uno de los pocos casos en la historia constitucional de Colombia en que puede hablarse de la intervención del constituyente primario.

La Corte, en sentencia de noviembre 3 de 1981, identificó el objetivo esencial de esta disposición. Dijo la Corporación: ...“(el artículo 172) tuvo por objeto inmediato la eliminación de los llamados ‘feudos podridos’. Al incorporarse la norma en el texto de la Constitución, según la Reforma de 1968, se advirtió expresamente que se trataba de ‘restaurar el principio democrático’, restableciendo la representación de las minorías. Se indicó por el Constituyente que el sistema anterior, el de la primacía absoluta de la mayoría simple ‘estimulaba el fraude y creaba situaciones aberrantes’, que era ‘situación arbitraria y antidemocrática’ y que constituía ‘burla de derechos’ (Historia de la Reforma Constitucional de 1968, Presidencia de la República Imprenta Nacional 1969)”.

El derecho de las minorías a participar en los procesos políticos constituye la esencia misma de la disposición en comento. Por esta razón, el Constituyente recomienda expresamente la aplicación del sistema de cuociente electoral, por considerar que entre los múltiples sistemas de escogencia política, éste es el que en mejor forma asegura la representación proporcional de los diferentes partidos que intervienen en una contienda electoral pluripersonal y por el sistema de listas.

b) *Naturaleza del debate legislativo y el proceso para la formación de los actos legislativos*:

Dijo la Corte Suprema en fallo de noviembre 3 de 1981:

“No está escrito en un solo precepto sino en varios de la Constitución, el trámite que debe cumplir el Congreso para expresar su consentimiento cuando ejerce la potestad de hacer el derecho positivo, mediante la expedición de reformas constitucionales o de simples leyes.

“En tratándose de las primeras, que es el caso de esta providencia, el artículo 218 de la Carta estatuye que los proyectos de actos legislativos, es decir las enmiendas constitucionales, deben ser discutidas y aprobadas en ambas Cámaras en sesiones ordinarias, publicadas luego por el Gobierno, y después discutidas y aprobadas de nuevo en la siguiente legislatura ordinaria, por la mayoría absoluta de las personas que compongan cada Cámara, salvo que la misma Carta exija en ciertas hipótesis una votación distinta. Así resulta obvio que si deja de cumplirse cabalmente este proceso, no habrá un acto válido que modifique la Constitución (Corte Suprema de Justicia. Sentencia noviembre 3 de 1981, Magistrado Ponente: doctor *Fernando Uribe Restrepo*).

Lo anterior significa que, no obstante el rango superior que en la jerarquía normativa posee una reforma constitucional, el acto de revisión, al ser manifestación de voluntad del Congreso, actuando como constituyente derivado, debe ceñirse a los

principios procedimentales estatuidos por el texto que se reforma, pues de lo contrario se estaría quebrantando el orden constitucional vigente.

Teniendo en cuenta que el acto de revisión constitucional es obra del Congreso, actuando como Constituyente derivado, a él deben aplicarse las normas constitucionales y reglamentarias que regulan la manifestación de voluntad del Congreso al momento de expedir una reforma constitucional.

Para el caso *sub judice*, las disposiciones reguladoras de esa formación de voluntad se encuentran en los artículos 74, 211 y concordantes de la codificación de 1945 sin que el reglamento del Congreso tenga una trascendencia especial para el análisis del ajuste procedimental de la reforma de 1968, debido a que en la codificación de 1945 no se hizo referencia expresa a etapas o momentos procesales, que debían ajustarse estrictamente a lo estatuido por los reglamentos, como sí lo hace el artículo 81 del Acto Legislativo número 1 de 1968.

Sobre este aspecto, la Corporación se remite al fallo del 14 de agosto de 1979, que si bien se refiere a la codificación de 1968, es de gran utilidad para aclarar el significado del reglamento del Congreso, como marco de referencia procesal para la elaboración de una reforma constitucional: “El procedimiento para la formación de las leyes está establecido básicamente en la propia Constitución. Su título séptimo desarrolla esa materia. La violación de estas normas hace inconstitucional el proyecto de ley o la ley que queden afectados por un vicio de esta clase. Pero, además, también debe ser declarada inconstitucional la ley cuando en su elaboración no se acaten aquellos preceptos de las leyes que sirven de reglamento interno de las Cámaras Legislativas, en los aspectos en que expresamente la propia Constitución defiere la determinación del procedimiento a tales reglamentos. Es el caso, por ejemplo, de lo que disponen los dos siguientes incisos del artículo 81: ‘el primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, *salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento*’ (subraya la Corte).

‘Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en *la forma que ordene el reglamento* (subraya la Corte) no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente’.

“Adquiere entonces el reglamento, rango constitucional. De consiguiente cuando la violación en el trámite en el proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción constitucional” (lo subrayado es del texto transcrito).

El trámite especial de revisión constitucional no puede en ningún momento restringir la potestad de deliberación inherente al órgano legislativo. Pensar que durante la segunda legislatura o vuelta se deben aprobar absolutamente, sin emmiendas, las disposiciones aprobadas durante la primera legislatura ordinaria, equivaldría a afirmar que la esencia misma del trámite de reforma constitucional, de ampliar el espacio del debate y la discusión, perdería dicho objetivo, para transformarse en un simple requerimiento formal sin trascendencia. De esta manera se estaría resque-

brajando uno de los pilares de la supremacía de la Constitución, ya que desde el punto de vista real, la discusión de un acto legislativo tendría el mismo grado de dificultad que presenta el debate de una ley ordinaria.

La Corte considera que siempre y cuando la esencia de la iniciativa se conserve, carece de sentido restringir al Congreso la posibilidad de introducir en la segunda legislatura modificaciones adjetivas o técnicas que políticamente se considere conveniente que queden amparadas por una estabilidad y rigidez mayores que las que posee la ley ordinaria, razón por la cual se las eleva al rango de canon constitucional.

La esencia misma del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968 es el establecimiento de un sistema capaz de ampliar el espacio de participación a partidos minoritarios. La médula del artículo consiste en la escogencia del llamado sistema de "cuociente electoral" considerado por el Constituyente como el más apto para el logro de la representación proporcional.

Cuando en la segunda legislatura de debate de la reforma constitucional de 1968 se estableció para el artículo 50 del proyecto el actual inciso tercero del canon constitucional 172, no sólo se trató de incluir una iniciativa debidamente considerada en la primera legislatura y aprobada en tres de sus cuatro debates, sino que al actuar el Senado de esta manera lo hizo en forma legítima. En primer lugar porque el artículo 222 del reglamento del Senado, así lo autoriza, al afirmar que "ningún artículo rechazado, ni modificación alguna improbadada podrán ser reproducidos sin expreso permiso del Senado".

En segundo lugar, porque independientemente de las restricciones reglamentarias, la capacidad deliberativa del Constituyente secundario no puede coartarse, impidiéndole introducir en la segunda legislatura todas aquellas modificaciones que, sin atentar contra la esencia del proyecto inicial, supongan una adición de carácter adjetivo o de naturaleza técnica.

El aspecto fundamental del artículo 50 del Acto Legislativo 1 de 1968 consiste en el establecimiento del sistema de representación proporcional a través de la técnica del cuociente electoral.

La disposición contenida en su inciso tercero sólo constituye un aporte complementario en materia de escrutinios para cuando se trate de elección de sólo dos individuos, sin afectar la esencia misma del enunciado principal.

DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLÁRASE ENQUEBILDE el inciso tercero del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968.

Cópiese, publíquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SON COMPETENCIAS PROPIAS DEL CONGRESO LAS ATRIBUIDAS POR LA LEY AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y, PARA LA TRAMITACION DEL RESPECTIVO PROYECTO, NO SE REQUIERE DE NINGUNA MANERA INICIATIVA GUBERNAMENTAL. LEY DE FACULTADES. DOTACION TECNICA DEL CUERPO DE POLICIA JUDICIAL.

Declara la exequibilidad de los numerales 4° y 5° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984. Remite a Sentencia número 79 de 1984. Y se declara inhibida para fallar sobre el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 162.

Referencia: Expediente número 1656. Acción de inexecutableidad contra los artículos 1° (numerales 1°, parcialmente, 2°, 4° y 5°) y 2° de la Ley 52 de 1984. Ley de facultades. Dotación técnica del cuerpo de Policía Judicial - Elaboración del nuevo Estatuto Penal Aduanero. Actor: Julio Alberto Corredor Espitia.

Magistrado ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por acta número 52.

Bogotá, D.E., noviembre diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Julio Alberto Corredor, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional presenta ante esta Corporación demanda de inexecutableidad contra los artículos 1° numerales 1° parcialmente, 2°, 4° y 5° y 2° de la Ley 52 de 1984. Se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido y solicitó su separación del conocimiento de este proceso. El señor viceprocurador rindió el concepto fiscal de rigor ante la aceptación de la solicitud del Jefe del Ministerio Público.

Agotados todos los trámites del procedimiento previsto por la Constitución Nacional y el Decreto 432 de 1969, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de la norma es el siguiente:

«LEY 52 DE 1984
(diciembre 28)

“Por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos (2) años para:

1o. Elaborar y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, que deberá seguir la orientación filosófica del Código Penal y adecuarse a sus prescripciones y específicas bases:

a) Creación, organización, reglamentación institucional y dotación técnica de un cuerpo de Policía Judicial.

.....

2o. Crear y estructurar la división o departamento de política criminal dependiente del Ministerio de Justicia, con las funciones que le determine la ley.

.....

4o. Revisar, estructurar y descentralizar la organización y funcionamiento de la División de Medicina Legal.

5o. Reglamentar las exigencias y requisitos para el desempeño de los cargos inherentes a las autoridades de policía en materia penal.

Artículo 2o. Elaborar y poner en vigencia un Nuevo Estatuto Penal Aduanero, sobre las mismas bases filosóficas y conceptuales que en esta ley se señalan para el Código de Procedimiento Penal».

III. LA DEMANDA

1. Normas que se consideran violadas

El actor considera que las normas acusadas infringen los artículos 76, numeral 12; 79 inciso 2º, y 141 de la Constitución Nacional.

2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

a) Estima el actor que el artículo 1º, numerales 1º literal a), 2º, 4º y 5º de la Ley 52 de 1984, contiene disposiciones relacionadas con la estructura de la administración nacional e influyen en el crédito y el gasto público, materias que, de conformidad con los numerales 9º y 22 del artículo 76 de la Carta, corresponde determinar al Congreso por ... la propuesta exclusiva del Gobierno.

Como el proyecto que se transformó en la ley que se acusa parcialmente, fue presentado por el senador Federico Estrada Vélez el 25 de julio del mismo año, se desconoció el rigor constitucional del precepto contenido en el artículo 79 inciso 2º de la Carta. Esta norma dispone que las leyes a que se refieren los ordinales 9º y 22 del artículo 76 sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, lo que no ocurrió con la norma que acusa. Concluye este aspecto de su demanda señalando que: "debe entenderse que lo concedido o entregado por el Congreso al Presidente o Ejecutivo es aquello que el Congreso tiene, aquello para lo que el Congreso está facultado, con buena interpretación normativa debe entenderse que el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente con base en unas facultades que no tenía. Aunque el artículo 76 numeral 12 no dice sobre el procedimiento para conceder esas facultades extraordinarias debe entenderse las limitaciones en la iniciativa, por interpretación de los artículos 76 y 79 de la Constitución Nacional" (sic);

b) Las normas acusadas de la Ley 52 de 1984 infringen además el artículo 141 de la Constitución Nacional puesto que no demuestra cuáles fueron los motivos que determinaron al Congreso a conceder las facultades extraordinarias por ella conferidas. Según el actor, como la norma acusada se refiere a la modificación de algunos aspectos de la estructura de la Administración, debió el Consejo de Estado emitir su concepto sobre la necesidad o conveniencia pública de los preceptos que consagra;

c) Sostiene el actor que el artículo 2º de la Ley 52 de 1984 viola también lo prescrito por el numeral 12 del artículo 76 de la Carta porque no indica de manera precisa el término por el cual se conceden las facultades extraordinarias. El contenido del artículo 2º de la Ley 52 de 1984 no quedó incluido en el término que prevé el artículo 1º de la misma y ni siquiera indica que reviste al Presidente de la República de facultad extraordinaria alguna.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor viceprocurador general de la Nación solicitó a la Corte Suprema de Justicia que declare la exequibilidad de los numerales 1º, literal a), 2º, 4º y 5º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984 por no ser contrarios a la Constitución Nacional. Además pide que en relación con el artículo 2º de la misma ley ordene estarse a lo resuelto en sentencia de septiembre 19 de 1985.

Fundamenta su solicitud en las consideraciones que siguen:

1. Las normas acusadas son constitucionales puesto que el Congreso no desconoció el artículo 79 inciso 2º de la Carta; éste se limitó a hacer uso de la atribución legislativa de iniciativa compartida, prevista en el numeral 2º del artículo 76, que

concede al poder legislativo la competencia para expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones y, al conceder las facultades extraordinarias temporalmente, trasladó esta atribución al Ejecutivo. Al respecto el concepto fiscal sostiene que "... carece de fundamento el cargo formulado contra la Ley 52 de 1984, de cuyo contenido se infiere que la iniciativa legislativa de origen congresional, se utilizó según lo previsto en la Constitución y no correspondía a aquellos proyectos de ley para los cuales se exige el impulso exclusivo del Gobierno".

2. Las consideraciones que expuso esta Corporación sobre el alcance limitado del juzgamiento de las leyes de facultades extraordinarias, en la sentencia del 19 de septiembre de 1985, son aplicables al presente caso en el aspecto del cargo que se refiere a la violación del artículo 141 de la Carta y, en consecuencia, solicita que se reitere esta jurisprudencia.

3. En la misma sentencia la Corte declaró exequible el artículo 2° de la Ley 52 de 1984 que también acusa el actor en su demanda, por lo tanto la Corte deberá estarse a lo resuelto.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia*

De conformidad con lo previsto por el artículo 214 de la Carta, esta Corporación es competente para conocer de la demanda que inició este proceso, por tratarse de una acción ciudadana de inconstitucionalidad contra preceptos que hacen parte de una ley.

2. *Cosa juzgada*

En primer lugar advierte la Corte que esta Corporación decidió declarar exequible el ordinal 1° en su inciso 1° y en su letra a) del artículo 1°, y el artículo 2° de la Ley 52 de 1984 en la sentencia de 19 de septiembre de 1985. Sobre dichas normas nuevamente acusadas, ante el mérito de la sentencia que se cita y por la fuerza de cosa juzgada que ella impone, esta Corporación ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

3. *El numeral 2° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984.*

Encuentra la Corte que existe carencia actual de objeto en el punto del examen de la constitucionalidad del numeral 2° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984 por las siguientes consideraciones:

a) La ley de facultades extraordinarias comenzó su vigencia a partir del 13 de enero de 1985, fecha en la que fue publicada en el *Diario Oficial*;

b) El término dentro del cual fue facultado el Presidente de la República para ejercer las competencias conferidas por la ley fue de dos años, según lo prevé el artículo 1°, el que se cumplió el 13 de enero de 1987;

c) Dentro del término conferido, el Ejecutivo no hizo uso de las facultades que previó la norma aquí estudiada, habiéndose así agotado sin ser ejercida la habilitación legislativa extraordinaria;

d) La demanda que dio inicio a este proceso, fue presentada cuando la norma acusada no tenía operancia por expiración del término en ella señalado. Como el Ejecutivo no hizo uso oportuno de las facultades conferidas, carece de objeto actual el examen de constitucionalidad que se le ha solicitado a la Corte y así habrá de declararlo en la parte resolutive de este fallo.

4. *Los numerales 4º y 5º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984.*

“Para el caso en examen encuentra la Corte que las normas acusadas confieren facultades al Gobierno dentro de las exigencias señaladas por el artículo 76 numeral 12 de la Carta, es decir, son ‘precisas’ y *pro tempore*”.

Resulta evidente que las facultades otorgadas para revisar, reestructurar y descentralizar la organización y funcionamiento de la División de Medicina Legal y para reglamentar las exigencias y requisitos para el desempeño de los cargos inherentes a las autoridades de policía en materia penal, son claras e inequívocamente delimitadas en las materias a que se refieren, de tal manera que no queda duda de la correspondencia entre las funciones que, según la Constitución, son de competencia legislativa ordinaria del Congreso y las que son objeto de habilitación extraordinaria en este caso.

No asiste razón al actor en su cargo contra las normas bajo examen porque, entre otras consideraciones, las materias a las que ella se refieren son de la competencia del legislador, sin que necesariamente, deba anteceder la iniciativa del Gobierno para la tramitación ordinaria de los proyectos de ley correspondientes en el Congreso de la República, ni para la de los que concedan facultades extraordinarias en este campo. Así, corresponde al Congreso por su propia iniciativa o por iniciativa del Gobierno, hacer las leyes e interpretarlas, reformarlas y derogarlas (art. 76 numeral 2º) y las facultades conferidas por los numerales 4º y 5º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984, no se refieren a las materias previstas por los numerales 9º y 22 del artículo 76 de la Carta como lo señala la demanda. Ni revisar, reestructurar y descentralizar la organización y el funcionamiento de una división del Ministerio de Justicia, ni reglamentar las exigencias y requisitos para el desempeño de los cargos inherentes a las autoridades de policía en materia penal, conducen a la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos ni a fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos ni el régimen de sus prestaciones. Mucho menos permiten siquiera pensar en que estas facultades se relacionen de alguna manera con la competencia para “dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”, de conformidad con lo previsto por el numeral 22 del artículo 76 de la Carta.

Son, pues, competencias propias del Congreso las que la Ley 52 de 1984 atribuyó al Presidente de la República y, para la tramitación del respectivo proyecto, no se requiere de ninguna manera iniciativa gubernamental. Esta Corporación encuentra que por este aspecto las normas acusadas son también constitucionales por lo que la Corte declarará su conformidad con la Constitución.

De otra parte, esta Corporación no atiende la solicitud del actor que se dirige a obtener el examen de constitucionalidad de las razones que movieron al legislador a expedir la ley de facultades extraordinarias, porque el ámbito del control que ejerce no alcanza al juzgamiento de la conveniencia y necesidad de la actuación del Congreso cuando expide una ley de facultades extraordinarias.

La Corte reitera en este caso su jurisprudencia acerca de su incompetencia para efectuar juzgamiento sobre el aspecto de la conveniencia de la decisión que adopte el legislador en ejercicio de atribuciones que le son exclusivas, de acuerdo con claro mandato constitucional.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia número 72 del 19 de septiembre de 1984 sobre el literal a) del ordinal 1° del artículo 1° y sobre el artículo 2° de la Ley 52 de 1984.

Segundo. DECLARARSE INHIBIDA para fallar sobre el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984 por carencia actual de objeto.

Tercero. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD de los numerales 4° y 5° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

EL INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION ES UN ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISION ES UN ORGANO DE DIRECCION DEL MISMO, CORRESPONDE AL CONGRESO SEÑALAR LA COMPOSICION DE ESTE CONSEJO Y SU MANERA DE DESIGNACION, ESTA ES UNA FUNCION PROPIA DEL LEGISLADOR, QUE SE EJERCE POR MEDIO DE LA EXPEDICION DE LOS ESTATUTOS BASICOS, PARA TODA ENTIDAD.

Exequibles los literales e), f), g), h), i) y el párrafo del artículo 9º; así como el artículo 10 y párrafo y artículo 11 y párrafo de la Ley 42 de 1985.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 163.

Referencia: Expediente número 1666. Acción pública de inexecutableidad contra los artículos 9º (parcialmente) y párrafo; 10 y párrafo; 11 (parcialmente) y párrafo de la Ley 42 de 1985. Organos de dirección y administración Consejo Nacional de Televisión. Actor: César Castro Perdomo.

Magistrado Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada por acta número 52.

Bogotá, D.E., noviembre diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública de inexecutableidad que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional presentó ante esta Corporación escrito en el que demanda que se declaren inconstitucionales algunos artículos de la Ley 42 de 1985 “por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en una entidad asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones”.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las normas acusadas es el siguiente:

«LEY 42 DE 1985
(febrero 11)

Por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en una entidad asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

.....

CAPITULO II

Artículo 9o. El Consejo Nacional estará integrado en la siguiente forma:

.....

e) Un representante de los periodistas;

f) Un representante designado por las Academias Colombianas de la Lengua y de Historia, o su suplente;

g) Un representante designado por los decanos de las facultades de Comunicación Social que se encuentren aprobadas por el Icfes en el momento de la elección o su suplente;

h) Un representante de los ex directores de Inravisión, o su suplente;

i) Dos representantes elegidos por la Comisión para la Vigilancia de la Televisión, de que trata el artículo 39 de la presente ley, con sus respectivos suplentes. Tales representantes podrán ser o no miembros de la Comisión de Vigilancia, pero deberán cumplir algunos de los siguientes requisitos: acreditar títulos de especialización en comunicación, psicología o sociología o haber estado vinculados a actividades de transmisión, producción, programación o crítica de televisión durante un período no inferior a cinco (5) años continuos o discontinuos.

Parágrafo. Los suplentes solamente asistirán al Congreso para suplir faltas temporales o absolutas del respectivo principal.

Artículo 10. La elección o designación de los representantes de que tratan los literales e), f), g) y h) del anterior artículo, se hará conforme a la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional.

No obstante si transcurridos treinta (30) días a partir de la fecha en que se les ha solicitado la designación del representante respectivo, no se hubiere designado, el Consejo Nacional de Televisión, por mayoría de sus miembros, procederá a efectuar la o las elecciones de entre los candidatos postulados, en cada caso, por los representantes de que tratan dichos literales.

Parágrafo. En caso de muerte, renuncia o incapacidad permanente de un principal, lo reemplazará el suplente hasta tanto se llene la vacante. Cuando la vacancia sea del principal y del suplente simultáneamente, el Consejo Nacional de Televisión, por mayoría de sus miembros, elegirá los reemplazos y hasta tanto se realice la elección en propiedad, conforme a lo dispuesto por la presente ley.

Artículo 11. Los miembros del Consejo diferentes del Ministerio de Comunicaciones, el Director de Colcultura y el representante del Presidente de la República, tendrán los siguientes períodos:

.....

Los representantes de la Academia Colombiana de la Lengua y de Historia y de las facultades de Comunicación Social, cuatro (4) años.

El representante de los ex directores de Inravisión, dos (2) años.

El representante de los periodistas, tres (3) años.

Los representantes de la Comisión para la Vigilancia de la Televisión, dos (2) años.

Parágrafo. Ninguno de los miembros del Consejo podrá ser reelegido para el período siguiente.

.....».

III. LA DEMANDA

A. Normas que se consideran infringidas.

Sostiene el actor que las normas acusadas infringen los artículos 2º, 120, numeral 5º de la Constitución Nacional.

B. Fundamentación.

En concepto del actor, las normas que acusa son inconstitucionales por las siguientes razones:

1. El artículo 9º de la Ley 42 de 1985 que se acusa parcialmente, es contrario a lo dispuesto por el artículo 2º de la Carta porque desconoce el carácter soberano con el que actúa el Estado colombiano en los asuntos que corresponden a la administración pública. El Estado colombiano no tiene por qué compartir el dominio que tiene sobre los canales de televisión ni puede admitir que las decisiones sobre los mismos las tomen voceros de la comunidad. La norma demandada impide al Estado el ejercicio de su dominio soberano que se manifiesta por medio de sus representantes constitucionales ya que otorga a la comunidad la competencia para administrar esos canales de televisión.

2. El inciso 2º del ordinal 5º del artículo 120 de la Carta que señala que los miembros de las juntas directivas de los establecimientos públicos son representantes del Presidente de la República, también resulta violado por las normas acusadas. Los miembros del Consejo Nacional de Televisión son agentes de los gremios que

representan en contravención del texto constitucional citado ya que “la finalidad de que los miembros de las Juntas Directivas sean agentes del Presidente de la República significa que aquéllos sean voceros del Presidente ante el organismo respectivo, que desarrollen su política, que sigan las instrucciones que les dé el Gobierno y que en todo momento representen los intereses del Estado bajo la dirección del señor Presidente, quien según el artículo 120 es el Jefe del Estado y la suprema autoridad administrativa en la Nación y en tales calidades debe ser quien oriente al Estado en todo aspecto administrativo, como debe ser el manejo de la Televisión Nacional, por tratarse como ya se ha dicho, de canales oficiales, de los que es dueña la Nación y como tal está llamada a administrarlos bajo su propia responsabilidad sin tener que compartirla con los voceros de la comunidad para no crear confusión en el manejo de los intereses del Estado”.

3. Los artículos 10 y 11 de la Ley 42 de 1985 que establecen los procedimientos para nombramiento y el período de los miembros del Consejo Nacional de Televisión se encuentran en relación directa con el artículo 9º de la misma, por lo que deben ser también declarados inexecutable. De otra parte el artículo 10 también debe ser declarado contrario a la Constitución porque el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional de Televisión, en caso de vacancia le corresponde, según el ordinal 5º del artículo 120 de la Carta, al Presidente de la República.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

Ante la aceptación del impedimento del señor Procurador General de la Nación, el señor viceprocurador rindió el concepto fiscal de rigor, en los siguientes términos:

1. Las funciones que le asigna la ley a los miembros del Consejo Nacional de Televisión son de carácter público y los intereses que representan son los de la sociedad sin que por este hecho adquieran la calidad de empleados públicos.

2. La Constitución no exige que las Juntas Directivas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos deban ser integrados mayoritariamente por empleados oficiales; por lo tanto, la participación de representantes de la comunidad que ordena la Ley 42 de 1985 y la adopción de las medidas correspondientes, no implican la entrega de la soberanía estatal. Las funciones asignadas al Consejo Nacional de Televisión no son legislativas ni reglamentarias ya que “reglamentar” no significa que su contenido y radio de acción permita asimilarlas ni desde el punto de vista técnico ni jurídico a los decretos reglamentarios de las leyes o decretos-leyes, puesto que en ejercicio de tales funciones el Consejo no puede dictar normas sustantivas que complementen las leyes, ni menos que las modifiquen o introduzcan mecanismos o sistemas ajenos a ellas o a los decretos reglamentarios.

3. También carece de sentido el cargo que formula el actor puesto que ni el artículo 9º de la Ley 42 de 1985 ni disposición alguna de la misma ley prevén que los miembros no oficiales, que integren el Consejo Nacional de Televisión, actúen como representantes de la Nación y sean así mismo agentes del Presidente de la República.

4. Por último solicita que esta Corporación declare executable los artículos 9º ordinales e), f), g), h), i); 10 y 11 de la Ley 42 de 1985.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Cumplidos como están los términos y las actuaciones propias del proceso constitucional, procede la Corte Suprema de Justicia a resolver la cuestión planteada en el presente caso.

1. *Competencia.*

De conformidad con el artículo 214 de la Constitución Nacional, esta Corporación es competente para conocer de la acción pública de inexecuibilidad porque las normas que se acusan forman parte de una ley de la República.

2. *El examen de los cargos de inconstitucionalidad.*

a) En desarrollo de las competencias que confieren los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional, el Congreso de la República a través de la Ley 42 de 1985 expidió el estatuto básico para el Instituto Nacional de Televisión, Inravisión, y dentro de él creó el Consejo Nacional de Televisión como su órgano de dirección (art. 8º); además, señaló sus funciones (arts. 13, 14 y 15), su composición (art. 9º) y los procedimientos para su integración (arts. 9º, literal i) y parágrafo, 10 y 11);

b) Se observa que esta Corporación ya definió el alcance de la Ley 42 de 1985 respecto de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Televisión, Inravisión; en efecto, en sentencia del 18 de septiembre de 1986 la Corte señaló que:

“De otro lado, ha de observarse que la Ley 42 de 1985 transformó el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en una entidad asociativa de carácter especial a la cual le corresponde la prestación de los servicios públicos de radio y televisión oficiales. Asociación que agrupa a entidades públicas tales como el Ministerio de Comunicaciones, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom; el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura, sometiendo los estatutos que han de regular el nuevo ente público a las normas de la misma Ley 42 de 1985, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente de segundo grado, del orden nacional, sujeto a la tutela del Ministerio de Comunicaciones.

“Lo anterior indica que aun cuando la ley autorizó una nomenclatura distinta para designar el nuevo ente público, o mejor, no determinó la categoría que a éste debía asignarse de acuerdo con el Decreto 3130 de 1968, no por ello ha de concluirse que este ‘nuevo ente llamado Inravisión haya mutado su naturaleza y por ello sigue siendo un establecimiento público como organismo descentralizado en el cual concurren los requisitos correspondientes, toda vez que es de creación legal, encargado principalmente de atender funciones administrativas conforme a las reglas del Derecho Público y dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y tutela por parte del poder central’ ” (Magistrado ponente, doctor *Jaime Pinzón López*).

c) De conformidad con los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Carta, corresponde a la ley crear los establecimientos públicos y expedir los *estatutos básicos* que rijan sus actividades esenciales; a este respecto, la Corte ha establecido con meridiana claridad que el Congreso por medio de la ley, puede señalar la compo-

ción de los consejos o juntas directivas de los mismos, así como la manera de constituirlos y que ningún texto de la Carta o de la ley inviste a los miembros de las juntas de los establecimientos públicos, cuando no son funcionarios de la Administración Nacional, del carácter, condición o calidad jurídica de representantes de la Nación.

En efecto, en sentencia del 3 de septiembre de 1971 la Corte señaló que:

“.....

“2. A la luz del numeral 10 del artículo 76 de la Constitución pertenece a la ley ‘expedir los estatutos básicos de las Corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos’.

“Como el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, es un establecimiento público erigido por el Decreto 3175 de 1968 (art. 1º), resulta evidente que dicho acto, por medio de su artículo 5º, acusado en los puntos que se acaban de indicar, tiene virtud constitucional, como la propia ley que el Congreso da normalmente, para señalar quiénes deben integrar la junta directiva de dicho instituto y cómo debe procederse al nombramiento de ellos. Es una atribución propia de los estatutos básicos de las entidades administrativas denominadas establecimientos públicos, dictados por medio de ley. El cargo que se estudia es, por ende, infundado: conclusión que podría rematar la parte motiva de esta sentencia.

“3. Pero se afirma que el artículo 5º del Decreto 3175 es contrario al numeral 5º del artículo 120 de la Carta, a cuyo tenor el Presidente de la República debe nombrar y remover libremente sus agentes en las juntas directivas de los establecimientos públicos. Tacha que carece de fundamento, toda vez que el Decreto referido no dispone que los dos miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica objeto de este comentario, tengan el carácter de agentes del Primer Mandatario del Estado, sino que sean nombrados por él de listas de candidatos cuya elaboración allí se regula.

“4. En ese mismo texto, en cambio, sí se ordena que el Presidente designe directamente, como agente suyo, uno de los miembros de dicha junta, medida de suma importancia que se omite en las diversas transcripciones que en este negocio se han hecho del artículo 5º tantas veces citado. Esta omisión ha sido causa, tal vez, del argumento que se rebate y acaso de la misma demanda que se resuelve.

“5. Se dice también que todos los miembros de las juntas directivas de los establecimientos públicos son representantes de la Nación, y como tales, han de ser designados por el Presidente de la República. No es dable compartir esta tesis, pues los representantes de la Nación, o por mejor decir, de la administración nacional, sólo adquieren esa calidad cuando una disposición constitucional o con fuerza de ley se la depara; lo que no sucede en el caso de autos. Debe insistirse en que ningún texto de la Carta o de la ley inviste a los miembros de las juntas de los establecimientos públicos, cuando no son funcionarios, del carácter de representantes de la Nación con poderes para obrar en su nombre y por cuenta de ella”.

“... (Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Por lo tanto, a la luz de esta jurisprudencia, en las normas que se examinan no todos los miembros del Consejo Nacional de Televisión son representantes de la Nación, ni deben ser designados por el Presidente de la República como lo pretende el actor, pues es a la ley, como se vio, a la que corresponde señalar la composición de aquél con la limitación que consiste en que si ordena que se integre con representantes de la Nación, éstos deben ser designados por el Presidente de la República.

De otra parte, no todos los miembros en dichas juntas o consejos representan a la Nación, ya que también es la ley, como expresión de la voluntad de aquélla y en armonía con la Constitución, la que puede señalar en qué condiciones puede detentarse y ejercerse dicha representación y cuándo procede ésta.

d) De conformidad con lo visto, el estudio de las normas acusadas se reduce a determinar si la ley puede o no prescribir que los órganos de dirección de los establecimientos públicos se integren con un número de personas que en su mayor parte no representen intereses o entidades nacionales;

e) Como el Instituto Nacional de Radio y Televisión es un establecimiento público y el Consejo Nacional de Televisión es un órgano de dirección del mismo, resulta evidente, a la luz del numeral 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional, 'que el artículo 9º en los literales e), f), g), h), i) y parágrafo, de la Ley 42 de 1985, es constitucional por el aspecto de la competencia para el señalamiento de la composición de aquel órgano.

De conformidad con esta norma constitucional, corresponde al Congreso la facultad de señalar la composición del Consejo Nacional de Televisión en dicho Instituto y cómo debe procederse a la designación de los miembros de dicha junta; además ésta es, como se ha dicho, una atribución propia del legislador que ejerce por medio de la expedición de los *estatutos básicos* de las entidades administrativas que la misma Carta denomina establecimientos públicos (Sentencia de septiembre 3 de 1971. Magistrado ponente doctor *José Gabriel De la Vega*).

También se ajustan a la Constitución, por el aspecto de la competencia, los artículos 10 y 11 y sus respectivos párrafos de la Ley 42 de 1985, puesto que se dictaron en ejercicio de las atribuciones constitucionales que le confieren los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Carta al Congreso. Estas dos normas se encuentran en estrecha y necesaria relación de dependencia con el artículo 9º que en este apartado se analiza, pues se reducen a señalar el procedimiento supletivo para la designación de los miembros no oficiales del citado consejo, así como su período, y reserva al Gobierno la competencia reglamentaria para establecer el procedimiento ordinario de elección o designación.

Empero, como se vio, el actor estima que "el origen no oficial de la mayor parte de los miembros que componen el citado Consejo vicia todo el contenido de la norma acusada ya que éstos deben ser designados siempre por el Presidente de la República en tanto agentes suyos, y porque en la actual regulación no representan los intereses del Estado el que, según su juicio, debe ejercer, por medio de la mayoría de los miembros de las Juntas Directivas, su soberanía sobre los asuntos que corresponden a la administración y a los servicios públicos".

“Advierte la Corte que ningún texto de la Carta ni disposición legal alguna exige que la mayor parte de los miembros de las juntas directivas de los establecimientos públicos se integre con funcionarios de la Administración Nacional, ni mucho menos como lo pretende el actor, que todos los integrantes de las juntas directivas adquieran de manera automática la calidad de representantes de la Nación por el solo hecho de ocupar los cargos directivos en las citadas entidades, tanto más cuanto que la ley está habilitada para señalar la correspondiente composición en cada caso.

Pero hay más, el artículo 1º de la Ley 42 de 1985 que fue declarado exequible por esta Corporación en sentencia número 85 del 9 de octubre de 1986, señaló la naturaleza de Inravisión:

“Artículo 1o. La Nación, a través del Ministerio de Comunicaciones, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura, se asociará para conformar una persona jurídica que con el nombre de Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, tenga a su cargo la prestación de los servicios públicos de televisión y radiodifusión oficial. Los estatutos de dicha entidad se sujetarán a las normas de la presente ley”.

Así, en este caso, la manifestación de la voluntad de la Nación es ejercida por el legislador con arreglo a los términos y en la forma prevenida en la Constitución al disponer que la Nación sea la que se “asocie” para conformar el establecimiento público nacional Inravisión y al ordenar que en la composición del Consejo Nacional de Televisión tomen asiento representantes de la comunidad en el número y en la parte que estime más conveniente. Hay que reiterar sobre este particular que la conveniencia de las normas que se analizan es aspecto que escapa al control constitucional de la Corte, como lo señala la constante jurisprudencia de esta Corporación.

De esta manera es claro para esta Corporación que a la luz del artículo 76 numerales 9º y 10, no todos los miembros de las citadas juntas o consejos son representantes de la Nación y que no deben serlo de manera automática, puesto que las competencias del legislador son amplias en este aspecto e incluyen la de determinar, entre otras cosas, el origen y la representatividad de aquellos integrantes, así como la composición de dichas juntas o consejos, como ocurre con las normas que se examinan.

Estos miembros pueden, por disposición legal, ser representantes de la Nación y en su caso deben ser designados por el Presidente de la República, representantes de otros entes administrativos nacionales que concurren por mandato de la ley y en cuanto tales también representan a la Nación, como ocurre en el asunto bajo examen, en el que los directores o gerentes de los demás establecimientos públicos nacionales que hacen parte del Consejo Nacional de Televisión, son nombrados por el Presidente de la República y actúan en nombre de intereses de la Nación.

El actor presupone que todos los miembros, o cuando menos la mayoría de los miembros de las juntas directivas de los establecimientos públicos, son “representantes de la Nación” y concluye que los integrantes del Consejo Nacional de Televisión en Inravisión deben ser designados todos por el Presidente de la República. No prospera este cargo puesto que, como se vio, es competencia propia del Congreso la

de determinar en cada caso no sólo la composición y la mayoría sino los procedimientos para la integración de las juntas o consejos de las entidades descentralizadas, la que puede variar en una u otra entidad y, de igual forma, señalar la representatividad de los miembros de las Juntas o consejos directivos, por lo que las normas cuya constitucionalidad se analiza, también se ajustan en este aspecto a las previsiones de la Carta.

De tiempo atrás esta Corporación ha entendido que los representantes de la Administración Nacional en los establecimientos públicos nacionales, para los efectos de organizar y determinar la composición de los órganos plurales de dirección de éstos, son representantes de la Nación para esos fines, que adquieren y detentan esa alta calidad porque la ley se la confiere, como en el caso de la Ley 42 de 1985, según lo dispone el artículo 1° arriba transcrito”.

Pero además, estos dignatarios no son, por el cargo que ocupan, empleados públicos, aunque ejerzan funciones públicas. Así lo señaló el legislador dentro de sus competencias, cuando dispuso lo siguiente: “Los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y... aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleados públicos. Su responsabilidad, lo mismo que sus incompatibilidades e inhabilidades, se regirán por las leyes de la materia y por las normas del respectivo organismo” (art. 18 Decreto 3130 de 1968).

Tampoco asiste razón en este punto al actor toda vez que la Ley 42 de 1985 no dispone que los miembros del Consejo Nacional de Televisión, con excepción del Ministro de Comunicaciones y su delegado, un representante del Presidente de la República y su respectivo suplente y el director del Instituto Colombiano de Cultura y su delegado, tengan o detentan automáticamente el carácter de representantes de la Nación ni de agentes del Jefe del Gobierno y de la Administración, ni sean designados por éste.

Lo que sí ordena la Carta es que “los representantes de la Nación” en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado sean agentes del Presidente de la República (art. 120 num. 5° C.N.) y, en las disposiciones acusadas, tres de los nueve miembros del Consejo son agentes directos del Presidente de la República, uno como su representante especial, los otros dos como subordinados suyos en otras tantas entidades públicas nacionales en las cuales también son designados por el Jefe Supremo de la Administración. Es evidente entonces que como agentes del Presidente y como funcionarios designados por aquél en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, no pueden menos que representar el interés nacional y actuar en favor de la Nación.

Por lo mismo no puede exigirse al legislador que cuando expida los estatutos básicos de los establecimientos públicos prescriba que todos o la mayor parte de los miembros de sus juntas directivas deban ser funcionarios estatales como lo pretende el actor, ni agentes del Presidente de la República, ni “representantes de la Nación”, sólo puede admitirse que el numeral 5° del artículo 120 de la Constitución Nacional, le asigna a los agentes del Presidente, la calidad de representantes de la Nación en

dichos órganos ya que éste tampoco puede menos que representar los intereses de aquella entidad en el sentido público constitucional.

De otra parte, la citada providencia señala que: “Lo anterior no ha de interpretarse en el sentido de que los miembros de las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, cuando no desempeñan funciones oficiales de manera permanente, pueden actuar sin dependencia del Gobierno, pues a éste incumbe ejercer tutela sobre esos organismos para controlar sus actividades y coordinar los planes generales de la administración; coordinación y control que corresponden en primer lugar al Presidente de la República en los términos de sus competencias constitucionales como suprema autoridad administrativa.

Dichos miembros, en todo caso, no representan un interés privado o particular sino el interés público o social que deben atender y servir los referidos establecimientos; tal como lo establece el artículo 17 del Decreto 3130 de 1968 los miembros de las juntas o consejos directivos están sometidos al deber legal de obrar consultando la política gubernamental del respectivo sector y el interés del organismo ante el cual actúan, con lo cual se quiere asegurar la unidad de orientación y gestión dentro de la Administración Nacional.

No queda duda al respecto y entiende la Corte que la composición del Consejo Nacional de Televisión, aunque no sea en su mayor parte integrada por representantes de la Administración Nacional o de la Nación, designados por el Presidente de la República, se ajusta en todas sus partes a la Carta Política.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLES los literales e), f), g), h), i) y el parágrafo del artículo 9º, así como el artículo 10 y parágrafo y artículo 11 y parágrafo de la Ley 42 de 1985 .

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

ESTESE A LO RESUELTO EN SENTENCIA DE ESTA CORPORACION EL
19 DE MAYO DE 1983, EN EL PROCESO 1.011. COSA JUZGADA. NUEVOS
PRINCIPIOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

**Estése a lo resuelto en sentencia del 19 de mayo de 1983, proceso número
1.011.**

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 164.

Referencia: Expediente número 1674. Acción de inexecuibilidad contra el literal g) ordinal 2° del artículo 10 de la Ley 19 de 1982. Nuevos principios de los contratos administrativos. Facultades extraordinarias al Presidente. Actor: Jorge Enrique Cáceres Anzola.

Magistrado Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.

Aprobada según acta número 52.

Bogotá, D.E., noviembre diecinueve (19) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Enrique Cáceres Anzola presentó ante esta Corporación escrito de demanda en el que pide que se declare inexecutable por ser contrario a la Constitución Nacional el literal g) del ordinal 2° del artículo 10 de la Ley 19 de 1982.

Como en el presente caso se han cumplido todos los trámites del proceso constitucional, la Corte procede a resolver la cuestión planteada.

II. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA

«LEY 19 DE 1982
(enero 22)

“Por la cual se definen nuevos principios de los contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

.....

Artículo 10. Concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley para lo siguiente:

.....

2. Reformar el régimen de contratación de la Nación y sus entidades descentralizadas previsto en el Decreto 150 de 1976 y sus normas concordantes sobre los siguientes aspectos:

.....

g) *Régimen especial de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República en materia de contratación administrativa...*».

(Lo subrayado es lo acusado).

III. LA DEMANDA

Sostiene el actor que de conformidad con el inciso primero del artículo 59 de la Carta, la Contraloría General de la República como cualquier otro organismo oficial del orden nacional debe ser objeto de vigilancia en su gestión fiscal, ya que recibe apropiaciones provenientes del Presupuesto Nacional.

En atención a lo dispuesto por la citada norma constitucional no puede la ley establecer un régimen especial para la gestión fiscal de la Contraloría General de la República en materia de contratación administrativa.

De otra parte, la disposición acusada, en sentir del actor, resulta violatoria del inciso 2° del artículo 59 de la Constitución Nacional porque se dirige única y exclusivamente a permitir al Ejecutivo que establezca las normas que regulen la gestión fiscal de la Contraloría en materia de contratación y no de la administración. En su criterio esta norma se dirige a regular una actividad interna de la citada entidad fiscalizadora invadiendo la esfera de la autonomía que le corresponde.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor viceprocurador general en el oficio número 1228 de agosto 26 de 1987, emitió el concepto fiscal correspondiente ante el impedimento aceptado al señor Procurador General de la Nación. La vista fiscal solicita a esta Corporación que ordene estarse a lo resuelto en las sentencias de mayo 19 y julio 28 de 1983, por configurarse en el asunto *sub examine* el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Por tratarse de una disposición que forma parte de una ley de la República, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la norma acusada en el presente caso.

Empero, advierte esta Corporación que con anterioridad emitió fallo de mérito en el que declaró exequible en su totalidad la Ley 19 de 1982 dentro de la que se encuentra comprendido el precepto objeto de la acción que se tramita por este proceso, al que se extienden sus efectos (sentencia del 19 de mayo de 1983, expediente 1.011. Magistrado ponente doctor *Carlos Medellín*).

Además, recuerda la Corte que esta Corporación por virtud del fallo del 28 de julio del mismo año, ante otra demanda dirigida contra el literal g) del numeral 2º del artículo 10 de la Ley 19 de 1982 (expediente número 1.076), reiteró la decisión citada.

Como las decisiones en materia de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada, debe la Corte ordenar en la presente providencia que se esté a lo resuelto en la sentencia del día 19 de mayo de 1983.

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO RESUELTO en sentencia de esta Corporación del 19 de mayo de 1983 en el proceso número 1.011.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COMO LAS FACULTADES LEGISLATIVAS NO FUERON RESTRINGIDAS O CONDICIONADAS POR EL ORGANO LEGISLATIVO, PODIA EL PRESIDENTE ACTUAR CON LA AMPLITUD CON QUE HUBIESE PODIDO HACERLO EL PROPIO LEGISLADOR. CREACION DEL CUERPO TECNICO DE POLICIA JUDICIAL.

Estése a lo resuelto en sentencia del 21 de mayo de 1987, en cuanto a la expedición y vigencia del Decreto 0050 de 1987 se realizaron de acuerdo con las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por la Ley 52 de 1984. Exequibles los artículos 326 a 333 del Decreto-ley 0050 de 1987 sobre cuerpo técnico de la Policía Judicial.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 165.

Referencia: Expediente número 1657. Acción de inexequibilidad contra los artículos 326 a 333 del Decreto 0050 de 1987 "cuerpo técnico de Policía Judicial". Actor: Julio Alberto Corredor Espitia.

Magistrado Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 53.

Bogotá, D.E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación el ciudadano Julio Alberto Corredor Espitia, en ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inexequibilidad contra los artículos 326 a 333 del Decreto número 0050 de 1987".

Admitida la demanda se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien en la debida oportunidad emitió el concepto exigido por la Ley.

Por tanto procede la Corte a resolver sobre el asunto planteado:

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

“Artículo 326. *Cuerpo Técnico de Policía Judicial*. Créase el Cuerpo Técnico de Policía Judicial destinado a prestar a los jueces la colaboración investigativa necesaria.

“Artículo 327. *Dirección*. El Cuerpo Técnico de Policía Judicial ejercerá sus funciones bajo la dirección y coordinación del Director Nacional de Instrucción Criminal y de los Directores Seccionales de Instrucción Criminal.

“Artículo 328. *Organismos del Cuerpo Técnico de Policía Judicial*. En cada Distrito Judicial y bajo la dirección del Director de Instrucción Criminal, se conformarán dependencias del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, de acuerdo con las necesidades del servicio. La Dirección Nacional podrá crear también unidades de investigación.

“Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial designados para colaborar en las investigaciones, cuando no estén adscritos permanentemente a la unidad de investigación, prestarán sus servicios bajo la dirección operativa del juez correspondiente y por el tiempo que éste determine.

“Artículo 329. *Integración*. Corresponde al Director Nacional de Instrucción Criminal directamente o por medio de los directores seccionales de Instrucción Criminal nombrar e integrar los Cuerpos Técnicos de Policía Judicial que han de cumplir tales funciones dentro del territorio de la República.

“Artículo 330. *Composición*. El Cuerpo Técnico de Policía Judicial está compuesto por el personal directivo, técnico y científico que el Director Nacional de Instrucción Criminal designe.

“Artículo 331. *Funcionamiento transitorio*. Hasta tanto no se reglamente el funcionamiento del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, continuarán desarrollando esta actividad la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

“De todas maneras a partir de la vigencia de este Código, la dirección y coordinación de las distintas actividades y funciones de la Policía Judicial será ejercida, a nivel nacional por el Director Nacional de Instrucción Criminal.

“Artículo 332. *Otras autoridades del Cuerpo Técnico de Policía Judicial*. Ejercen eventualmente las funciones del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, en caso de urgencia, o cuando por cualquier circunstancia no intervenga inmediatamente el funcionario de instrucción o el Cuerpo Técnico de Policía Judicial:

a) El Director General de Aduanas, los funcionarios de la División de Investigaciones Especiales de la Dirección General de Aduanas, los Administradores de Aduana, los comandantes y agentes del Resguardo Nacional, en relación al delito de contrabando y conexos;

b) Los funcionarios del Instituto de Medicina Legal, en lo que se relacione con pruebas técnicas;

c) Los abogados de la Procuraduría General de la Nación, cuando en ejercicio de la vigilancia judicial o administrativa encuentren hechos punibles imputables a funcionarios públicos;

d) Las autoridades de Circulación y Tránsito, cuando se trate de hechos punibles causados con vehículos de transporte;

e) Los Alcaldes Municipales, los Inspectores Departamentales y Municipales de Policía, los miembros de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad que no estén incorporados al Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

“Artículo 333. *Empleo de laboratorios y medios técnicos.* El Director Nacional de Instrucción Criminal, los Directores Seccionales o los Jueces de Instrucción podrán utilizar los laboratorios y medios técnicos de investigación que tengan las entidades de carácter público.

“Excepcionalmente y por la necesidad del servicio, podrán utilizarse laboratorios y medios técnicos privados, previa autorización de quien tenga la disponibilidad”.

III. LA DEMANDA

A. *Normas constitucionales que se consideran infringidas.* Estima el actor que los artículos 326 a 333 del Decreto 0050 de 1987 violan los artículos 76 numerales 9º y 12; 79 inciso 2º y 92 de la Constitución Nacional.

B. *Fundamentos de la demanda.* Después de cuestionar la exactitud de las facultades otorgadas al ejecutivo por el literal a) del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984, por considerar que dicha prescripción no es precisa en relación con el objeto normativo propuesto, el actor glosa la constitucionalidad de los artículos 326 a 333 del Decreto-ley 0050 de 1987, expedido por el Presidente de la República con base en dichas facultades.

El actor fundamenta su impugnación en los siguientes argumentos:

1. La ley faculta al Ejecutivo para que dentro de la estructura normativa del nuevo Código de Procedimiento Penal, expida normas sobre “creación, organización, reglamentación institucional y dotación técnica de un cuerpo de Policía Judicial”, pero no faculta para crear, organizar, reglamentar y dotar un nuevo cuerpo de policía judicial, modificando la estructura administrativa del Estado.

Para llegar a la afirmación precedente, el actor parte del hecho de que la ley de facultades habla de “creación, y no de crear”.

Considera el impugnante que “creación” significa “acción de crear, o cualquier cosa creada”, mientras que “crear” significa “dar existencia a una cosa sacándola de la nada”.

2. Partiendo del principio de que un código fundamentalmente persigue “la exposición sistemática, clara y concreta de una rama especial del derecho” considera el actor que el Decreto 0050 de 1987, por el cual se expide el Código de Procedimien-

to Penal, viola también el artículo 92 de la Constitución, ya que de acuerdo con los principios rectores contenidos en el título preliminar, la modificación de la estructura administrativa del Estado mediante la creación de un cuerpo técnico de Policía Judicial, no guarda relación alguna con el título mismo del Decreto.

3. Teniendo en cuenta, según dice el actor, que las facultades otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, estaban encaminadas a “elaborar y poner en vigencia el nuevo Código y no sólo a expedirlo, el Presidente de la República se extralimitó en el término de dos años que se le habían concedido para poner en vigencia el nuevo Código, pues ésta sólo se inició el 1° de julio de 1987” es decir 5 meses, 18 días después del mandato y facultad entregados por el Congreso de la República al Gobierno Nacional.

IV. CONCEPTO FISCAL

En su concepto el Procurador General de la Nación considera:

1. Que a partir de la lectura de la exposición de motivos que la ley de facultades, puede concluirse que la distinción semántica que el actor pretende hacer entre los términos “creación” y “crear” carece de sentido, pues el legislador propuso la “creación de una auténtica policía judicial, que no dependa de los mandos ordinarios de la fuerza, cuya misión única es la de investigar el delito para nutrir de pruebas técnicas a los jueces de la República con el fin de que ellos puedan administrar una justicia más o menos eficiente”.

2. Acerca de la extralimitación temporal de la habilitación legislativa, la Procuraduría remite a una sentencia de la Corte de 21 de mayo de 1987 por medio de la cual se declaró la exequibilidad del Decreto 0050 de 1987 por considerar que si la facultad para poner en vigencia el Código de Procedimiento Penal no había sido restringida o condicionada por el legislador, el Presidente podía actuar con la amplitud con que hubiera podido hacerlo el propio legislador.

3. En relación con la afirmación de que el Decreto 0050 de 1987 viola el artículo 92 de la Constitución, por la no correspondencia del Título con el contenido relacionado con la Policía Judicial, el Procurador se acoge a una reciente decisión de la Corte, de acuerdo con la cual dicha exigencia no opera sino en relación con la ley en sentido formal, para evitar la inclusión subrepticia de artículos o párrafos extraños al tema propio del proyecto de ley.

4. Finalmente considera que en cumplimiento de las facultades otorgadas por el literal a) del numeral 1° del artículo 1° de la Ley 52 de 1984 sobre creación, organización y reglamentación institucional, se encuentra necesariamente su adscripción o vinculación a organismos administrativos del orden nacional, que para el caso del Decreto impugnado son la Dirección Nacional de Instrucción Criminal y las Direcciones Seccionales de Instrucción Criminal, dependencias que funcionan actualmente en el Ministerio de Justicia. Además, recuerda que la estructura y organización de ese cuerpo técnico de Policía Judicial se encuentra fijada en el Decreto 0054 de 1987.

En conclusión, la Procuraduría solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los artículos 326 a 333 del Decreto 0050 de 1987.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia: Por tratarse de un Decreto que se expidió con base en las facultades conferidas al Presidente de la República por la Ley 52 de 1984, es competente la Corte Suprema de Justicia para conocer de su constitucionalidad de conformidad con el artículo 214 de la Carta.

Las facultades extraordinarias y su ejercicio.

El Decreto-ley 0050 de 1987 fue expedido por el Presidente de la República invocando las facultades que le confirió la Ley 52 de 1984, cuyo contenido en lo pertinente al caso *sub judice* es el siguiente:

«LEY 52 DE 1984
(diciembre 28)

*Por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias
al Presidente de la República*

Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos (2) años para:

1. Elaborar y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, que debe seguir la orientación filosófica del Código Penal y adecuarse a sus prescripciones sobre las siguientes precisas y específicas bases:

a) Creación, organización, reglamentación institucional o dotación técnica de un cuerpo de Policía Judicial...».

En relación con estas facultades extraordinarias el actor considera que el Presidente de la República se excedió en su ejercicio, tanto por razón del contenido material del Decreto expedido con base en dichas facultades, como por el no respeto a las limitaciones temporales establecidas por la ley para su ejercicio.

La Corporación considera que no son de recibo ninguna de las dos objeciones:

a) La Corte encuentra que el contenido de las normas impugnadas se ajusta a las precisas y específicas bases que señala la ley de facultades, y que en su ejercicio el Presidente hizo uso constitucional de las mismas.

Los artículos 326 a 333 del Decreto 0050 de 1987 se ocupan precisamente de la creación, organización, reglamentación institucional y dotación técnica de un cuerpo de policía judicial, tal como había sido previsto por el literal a) del ordinal 1º del artículo 1º de la Ley de Facultades.

Ahora bien, la creación y organización de un cuerpo de Policía Judicial, exige el establecimiento de una estructura orgánica, la composición y funciones de sus órganos de dirección y de operación a niveles nacionales y seccionales, así como las reglas necesarias para que ciertas autoridades puedan ejercer, eventualmente y bajo circunstancias especiales, las funciones del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

Por lo demás, es necesario afirmar que por el Decreto 0050 de 1987 no se está creando una nueva estructura administrativa del Estado.

La Corte considera que cuando la Ley de Facultades habla de “creación de un cuerpo técnico de Policía Judicial”, hace referencia, no a la génesis de una nueva estructura administrativa, sino a la “puesta en funcionamiento”, dentro de una estructura ya existente que es la Dirección Nacional de Instrucción Criminal del Ministerio de Justicia, de un cuerpo especial de carácter judicial encargado, en cumplimiento de los objetivos que señala el Código de Procedimiento Penal, de prestar a los jueces la colaboración investigativa que sea necesaria.

Por tanto la Corporación considera que desde ese punto de vista, las normas impugnadas se ajustan a la Constitución;

b) Tampoco es de recibo de impugnación bajo el argumento de que, al disponer el Gobierno que el Nuevo Código de Procedimiento Penal, entrara en vigencia el 1° de julio de 1987, habría excedido las limitaciones temporales de la habilitación legislativa. Sobre este punto, la Corporación ha de remitirse a la sentencia de 21 de mayo del año en curso, al decidir una demanda de inexecutable incoada contra el mismo Decreto 0050 de 1987. En tal oportunidad la Corte dijo:

“En ejercicio de las atribuciones que le otorgó la Ley 52 de 1984, el Presidente de la República expidió el Decreto 0050 el 13 de enero de 1987 que fue publicado en el Diario Oficial de la misma fecha.

“El artículo 5° de la Ley de Facultades antes citada dispuso que ella debía regir a partir de su promulgación, lo cual aconteció el 14 de enero de 1985 mediante inserción en el Diario Oficial número 36830. El término para el ejercicio de las facultades extraordinarias fue de dos años a partir de la referida promulgación, es decir, hasta el 14 de enero de 1987 inclusive, pues de acuerdo con lo prescrito en el Código Civil, artículo 67 ‘el primero y el último día de un plazo de meses o años deberá tener el mismo número en los respectivos meses’. Como el Decreto fue expedido el 13 de enero de 1987 el término para expedirlo y determinar su obligatoriedad se cumplió con exactitud.

“.....

“La Ley 52 de 1984 facultó al Presidente para elaborar y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal. No obstante que el actor interpreta el anterior mandato en el sentido de que la iniciación de la vigencia deberá darse antes del vencimiento del término de habilitación legislativa, considera la Corte que ello no es así, pues tal facultad que es amplia le confiere la potestad de señalar la fecha a partir de la cual entrarían en vigor las normas del nuevo ordenamiento procesal, ya que la Ley de Facultades no se ocupó de esa materia.

“.....

“Como en el caso bajo examen la facultad no fue restringida o condicionada por el órgano legislativo, podía el Presidente actuar con la amplitud con que hubiese podido hacerlo el propio legislador; por lo tanto debe colegirse que en este aspecto la competencia se ejerció con sujeción a la Ley de Facultades y en consecuencia no se quebrantó el ordenamiento constitucional en los artículos señalados.

“.....

“Cabe recordar finalmente que el criterio expresado es consecuente con la jurisprudencia de esta Corporación reiterada en diversos fallos, según la cual el aplazamiento de la vigencia de un código no entraña vicio de inconstitucionalidad, cuando las facultades se han precisado en la forma en que lo hizo la Ley 52 de 1984”.

Unidad temática del Decreto:

En relación con la afirmación de que el título del Decreto 0050 de 1987 no corresponde a su contenido y por tanto se viola el artículo 92 de Constitución, la Corporación considera que se trata de un principio que únicamente concierne a las leyes en sentido formal, razón por la cual rechazará la impugnación presentada a este respecto. Para ello basta remitirse a lo expresado por esta misma Corporación en sentencia de octubre 16 de 1986:

“Al respecto conviene precisar que dicha disposición constitucional no puede resultar infringida por un Decreto, así sea expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, ya que, se refiere específicamente a las leyes en sentido formal y orgánico es decir a aquellas expedidas por el Gobierno de la República, previos los trámites exigidos por los artículos 81 y concordantes de la Constitución”.

“Ha dicho la Corte que las normas deben interpretarse en función de su finalidad. En el caso que nos ocupa (artículo 92 C.N.), su filosofía, al igual que la del artículo 77, consiste en evitar la inclusión subrepticia de artículos o párrafos comúnmente llamados ‘micos’, por ser extraños al tema propio del proyecto discutido en las distintas etapas constitucionales, lo cual no sucede cuando quien legisla es el Gobierno, dada la diferencia entre el proceso de aprobación de las leyes y el trámite que se sigue para la expedición de actos por el Presidente de la República”.

Finalmente es necesario anotar que cuando la Ley 52 de 1984 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para elaborar y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, debe entenderse, como lo dijo recientemente esta Corporación, que al Ejecutivo se le habilitó para expedir “un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan una actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que sean propias de ellas o que le son necesariamente anexas o complementarias” (sentencia de mayo 22 de 1986, doctor *Jairo Duque Pérez*).

Habiéndose concebido el Cuerpo de Policía Judicial, como organismo encargado de desarrollar actividades de investigación o complementarias a las que corresponden a los jueces en materia de procedimiento penal, la Corte considera, de acuerdo con los principios doctrinarios expuestos, que desde este punto tampoco existe ninguna objeción sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

VI. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1. ESTÉSE A LO RESUELTO en sentencia del 21 de mayo de 1987 en cuanto la expedición y vigencia del Decreto 0050 de 1987 se realizaron de acuerdo con las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por la Ley 52 de 1984.

2. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 326 a 333 del Decreto-ley 0050 de 1987 sobre Cuerpo Técnico de la Policía Judicial.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Gustavo Zafra Roldán, Conjuez; Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Julio Salgado Vásquez, Conjuez; Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

NO HAY ULTRAACTIVIDAD DE LA LEY VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISION DEL HECHO PUNIBLE, FRENTE A UNA LEY POSTERIOR MAS FAVORABLE A LA LIBERTAD O EL DERECHO DE DEFENSA DE LOS PROCESADOS. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD DE LA LEY PENAL, ARTICULO 26 C.N. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.

Exequible el artículo 677 del Código de Procedimiento Penal.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 166.

Referencia: Expediente número 1688. Norma acusada: Artículo 677 del Decreto 0050 de 1987 “aplicación del Procedimiento anterior”. Actor: Ricardo Cifuentes Salamanca.

Magistrado Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 53.

Bogotá, D. E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ricardo Cifuentes Salamanca, en uso del derecho otorgado por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado a la Corte que declare la inexecutable del artículo 677 del Decreto-ley 0050 de 1987, por el cual se expidió el Código de Procedimiento Penal.

Admitida la demanda, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, quien rindió concepto dentro de la oportunidad legal. Procede ahora la Corte a resolver sobre el fondo de la petición.

II. DISPOSICIÓN ACUSADA

“Artículo 677. Aplicación del procedimiento anterior. El Código de Procedimiento Penal anterior se aplicará en los procesos que para la vigencia de este decreto estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera el actor que el artículo 677 del Decreto 50 de 1987 es violatorio del canon 26 de la Constitución Nacional, por cuanto establece una excepción al principio de favorabilidad, que en materia criminal consagra la precitada disposición superior.

Es de anotar, agrega el impugnante, que tanto los procesos con auto de cierre de investigación ejecutoriados al 1° de julio de 1987 como los que no se encuentran en esta situación, hacen parte de lo que la Constitución denomina "materia criminal". Por tanto, infringen el texto constitucional el artículo 677 del Nuevo Código de Procedimiento Penal y cualquiera otra norma que pretenda limitar en algún sentido el principio de favorabilidad consagrado por la Carta para el tránsito de legislación en materia criminal.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La vista fiscal se apoya en algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia para sostener, en primer término, que el principio de favorabilidad consagrado por el artículo 26 de la Carta opera tanto con respecto a normas sustantivas como adjetivas, siempre y cuando se trate de disposiciones que regulen asuntos de naturaleza criminal. En segundo lugar, dice el Procurador, fundamentándose para ello en sentencia de esta Corporación de mayo 10 de 1984, que toda disposición procedimental que no trate asuntos sustanciales, puede considerarse indiferente frente al problema de la favorabilidad en materia criminal, por no afectar por sí misma dicho principio.

Con base en los argumentos esbozados, y partiendo de la discrecionalidad que asiste al legislador "para fijar si las normas procesales tienen vigencia inmediata para los procesos ya iniciados, en trámite, o si se aplican exclusivamente a los hechos o procesos que tengan ocurrencia con posterioridad a la fecha en que empezó a regir el nuevo Estatuto", la Procuraduría concluye, solicitando a la Corte la declaratoria de exequibilidad del artículo 677 del Decreto 0050 de 1987.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia:*

La disposición acusada forma parte del Decreto-ley 50 de 1987, expedido con fundamento en las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 52 de 1984, de acuerdo con lo prescrito por el numeral 12 del artículo 76 C.N. Luego, es competente la Corte para conocer de la demanda que ha dado origen a este proceso.

2. *Adecuación a la Ley de Facultades:*

Sobre la oportunidad en que se expidió y entró en vigencia el Decreto 50 de 1987, ya ha habido pronunciamiento de exequibilidad de esta Corporación, en fecha 21 de mayo del año en curso.

Sobre la adecuación material del texto del Decreto 50 de 1987 a la Ley de Facultades, 52 de 1984, es menester recordar que la Corte en forma reiterada ha

sostenido, que cuando el objeto de la demanda es la totalidad de un Código o un estatuto dado que sería tarea imposible de realizar la de confrontar todos y cada uno de los artículos (680 en el Decreto 50 de 1987) con la totalidad de los textos constitucionales, dentro de los cortos y perentorios términos que le señala la Constitución para resolver sobre las demandas de inconstitucionalidad, la Corte limitará su pronunciamiento a los aspectos cuestionados profiriendo fallos definitivos pero no absolutos” (Corte Suprema de Justicia, sentencia número 49 de mayo 21 de 1979).

Lo anterior para precisar que los fallos proferidos en general sobre el texto del Decreto 50 de 1987, no son obstáculo para que la Corporación avoque el análisis específico de la disposición impugnada.

3. Examen de la acusación:

Tal como se indicó atrás, el actor considera que el texto acusado viola el artículo 26 C.N., por cuanto el legislador ha establecido limitaciones y restricciones al principio de aplicación de la ley penal favorable, no toleradas por la Carta, al disponer la aplicación de las normas del Código de Procedimiento Penal anterior a los procesos que, al entrar en vigencia el nuevo estatuto, estuvieran con auto de cierre de investigación ejecutoriada.

Según el inciso 2º del artículo 26 C.N. “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

Esta importante disposición constitucional regula los llamados conflictos de leyes penales en el tiempo, que pueden presentarse tanto en materia sustancial como en lo procedimental, en la medida que esto último repercute sobre la libertad o el derecho de defensa de los procesados, según lo tiene definido esta Corporación en providencias como la de 6 de junio de 1974 y la de 10 de mayo de 1984.

Este principio puede dar lugar a la aplicación retroactiva de la ley penal expedida con posterioridad a la comisión del hecho punible, si se la considera más favorable al interesado que la ley vigente en dicho momento.

Puede darse también la aplicación ultraactiva de la ley, especialmente en materia procedimental, si la ley vigente al cometerse el hecho punible es más favorable que la que posteriormente se expida, lo cual implica, desde luego, una notable excepción al principio de la aplicación general inmediata de las leyes procesales.

Ha dicho la Corte en fallo del 11 de marzo de 1979 que “cuando la nueva ley procesal entra a regir, todos los procesos iniciados con anterioridad quedan bajo su vigencia, en cuanto hace referencia a la sustanciación y ritualidad de los mismos porque el legislador supone o estima que la nueva ley está inspirada en mejores principios de defensa social, y en medidas aptas para conseguir una pronta administración de justicia, en todos los órdenes, sin menoscabar los sistemas defensivos del gobernado, ya que éstos son postulados superiores, que se deben acatar”.

De ahí que, por regla general, no quepa invocar o alegar derechos adquiridos por leyes procesales anteriores, pero, prosigue diciendo el fallo que se cita, “la aplicación

inmediata de la nueva ley sólo debe llevarse a efecto cuando con ella no se agraven las condiciones del acusado; de no ser así, la ley procedimental, lejos de tutelar los intereses sociales y los del procesado, los restringiría en perjuicio de éste”.

Cita la Corte, en sustento de la doctrina referida, los fallos de 13 de septiembre de 1954, 27 de julio de 1951, 28 de noviembre de 1952, 23 de enero de 1953, y 30 de noviembre de 1953.

Se sigue de lo dicho, que no podría haber aplicación ultraactiva de la ley vigente al momento de la comisión del hecho punible, frente a una ley posterior más favorable a la libertad o el derecho de defensa de los procesados.

“La disposición acusada ordena continuar aplicando el Código de Procedimiento Penal derogado por el Decreto 50 de 1987 a los procesos que comenzaron a tramitarse dentro de su vigencia, siempre que al entrar a regir el nuevo estatuto procesal estuvieran con auto de cierre de investigación ejecutoriado, lo cual significa la aplicación ultraactiva de aquél y que el Código actualmente en vigencia no será aplicable a los procesos referidos, sin que el artículo acusado haga referencia al tema de la favorabilidad.

Puede observarse que el quid del asunto radica en una valoración de la favorabilidad de las nuevas disposiciones procedimentales respecto de las anteriormente en vigencia, lo cual exige comparar ambos regímenes en relación con cada caso concreto.

Dicho juicio puede formularse en términos abstractos cuando se busca establecer contrastes entre normas que prohíben determinadas conductas o que les permiten; o que disponen la aplicación de penas, unas privativas de la libertad y otras no, o con términos de duración máximos y mínimos; o con circunstancias de agravación o de atenuación diferentes, etc.

Pero cuando hay que comparar globalmente dos estatutos procesales, no es pertinente en el fallo de constitucionalidad determinar en principio cuál es el más favorable al procesado, porque habría que entrar a valorar los sistemas probatorios, los recursos, la tramitación de los procesos, la categoría de los jueces que en uno o en otro caso entrarían a decidir los regímenes de captura, de detención preventiva, de excarcelación, etc.

De ahí que la incidencia de disposiciones como la que se examina en la libertad y el derecho de defensa, sólo sea posible establecerla en casos concretos, atendidas las circunstancias específicas de cada uno.

Lo anterior permite concluir que no hay, a juicio de la Corte, violación flagrante ni abstracta del artículo 26 C.N., por parte de la disposición acusada, por lo cual habrá de declararla exequible.

Pero dicha declaración no obsta para que, en casos concretos y dudosos en que los jueces adviertan que es más favorable la aplicación de las nuevas normas procesales, opten por éstas en virtud del principio de favorabilidad de la ley penal que consagra el artículo 26 C.N., y desarrollan la Ley 153 de 1887 y otras posteriores”.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —en Sala Plena—, oído el concepto del Procurador General de la Nación y previo estudio de su Sala Constitucional.

RESUELVE:

DECLÁRASE EXEQUIBLE el artículo 677 del Decreto 50 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Conjuéz (Con salvamento de voto); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Hernando Morales Molina, Conjuéz; Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disiento del fallo mediante el cual se declaró la exequibilidad del artículo 677 del Decreto-ley 50 de 1987 (Código de Procedimiento Penal), no porque el aludido texto sea violatorio de la Constitución Nacional, sino por razón diversa.

El artículo 677 acusado dispone que el Código de Procedimiento penal adoptado por la Ley 2ª de 1982 “se aplicará a los procesos que para la vigencia de este Decreto (1º de julio de 1987) estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado”.

El artículo 678 del mismo código ordena: “Derogatoria. Derógase la Ley 2ª de 1982 por la cual se adoptó el Código de Procedimiento Penal expedido mediante Decreto 409 de 1971, y todas las disposiciones que sean contrarias al presente Decreto”.

Los artículos 677 y 678 son contradictorios, porque mientras el 677 dispone que la Ley 2ª de 1982 continuará rigiendo la tramitación de los procesos que tengan auto ejecutoriado de cierre de la investigación, el 678 ordena la derogación de la citada Ley 2ª de 1982, esto es, que no rige, que carece de vigencia, a partir del 1º de julio de 1987, fecha en que entró en vigencia el Decreto-ley 50 de 1987.

El artículo 5ª de la Ley 57 de 1887 resuelve los problemas atinentes a las incompatibilidades de los textos legales entre sí, diciendo que cuando esas incompatibilidades “se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior”.

Según la interpretación hecha con autoridad por el legislador (artículo 25 del Código Civil), el artículo 677 nunca tuvo vida jurídica, porque el mismo día en que debió comenzar a regir (1° de julio de 1987), fue derogado por el artículo 678 del mencionado Código de Procedimiento Penal.

En la Sala Plena en que se discutió la ponencia, se defendió la tesis de que cuando el Código de Procedimiento Penal anterior (Ley 2ª de 1982) fuera más favorable que el actual Estatuto Procesal, entonces se le daba aplicación ultraactiva al Código anterior. Tal planteamiento no es el que reflejan los artículos 677 y 678 del Decreto 50 de 1987, porque el 677 dispone que el anterior Código procesal continuará rigiendo para determinados procesos, en tanto que el 678 deroga el anterior Código Procesal.

Si el artículo 677 no formara parte del Nuevo Código Procesal, entonces sí se estaría en presencia de la aplicación de normas derogadas, en el evento de que fueran más favorables que las del actual código. Naturalmente, que ello se referiría únicamente a los delitos cometidos con anterioridad al 1° de julio de 1987.

La acusación contra el artículo 677 carece de fundamento, porque esa norma, tal como lo expresa la ponencia, no viola el principio de favorabilidad. Pero la Corte no debe examinar la acusación porque el artículo 677 no está vigente, debido a que lo derogó el artículo 678 del Código Procesal actual.

Por tal razón, la Corte debió abstenerse de examinar la norma acusada, lo cual habría implicado una sentencia inhibitoria, porque el artículo 677 fue derogado por el 678.

Julio Salgado Vásquez
Conjuez

SE DEBE ESTAR A LO RESUELTO EN SENTENCIA NUMERO 166 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1987. COSA JUZGADA. RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL MAS FAVORABLE. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.

Estése a lo resuelto en sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 167.

Referencia: Expediente 1703. Norma acusada: Artículo 677 del Decreto 0050 de 1987. Actor Carlos Fernando Osorio Bustos.

Magistrado Ponente: doctor *Jesús Vallejo*.

Aprobada por acta número 53.

Bogotá, D. E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a decidir sobre la demanda que presentó el ciudadano Carlos Fernando Osorio Bustos, en solicitud de declaratoria de inexecuibilidad del artículo 677 del Decreto 50 de 1987, que es del siguiente tenor:

“Artículo 677. Aplicación del procedimiento anterior: El Código de Procedimiento anterior se aplicará a los procesos que para la vigencia de este decreto estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado”.

De la demanda se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió concepto.

II. RAZONES DE LA DEMANDA

Afirma el actor que la norma impugnada es violatoria del artículo 26 C.N., ya que por ningún motivo la ley puede establecer excepciones al principio constitucional de la “retroactividad de la ley penal más favorable”, en atención a la circunstancia de que en determinados procesos, para el 1º de julio de 1987, se encontrara la relación jurídico-procesal con auto de cierre de investigación ejecutoriado.

Conceptúa, así mismo, el accionante que el principio del efecto general inmediato de la nueva ley procesal penal debe ceder el paso a la aplicación ultraactiva de la norma más benigna, para todas aquellas instituciones previstas en el antiguo estatuto procesal penal, en la medida en que sean más favorables al procesado.

Por otra parte, se encuentra una clara incongruencia normativa, ya que mientras el artículo 677 impugnado ordena aplicar el Código de Procedimiento anterior frente a aquellos procesos que para el 1° de julio de 1987 presentaban auto de cierre de investigación ejecutoriado, el artículo 677 *ibidem* deroga en forma integral y expresa el primero de los estatutos mencionados. Por consiguiente, el derogado Decreto 409 de 1971, sólo puede aplicarse por vía de excepción y en atención exclusivamente al principio de "ultraactividad de la ley más favorable", debiendo, por tanto, los jueces y magistrados frente a todos los procesos que conozcan con auto de cierre de investigación ejecutoriado para el 1° de julio de 1987, utilizar el mecanismo de excepción de inconstitucionalidad inaplicando el artículo 677 del Código de Procedimiento Penal en vigencia, y dar prevalencia al artículo 26 de la Constitución Nacional, en tutela del principio de favor *rei*.

Con fundamento en lo expuesto, y en un ejemplo en el que se demuestra la desigualdad que se establecería entre dos personas frente al Estado si a pesar de haber cometido un delito el mismo día, al llegar el 1° de julio de 1987 el proceso de uno de ellos se encontrara con auto de cierre de investigación ejecutoriado, situación que no ocurriría con el otro, el actor solicita a la Corporación la declaratoria de inexecutable de la norma impugnada, por violación de la Constitución Nacional, del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por oficio 1235 de septiembre 9 de 1987, el Procurador General de la Nación emitió concepto, repitiendo en lo esencial lo dicho para el proceso 1688, por medio del cual se demandó por las mismas razones la norma *sub examine*.

La vista fiscal se apoya en algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia para sostener, en primer término, que el principio de favorabilidad consagrado por el artículo 26 de la Carta opera tanto con respecto a normas sustantivas como adjetivas, siempre y cuando se trate de disposiciones que regulen asuntos de naturaleza criminal. En segundo lugar, dice el Procurador fundamentándose para ello en sentencia de esta Corporación de mayo 10 de 1984 que toda disposición procedimental que no trate asuntos sustanciales, puede considerarse indiferente frente al problema de la favorabilidad en materia criminal, por no afectar por sí misma dicho principio.

Con base en los argumentos esbozados, y partiendo de la discrecionalidad que asiste al legislador "para fijar si las normas procesales tienen vigencia inmediata para los procesos ya iniciados, en trámite, o si se aplican exclusivamente a los hechos o procesos que tengan ocurrencia con posterioridad a la fecha en que empezó a regir el nuevo Estatuto", la Procuraduría concluye solicitando a la Corte la declaratoria de exequibilidad del artículo 677 del Decreto 050 de 1987.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia:*

Por tratarse de una disposición contenida en un decreto-ley, la Corte es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 214 C.N.

b) *Cosa juzgada:*

Acontece que esta Corporación ya emitió pronunciamiento de mérito respecto del artículo 677 del Decreto 0050 de 1987, por las razones acá invocadas, declarándolo exequible mediante fallo de ...

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia se halla sometida al imperio de la "cosa juzgada" constitucional y por tanto, en el presente caso se resolverá estarse a lo resuelto a lo ya decidido por la Corporación".

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO RESUELTO en Sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987 proferida por esta Corporación.

Cópiese, publíquese, comuníquese el Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Martín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Hugo Palacios Mejía, Conjuez; Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COSA JUZGADA. ORDENA ESTARSE A LO RESUELTO EN SENTENCIA
NUMERO 166 DE NOVIEMBRE 26 DE 1987.

Estése a lo resuelto en sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 168.

Referencia: Expediente 1707. Acción de inexecutable contra el artículo 677 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal). Aplicación del procedimiento anterior. Actor: Víctor Manuel Carvajal Calonge.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por acta número 53.

Bogotá, D. E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Víctor Manuel Carvajal Calonge pide a la Corte que declare la inexecutable del artículo 677 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

La demanda fue admitida oportunamente y de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor, por tanto es la oportunidad para que la Corte decida la petición que se formula.

II. NORMA ACUSADA

El precepto que se demanda es del siguiente tenor:

«DECRETO 050 DE 1987
(enero 13)

Por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal

...

Disposiciones finales y vigencia.

.....

Artículo 677. *Aplicación del procedimiento anterior.* El Código de Procedimiento Penal anterior se aplicará a los procesos que para la vigencia de este Decreto estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el criterio del actor la disposición acusada es violatoria de los artículos 26 y 52 de la Constitución Nacional y de los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1987.

Con fundamento en los parámetros de interpretación que establece el artículo 40 en concordancia con el 43 de la Ley 153 de 1987, respecto de la aplicación de las normas de procedimiento y previo análisis comparativo de las normas del Código de Procedimiento Penal vigente con las anteriores, colige que por virtud del artículo impugnado, que dispone la aplicación del Código derogado en los procesos en que se halle ejecutoriado el auto de cierre de investigación, se desconoce la aplicación de beneficios "obvios y ostensibles" del Estatuto procesal vigente tales son, entre otros: la calificación del sumario por parte del juez que ha venido adelantando la investigación y conoce por ello, de todos los pormenores de la misma; la revisión del proceso por el juez del conocimiento al decidir sobre la legalidad de la resolución de acusación; la asistencia obligatoria del agente del Ministerio Público a la audiencia y la oportunidad que tiene el juez de dictar sentencia una vez termina esta diligencia.

Como corolario de lo anterior plantea que, "el legislador no debió introducir en el texto del Decreto 050 de 1987 el artículo 677, pues éste riñe con el principio de favorabilidad y por ende con el artículo 26 de la Constitución Nacional, pues si este principio rige en ocasiones de manera ultractiva, con más razón debe aplicarse en forma retroactiva", ya que es de su esencia que la ley permisiva o favorable debe aplicarse de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público recuerda que el artículo 677 del Decreto 050 de 1987, fue objeto de acusación dentro de los procesos números 1688 y 1703, por violación de la misma norma constitucional. En consecuencia reitera el concepto que rindió con ocasión de las demandas anteriores en que solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

Con apoyo en las sentencias de la Corte de 13 de septiembre de 1945 y mayo 10 de 1984 sostiene el Procurador que cuando la Constitución Nacional consagra en el artículo 26 el principio de la favorabilidad en materia criminal, no distingue si ésta recae en normas sustantivas o procedimentales, por tanto debe entenderse referido también a las normas "procesales materiales" que han creado o crean derechos para el procesado como aquellas que relacionadas con las instituciones procesales de la libertad provisional, la detención en los lugares de trabajo y otras similares, toda vez que existen normas procesales que no tratan aspectos sustanciales y por tanto pueden considerarse indiferentes o neutras frente al principio de la favorabilidad.

Bajo estas premisas considera que la norma acusada “no vulnera por sí sola el principio constitucional de favorabilidad consagrado en el artículo 26, por cuanto no prohíbe la aplicación de dicho precepto cuando la norma posterior sea más favorable para el acusado que la anterior”, si se refiere a aspectos sustanciales para el procesado.

Anota finalmente que corresponde al legislador señalar la vigencia de las normas procesales y al juez determinar en cada caso concreto si es procedente tener en cuenta el principio de la favorabilidad, como se lo ordena el artículo 5° del estatuto procesal.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“Conforme lo anota el Procurador, el artículo 677 del Decreto 050 de 1987 ya había sido demandado dentro del proceso número 1688 y la Corte profirió decisión de mérito en Sentencia número 166 de noviembre 26 de 1987 declarándolo exequible.

Es evidente entonces que se ha producido el fenómeno de cosa juzgada con alcance *erga omnes* respecto del precepto impugnado, por tanto se ordenará estarse a lo decidido en el fallo mencionado”.

VI. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –en Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO RESUELTO en Sentencia número 166 de noviembre 26 de 1987 (Proceso número 1688).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Conjuez (Con salvamento de voto); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Gustavo Zafra Roldán, Conjuez; Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disiento del fallo mediante el cual se declaró la exequibilidad del artículo 677 del Decreto-ley 50 de 1987 (Código de Procedimiento Penal), no porque el aludido texto sea violatorio de la Constitución Nacional, sino por razón diversa.

El artículo 677 acusado dispone que el Código de Procedimiento Penal adoptado por la Ley 2ª de 1982 "se aplicará a los procesos que para la vigencia de este Decreto (1º de julio de 1987) estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado".

El artículo 678 del mismo Código ordena: "Derogatoria. Derógase la Ley 2ª de 1982 por la cual se adoptó el Código de Procedimiento Penal expedido mediante Decreto 409 de 1971, y todas las disposiciones que sean contrarias al presente Decreto".

Los artículos 677 y 678 son contradictorios, porque mientras el 677 dispone que la Ley 2ª de 1982 continuará rigiendo la tramitación de los procesos que tengan auto ejecutoriado de cierre de la investigación, el 678 ordena la derogación de la citada Ley 2ª de 1982, esto es, que no rige, que carece de vigencia, a partir del 1º de julio de 1987, fecha en que entró en vigencia el Decreto-ley 50 de 1987.

El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 resuelve los problemas atinentes a las incompatibilidades de los textos legales entre sí, diciendo que cuando esas incompatibilidades "se hallen en un mismo código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior".

Según la interpretación hecha con autoridad por el legislador (artículo 25 del Código Civil), el artículo 677 nunca tuvo vida jurídica, porque el mismo día en que debió comenzar a regir (1º de julio de 1987), fue derogado por el artículo 678 del mencionado Código de Procedimiento Penal.

En la Sala Plena en que se discutió la ponencia, se defendió la tesis de que cuando el Código de Procedimiento Penal anterior (Ley 2ª de 1982) fuera más favorable que el actual Estatuto Procesal, entonces le daba aplicación ultraactiva al Código anterior. Tal planteamiento no es el que reflejan los artículos 677 y 678 del Decreto 50 de 1987, porque el 677 dispone que el anterior Código procesal continuará rigiendo para determinados procesos, en tanto que el 678 deroga el anterior código procesal.

Si el artículo 677 no formara parte del Nuevo Código Procesal, entonces sí se estaría en presencia de la aplicación de normas derogadas, en el evento de que fueran más favorables que las del actual Código. Naturalmente, que ello se referiría únicamente a los delitos cometidos con anterioridad al 1º de julio de 1987.

La acusación contra el artículo 677 carece de fundamento, porque esa norma, tal como lo expresa la ponencia, no viola el principio de favorabilidad. Pero la Corte no debe examinar la acusación porque el artículo 677 no está vigente, debido a que lo derogó el artículo 678 del Código procesal actual.

Por tal razón, la Corte debió abstenerse de examinar la norma acusada, lo cual habría implicado una sentencia inhibitoria, porque el artículo 677 fue derogado por el 678.

Julio Salgado Vásquez
Conjuez

COSA JUZGADA. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE FAVORABILIDAD
AL ACUSADO. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.

Estése a lo decidido en sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 169.

Referencia: Expediente 1713. Acción de inexecutableidad contra el artículo 677 del Decreto 050 de 1987 Código de Procedimiento Penal. Aplicación del procedimiento anterior. Actor: Gilberto Pedraza Velásquez.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según acta número 53.

Bogotá, D. E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Gilberto Pedraza Velásquez en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Carta Fundamental acude a la Corte para solicitar que se declare inexecutable el artículo 677 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Puesto que se han surtido todos los trámites que contempla el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a decidir sobre la demanda incoada.

II. NORMA ACUSADA

El texto de la disposición impugnada es como sigue:

«DECRETO 050 DE 1987
(enero 13)

“Por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal”

Disposiciones finales y vigencia.
.....

Artículo 677. *Aplicación del procedimiento anterior.* El Código de Procedimiento Penal anterior se aplicará a los procesos que para la vigencia de este Decreto estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el actor el artículo acusado infringe el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el principio de favorabilidad, porque impide que en los procesos que tenía auto de cierre de investigación ejecutoriado el 1º de julio de 1987, se apliquen las normas del nuevo ordenamiento procesal que en la mayoría de los casos son más favorables, es decir, que la norma posterior más benigna no favorece a estos procesados, “por la arbitraria prohibición del artículo demandado”.

Para demostrar su aserto cita dos casos en que las normas del nuevo ordenamiento procesal son más favorables para el procesado, ellas son: las que regulan la detención preventiva, ya que sólo se establece para los delitos que tengan prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de dos (2) años, excepción que no contemplaba el Código derogado y las que se refieren a la libertad provisional por cuanto ésta procede en cualquier estado del proceso cuando estén demostrados los requisitos para suspender condicionalmente la ejecución de la sentencia, sin que pueda negarse este beneficio sobre la base de que el detenido requiere tratamiento penitenciario, como ocurría en el estatuto procesal anterior.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En oficio 1251 de septiembre 28 de 1987 el Procurador rindió concepto en el que solicita que se declare la exequibilidad del precepto impugnado y para el caso en que se hayan decidido las demandas anteriores que cursan contra esta norma, se falle estando a lo resuelto.

Repite el Procurador las razones que expresó con ocasión de la demanda a que se refiere el proceso número 1688, conforme a las cuales el principio de favorabilidad en materia criminal que consagra el artículo 26 de la Constitución Nacional opera tanto de las normas sustantivas como de las procedimentales cuando ellas se refieren a aspectos sustanciales, pues de lo contrario pueden considerarse indiferentes frente al principio de la favorabilidad.

Con base en lo anterior señala que la norma acusada “no vulnera por sí sola el principio constitucional de favorabilidad, consagrado en el artículo 26, por cuanto no prohíbe la aplicación de dicho precepto, cuando la norma posterior sea más favorable para el acusado que la anterior”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“Advierte la Corte que mediante Sentencia número ... de ... de 1987 (Proceso número 1688) decidió sobre la constitucionalidad del artículo 677 del Decreto 050 de

1987, que había sido acusado por violación del mismo precepto constitucional y lo declaró exequible.

Significa lo anterior que se configura el fenómeno de cosa juzgada, por tanto, no le es dable a la Corte emitir un nuevo pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad alegada. En consecuencia se ordenará que se esté a lo resuelto en la citada providencia”.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –en Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO DECIDIDO en Sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987, que declaró EXEQUIBLE el artículo 677 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Hugo Palacios Mejía, Conjuez; Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Julio Salgado Vásquez, Conjuez (Con salvamento de voto); Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disiento del fallo mediante el cual se declaró la exequibilidad del artículo 677 del Decreto-ley 50 de 1987 (Código de Procedimiento Penal), no porque el aludido texto sea violatorio de la Constitución Nacional, sino por razón diversa.

El artículo 677 acusado dispone que el Código de Procedimiento Penal adoptado por la Ley 2ª de 1982 “se aplicará a los procesos que para la vigencia de este Decreto (1º de julio de 1987) estén con auto de cierre de investigación ejecutoriado”.

El artículo 678 del mismo Código ordena: “Derogatoria. Derógase la Ley 2ª de 1982 por la cual se adoptó el Código de Procedimiento Penal expedido mediante Decreto 409 de 1971, y todas las disposiciones que sean contrarias al presente decreto”.

Los artículos 677 y 678 son contradictorios, porque mientras el 677 dispone que la Ley 2ª de 1982 continuará rigiendo la tramitación de los procesos que tengan auto ejecutoriado de cierre de la investigación, el 678 ordena la derogación de la citada Ley 2ª de 1982, esto es, que no rige, que carece de vigencia, a partir del 1º de julio de 1987, fecha en que entró en vigencia el Decreto-ley 50 de 1987.

El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 resuelve los problemas atinentes a las incompatibilidades de los textos legales entre sí, diciendo que cuando esas incompatibilidades “se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior”.

Según la interpretación hecha con autoridad por el legislador (artículo 25 del Código Civil), el artículo 677 nunca tuvo vida jurídica, porque el mismo día en que debió comenzar a regir (1º de julio de 1987), fue derogado por el artículo 678 del mencionado Código de Procedimiento Penal.

En la Sala Plena en que se discutió la ponencia, se defendió la tesis de que cuando el Código de Procedimiento Penal anterior (Ley 2ª de 1982) fuera más favorable que el actual Estatuto Procesal, entonces se le daba aplicación ultraactiva al Código anterior. Tal planteamiento no es el que reflejan los artículos 677 y 678 del Decreto 50 de 1987, porque el 677 dispone que el anterior Código procesal continuará rigiendo para determinados procesos, en tanto que el 678 deroga el anterior Código procesal.

Si el artículo 677 no formara parte del Nuevo Código Procesal, entonces sí se estaría en presencia de la aplicación de normas derogadas, en el evento de que fueran más favorables que las del actual Código. Naturalmente, que ello se referiría únicamente a los delitos cometidos con anterioridad al 1º de julio de 1987.

La acusación contra el artículo 677 carece de fundamento, porque esa norma, tal como lo expresa la ponencia, no viola el principio de favorabilidad. Pero, la Corte no debe examinar la acusación porque el artículo 677 no está vigente, debido a que lo derogó el artículo 678 del Código Procesal actual.

Por tal razón, la Corte debió abstenerse de examinar la norma acusada, lo cual habría implicado una sentencia inhibitoria, porque el artículo 677 fue derogado por el 678.

Julio Salgado Vásquez
Conjuez

LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO DEBEN TENER INJERENCIA EN TODAS LAS ACTUACIONES DEL PROCESO PENAL. EN ESPECIAL PARA INTERROGAR AL PROCESADO EN LA AUDIENCIA. CONDICION DEL LOCAL PARA LA AUDIENCIA, CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.

Exequible el artículo 524 del Decreto 050 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 170.

Referencia: Expediente 1699. Acción de inexecutableidad contra el artículo 524 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal). Condiciones del local para la audiencia. Actores: Ricardo Cifuentes Salamanca y Gustavo Salazar Pineda.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según acta número 53.

Bogotá, D.E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Ricardo Cifuentes Salamanca y Gustavo Salazar Pineda, en ejercicio de la acción ciudadana que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicitan a la Corte que declare la inexecutableidad del artículo 524 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Agotados los trámites del proceso constitucional que consagra el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a resolver el fondo del *petitum*, previas las siguientes consideraciones:

II. NORMA ACUSADA

El texto literal de la disposición acusada es el siguiente:

“Artículo 524. *Condiciones del local para la audiencia*. La audiencia pública con intervención del jurado se verificará en una sala decorosamente arreglada, la cual

deberá estar dotada de tribunas separadas para el juez de derecho, los jurados, el apoderado de la parte civil, los defensores, el secretario y los procesados”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Los actores señalan como infringido el Título XIV de la Constitución Política de Colombia y en especial su artículo 143, por cuanto el legislador olvidó incluir al Fiscal en la norma que se revisa, motivo por el cual en su sentir, la sociedad se quedó sin representación en las audiencias con intervención de jurado; situación que se torna más grave si se tiene en cuenta que el artículo 525 del mismo ordenamiento, que no es objeto de acusación, establece que el sitio destinado a las personas que menciona el artículo 524 estará separado del reservado al público y que por ningún motivo se permitirá la entrada de otras con excepción de quienes hubieren sido citadas para diligencias referentes a la audiencia misma.

Extremando los demandantes los efectos de la apuntada omisión, se preguntan ¿cómo podrán cumplir los fiscales las funciones que les asigna el artículo 143 de la Constitución Nacional si no se les señaló un lugar en la sala de audiencias y además se les veda la entrada al recinto donde ésta se celebra?

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público con fundamento en el análisis de los artículos 122, 496 y 497 del Decreto 050 de 1987 que consagran los deberes del Ministerio Público dentro del proceso penal y prevén su intervención y asistencia a la diligencia de audiencia pública, colige que el artículo 524 no excluye la presencia del representante de la sociedad en dicha actuación procesal “por cuanto la no asignación de un espacio físico en el recinto en donde deba celebrarse ésta, no impide el ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, de manera que no se lesiona el artículo 143 de la Carta, ni ningún otro del Estatuto Superior”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

Es competente la Corte para decidir sobre la exequibilidad de la norma acusada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 214 de la Constitución Nacional.

Segunda. “Se hace constar que el artículo impugnado había sido demandado anteriormente y sobre él recayó pronunciamiento de exequibilidad pero sólo en cuanto fue expedido con sujeción a la ley de facultades extraordinarias (Sentencia número 74 de julio 9 de 1987 proceso número 1585). Es procedente examinar y decidir ahora sobre la nueva acusación, basada en *causa petendi* distinta ya que aquel fallo si bien tiene alcance definitivo no es absoluto como lo viene sosteniendo insistentemente la Corte.

Tercera. Es evidente que la disposición acusada, al señalar las condiciones y características del local para la audiencia con intervención de jurado y asignarles a quienes actúan en ellas ‘tribunas separadas’, no menciona al fiscal o agente del

Ministerio Público. Esta omisión que más parece olvido intrascendente del legislador carente del alcance que le atribuyen los demandantes al sostener que con ello se excluyó a dicho funcionario de participar en tal diligencia. Es claro que la norma acusada no es preceptiva por cuanto ella no regula las funciones que deben cumplir los sujetos procesales en esa actuación específica del procedimiento penal; simplemente se limita a señalar las características de la sala en que debe celebrarse la audiencia, sin que la omisión de que se trata implique supresión o restricción de las funciones propias del Agente del Ministerio Público; funciones que debe cumplir éste con especial celo y que el nuevo estatuto procesal concentra particularmente en la audiencia pública.

Se desprende de lo dicho que los Agentes del Ministerio Público deben tener injerencia en todas las actuaciones del proceso penal (artículo 122), y en especial para interrogar al procesado en la audiencia (artículo 494), intervenir después de la práctica de las pruebas para exponer sus argumentos y formular sus peticiones (artículo 496) y, en fin, para asistir obligatoriamente al plenario so pena de incurrir en conducta sancionable con multa, de acuerdo con los artículos 497 y 522 del Código del rito penal.

Las consideraciones precedentes permiten afirmar que la interpretación razonable de la norma acusada, no puede conducir en manera alguna a negar la presencia e intervención del Agente del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones en el lugar donde se realice la diligencia de audiencia pública; y son suficientes para negar, como se hará en la parte resolutive de este proveído, la declaración de inexecutable deprecada”.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –en Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 524 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez (Conjuez); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Gustavo Zafra Roldán (Conjuez); Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

DECLARACION DE IMPEDIMENTO DEL JUEZ POR ENCONTRARSE EN ESTADO DE MORA PROCESAL. LA DISPOSICION ACUSADA SE LIMITA A CONSAGRAR UNA CAUSAL DE IMPEDIMENTO, PERO NO LE IMPONE AL JUEZ, BAJO EL APREMIO DE ALGUNA SANCION, EL DEBER DE DECLARAR SU IMPEDIMENTO.

Exequible el artículo 103 ordinal 3º del Decreto 050 de 1987.

Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 171.

Referencia: Expediente 1705. Acción de inexequibilidad contra el artículo 103 ordinal 9º del Decreto 0050 de 1987, “causal de impedimento del juez”.

Magistrado Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 53.

Bogotá, D. E., noviembre veintiséis (26) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a decidir sobre la demanda que presentó el ciudadano Alvaro Osorio Chacón en solicitud de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 103 ordinal 9º del Decreto 0050 de 1987 que es del siguiente tenor:

«DECRETO 0050 DE 1987

CAPITULO IX

Impedimentos y recusaciones

Artículo 103. *Causales de impedimento*. Son causales impedimento:

... Dejar el juez vencer, sin actuar, los términos que la ley señale al efecto, a menos que la demora sea debidamente justificada».

De la demanda se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió concepto.

II. RAZONES DE LA DEMANDA

Parte el actor del principio consagrado por el artículo 25 de la Constitución, por medio del cual se establece el privilegio de que nadie puede ser obligado en asunto criminal, correccional o de policía a declarar contra sí mismo.

Este postulado encuentra realización práctica en disposiciones que consagran la presunción de inocencia del ciudadano mientras la autoridad no demuestre lo contrario y la confesión libre, espontánea y sincera, como la sola capaz de inducir una plena prueba.

De acuerdo con lo estatuido por el Decreto 250 de 1970, artículo 95, numeral 1, el omitir o retardar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo o el trabajo que les señale la ley o los reglamentos de la oficina, o dejar vencer los términos sin la actuación correspondiente, constituyen conductas de los funcionarios y empleados, contrarias a la eficacia en la administración de justicia, y susceptibles de generar faltas disciplinarias.

Cuando el artículo 103, numeral 3° del Decreto 50 de 1987 obliga a los jueces a declararse impedidos, por haber dejado vencer, sin actuar, los términos señalados por la ley, no sólo se está transformando una falta disciplinaria en causal de impedimento, sino que se les está obligando a declarar contra sí mismos, en asunto correccional o disciplinario como éste, en violación a lo dispuesto por el artículo 25 de la Carta Fundamental, "norma que impide forzar la autoacusación, consagrando así una inmunidad en asuntos criminales correccionales o disciplinarios (como el presente) y de policía".

Con fundamento en lo expresado, el actor solicita a la Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de inexecutable de la norma demandada.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Considera el Procurador que, si bien la omisión o demora injusta por parte del juez en el despacho de los asuntos sometidos a su consideración están previstas como falta disciplinaria en el numeral 1° del artículo 95 del Decreto 950 de 1970, nada se opone a que la ley procesal penal considere dichas conductas como causales de impedimento o recusación.

Por otra parte, el juez o magistrado, de acuerdo con su prudente juicio y como resultado de un proceso volitivo, motivado, espontáneo y personal, puede declararse impedido por haber incurrido en un comportamiento de dicha índole, sin que ello implique que se le esté "obligando a autoacusarse, y que tal imposición viole, por ende, el artículo 25 de la Carta".

Finalmente, agrega el Procurador: "en el evento de que se dé la recusación, podrá el juez en el auto motivado mediante el cual la desestime, hacer en forma

pormenorizada sus planteamientos acerca de la no existencia de la mora y en últimas, si ella se dio, exponer las razones por las cuales las considera justificada o injustificada”.

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación considera que el numeral 9º del artículo 103 del Decreto 0050 de 1987 es exequible, y así lo solicita a la Corte lo declare.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De acuerdo con el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte es competente para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en Decretos-ley, como la que es objeto de este proceso.

“Considera el actor que la disposición acusada viola el artículo 25 C.N., al consagrar como causal de impedimento del juez el haber dejado vencer, sin actuar, los términos que la ley señale para el efecto, a menos que la demora sea debidamente justificada, lo está obligando a declarar contra sí mismo en asunto disciplinario, ya que ese hecho constituye falta disciplinaria para el juez.

Para decidir sobre el asunto, es conveniente señalar que la disposición acusada se limita a consagrar una causal de impedimento, y no le impone al juez, bajo el apremio de alguna sanción, el deber jurídico de declarar su impedimento.

Tal obligación, junto con la sanción correspondiente, puede surgir de otras disposiciones que no han sido objeto de demanda en este proceso y por consiguiente no pueden ser consideradas por la Corte para efectos de pronunciarse sobre su constitucionalidad.

En lo que respecta a la norma objeto de esta demanda, ella simplemente le brinda al juez la oportunidad de declararse impedido antes que, por solicitud de alguno de los sujetos procesales, se vea en el deber de tramitar la correspondiente recusación. Es, pues, una alternativa que se le abre: declararse impedido o afrontar la recusación. Ciertamente, si opta por lo segundo y a la postre triunfa la recusación, deberá sufrir sanciones disciplinarias cuyo fundamento no es tanto el haber omitido la declaración del impedimento sino haber incurrido en los hechos que lo configuran”.

V. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –en Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 103 ordinal 9º del Decreto 0050 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas (Salvo el voto); Guillermo Dávila Muñoz (Salvo el voto); Manuel Enrique Daza Alvarez (Con salvamento de voto); Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez (Salvedad de voto); Pedro Lafont Pianeta (Salvo el voto); Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Conjuez; Jorge Iván Palacio Palacio (Con salvamento de voto); Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Susana Montes de Echeverry, Conjuez (Salvo el voto); Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde (Con salvamento de voto).

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

1. Ha sido conquista universal del hombre para el desarrollo armónico y progresivo de su personalidad la consagración en declaraciones y convenios internacionales y en preceptos constitucionales, la defensa de su integridad moral, una de cuyas manifestaciones ha sido la de la prohibición de la autoacusación o reconocimiento forzado de hechos que repugnan contra su propia conciencia o sentimiento interior humano, por ser atentatorio de la reserva moral íntima y suprema de la humanidad frente a eventuales acciones denigrantes y antidemocráticas de los Estados. Por esta razón, cuando el artículo 25 de nuestra Carta preceptúa que “nadie podrá ser obligado en asunto criminal, correccional o de policía a declarar contra sí mismo...”, está simplemente consagrando la citada garantía moral en cualquiera de dichos asuntos, sea, porque no hay distinción alguna, dentro o fuera de los correspondientes procesos o procedimientos, provenga de funcionario o de particulares y sea provocada para reconocimiento directo o indirecto de delitos; contravenciones o faltas propias. De allí que las regulaciones legales, incluyendo la de las causales de impedimento, cuando es declarada o reconocida por el propio funcionario, deben ajustarse a la mencionada preceptiva constitucional, a pesar de que sea loable la imparcialidad perseguida en los procesos, porque a nadie, so pretexto de esta última, puede obligársele a declararse impedido por un hecho que en sí mismo va en contra del propio declarante, siendo constitutivo de un delito, contravención o falta, según el caso. Admitirlo, sería no sólo contrariar la disposición constitucional citada sino abrir paso también a procedimientos directos o indirectos, similares al comentado, para forzar legítimamente la autoacusación o declaración contra sí mismo. Cuestión distinta acontece con las recusaciones que, por proceder de terceros conllevan una declaración contra un funcionario, quedando éste en libertad para reconocer o no los hechos.

2. La norma acusada del numeral 9º del artículo 103 del Decreto 0050 de 1987, consagra como causal de impedimento “dejar el juez vencer, sin actuar, los términos que la ley señala al efecto, a menos que la demora sea debidamente justificada”. Con este precepto se está haciendo la siguiente regulación: De una parte, una determinada

situación se califica y tipifica como causal de impedimento, lo que en sí mismo indica la imposición de la obligación de reconocerlo y separarse del conocimiento del negocio; y de la otra, la misma situación es reveladora de un hecho en contra del declarante, como es la mora injustificada, que, en sí misma y sin la ayuda de ningún otro precepto, es constitutiva de por lo menos una falta disciplinaria o un acto reprochable en los deberes del cargo.

Ahora bien, no siendo causal de impedimento la mora justificada sino la injustificada, no puede decirse que haya libertad para escoger entre una y otra; y siendo impositiva la causal de impedimento, el funcionario, se encuentra obligado a declararse impedido reconociendo un hecho en contra suya, porque de no hacerlo, habiendo el motivo y probándose en la recusación, también incurre en falta sancionable por lo menos disciplinariamente. Por consiguiente se trata de una disposición que, mediante el procedimiento de declaración de impedimento impone declarar contra sí mismo, contrariando de esta manera el artículo 25 de la Constitución Nacional.

Son estas las razones para...

Ramón Zúñiga Valverde

SALVAMENTO DE VOTO

El art. 103-9º, del C. de P. Penal, por sí, no aparenta conflicto alguno con la Constitución Nacional, pues parece limitarse a establecer una circunstancia que, por sus características, recomienda la separación de un funcionario del conocimiento de un proceso en el cual se niega sin razón válida a actuar. Pero cuando se le relaciona con el art. 117, ya la garantía del art. 25 de la Carta evidencia desconocimiento y menoscabo. Y la argumentación es bien fácil de presentar: tratándose de un juez que, sin justificación, ha dejado vencer los términos para intervenir, éste enfrenta el siguiente dilema: si manifiesta el impedimento, por temor a no ser sancionado con la multa de un mes de salario, estará confesando no sólo una conducta de tipo disciplinario (art. 61-a del D. 052/87), que le implicará en este campo graves consecuencias hasta colocar en peligro su permanencia en el cargo, sino que puede generar un proceso penal por "prevaricato omisivo" —art. 150 C.P.—; pero si silencia el impedimento y se le recusa y ésta prospera, aspectos todos obvios puesto que se parte de la base de la realidad de la inacción al punto que obligaría a la excusa, entonces también se le sancionará con la multa que establece el comentado precepto. En ambos casos el funcionario está impelido a asumir un comportamiento que le acarrea sanción y su obvio carácter disciplinario-penal, hará que la previsión riña con la Carta.

Las legislaciones verdaderamente bien orientadas en este campo, no dejan de considerar el motivo cuestionado pero, le dan un tratamiento especial, bien diferente, o sea, que sólo puede ser invocado como motivo de recusación pero no como de impedimento. Así, incluso lo previó el legislador colombiano, hace años, cuando introdujo esta innovación en los impedimentos y recusaciones. Y de suyo se cae, no sólo por la trascendente argumentación que se acaba de ofrecer, sino porque la ley no mira con buenos ojos la alegación de la propia ilicitud o comportamiento torpe,

máxime cuando involucra una severa conminación que atrae un castigo en el evento de ser desoída, y, además, porque el funcionario, en no pocos casos, estará él mismo fijando la competencia a otro y sustrayéndose a la que le es propia, deteriorando sensiblemente la naturaleza pública de un ordenamiento de esta índole. No faltarán casos, ante procesos complejos y de alto riesgo, en los cuales el funcionario prefiera enfrentar una multa, así sea cuantiosa, con tal de deshacerse de un proceso, para alegar el impedimento de su injustificada inoperancia, y hacer llegar el proceso a otro funcionario, que nada ha hecho para merecer este trato.

Sirvan estas breves razones para apoyar el disentimiento en la decisión tomada por la Mayoría de la Sala Plena.

Gustavo Gómez Velásquez

Fecha. *ut supra*.

Adhiero al anterior salvamento.

Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Susana Montes de Echeverri.

FACULTAD JURIDICA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA ESTABLECER EL SISTEMA DE RECOMPENSAS, A QUIEN DE INFORMACION DE HECHOS DELICTUOSOS, Y SU CONFORMIDAD CON LAS NORMAS CONSTITUCIONALES. ESTADO DE SITIO.

Exequible el Decreto Legislativo número 2034 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 172.

Referencia: Expediente 1746. (262-E). Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 2034 del 27 de octubre de 1987, "por el cual se modifica el Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, sobre recompensas".

Magistrado Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por acta número 54 de diciembre 3 de 1987.

Bogotá, D. E., diciembre tres (3) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

La Secretaría General de la Presidencia de la República, mediante oficio 12809 del 27 de octubre de 1987, ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo 2034 de 1987 (octubre 27), "por el cual se modifica el Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, sobre recompensas", para que se decida definitivamente sobre su constitucionalidad, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 121 de la Carta.

El término de fijación en lista transcurrió en silencio, según informe secretarial (folio 9 del expediente).

Remitido al Procurador General para concepto y una vez rendido éste, se cumplieron los demás requisitos que exige el Decreto 0432 de 1969.

Procede, en consecuencia, que la Corte entre a decidir sobre la exequibilidad del Decreto sometido a su revisión.

II. TEXTO

EL Decreto 2034 de 1987 dice textualmente:

«DECRETO NUMERO 2034 DE 1987
(octubre 27)

“Por el cual se modifica el Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, sobre recompensas”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, el Gobierno dictó medidas tendientes a combatir la impunidad, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución Política;

Que en su artículo 1º, el mencionado Decreto dispone el reconocimiento de recompensas para quienes suministren a las autoridades informaciones y pruebas eficaces para el cumplimiento de órdenes de captura y para fundamentar la responsabilidad penal con ocasión de la comisión de delitos dentro o fuera del territorio nacional;

Que para hacer más expedito el trámite del reconocimiento de recompensas a quienes hayan suministrado a las autoridades informaciones útiles y oportunas se hace necesario modificar el Decreto 1199 del presente año,

DECRETA:

Artículo 1o. El artículo 2º del Decreto 1199 de 1987, quedará así:

Artículo 2o. El Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, determinará los casos en los cuales se reconocerán las recompensas, su cuantía y la oportunidad de su pago, con base en las informaciones que le suministre el Director General de Instrucción Criminal o en las que el propio DAS obtenga.

Artículo 2o. El artículo 3º del Decreto 1199 de 1987, quedará así:

Artículo 3o. El Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad podrá disponer que las ofertas sean hechas públicas y, cuando lo considere conveniente, autorizará la determinación anticipada del monto de las mismas.

Artículo 3o. El artículo 4º del Decreto 1199 de 1987, quedará así:

Artículo 4o. Los actos y providencias que expida el Gobierno Nacional y el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad para la ejecución del presente Decreto estarán amparados por la reserva legal.

Artículo 4o. Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 27 de octubre de 1987 (Firmados).

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Comunicaciones, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Justicia, *Enrique Low Murtra*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Fuad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Educación Nacional, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Obras Públicas, *Luis Fernando Jaramillo Correa*.

III. CONSIDERACIONES DEL PROCURADOR GENERAL

Mediante concepto número 1266 del 19 de noviembre de 1987, el señor Procurador General de la Nación se pronuncia a favor de la declaratoria de exequibilidad del Decreto en estudio con fundamento en las siguientes consideraciones:

1o. El Decreto 2034 de 1987 guarda la debida conexidad con las causas que llevaron al Gobierno a declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional (Decreto 1038 de 1984).

2o. El Gobierno tiene la facultad de derogar, modificar o sustituir las disposiciones que haya dictado durante el Estado de Sitio.

3o. El contenido del Decreto no contraría las disposiciones constitucionales pues se limita a consagrar medidas de procedimiento encaminadas a hacer viable la aplicación de las normas previstas en el Decreto 1199 de 1987.

4. Dice así la Procuraduría respecto de cada uno de los artículos integrantes del Decreto en revisión:

“En efecto, el artículo 1º asigna al Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, la función de determinar los casos en los cuales deben reconocerse recompensas, su cuantía y oportunidad de pago, con fundamento en las informaciones que el DAS obtenga directamente o por las que le suministre el Director Nacional de Instrucción Criminal.

“En el artículo 2º se estatuye que el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad puede disponer autónomamente que las ofertas sobre recompensas sean hechas públicas, cuando lo estime del caso, al igual que autorizar la determinación anticipada del monto de éstas, lo cual no vulnera los mandatos constitucionales, y más bien está destinada a hacer más efectiva la colaboración de la ciudadanía para obtener prontamente el cumplimiento de las órdenes de captura emanadas de las autoridades competentes.

“En cuanto al artículo 3º tampoco advierte el Despacho que lesione cánones de la Carta Política, pues en él se dispone que los actos y providencias que expida el

Gobierno Nacional y el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad para la ejecución del Decreto están amparados por la reserva legal, medida que puede adoptar el legislador de excepción.

“Finalmente el artículo 4° del Decreto que se revisa ordena la vigencia del mismo, como es debido en toda disposición legal”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

El Decreto 2034 de 1987 fue expedido por el Ejecutivo “en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984”, razón por la cual corresponde a la Corte fallar en forma definitiva sobre su ajuste a las prescripciones constitucionales.

2. *Aspectos formales.*

El Decreto 2034 de 1987 lleva las firmas del señor Presidente de la República y las de todos los ministros del Despacho, en acatamiento a la exigencia del artículo 121 de la Constitución.

3. *Aspectos de fondo.*

“El Decreto materia de este proceso modifica en algunos aspectos las normas contenidas en el 1199:

–Señala al Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como el funcionario competente para determinar los casos en los cuales habrán de reconocerse las recompensas, con base en las informaciones que le suministre el Director General de Instrucción Criminal o en las que el propio DAS obtenga (art. 1°).

–Traslada así unas competencias que antes se radicaban en cabeza del Director y el Consejo Nacional de Instrucción Criminal, a quienes correspondía, según los artículos 2° y 3° del Decreto 1199 de 1987, reconocer y recomendar, respectivamente, el derecho a recompensa.

–Mediante el artículo 2° se modifica el texto del 3° del Decreto 1199 de 1987; deja en manos del Jefe del DAS la disposición acerca de la publicidad de las ofertas de recompensa. Ello correspondía al Consejo Nacional de Instrucción Criminal.

–El artículo 3°, sustitutivo del 6° del Decreto 1199 de 1987, dispone la reserva legal de los actos y providencias que se expidan en materia de recompensas, en los mismos términos que la norma anterior, cambiando tan sólo la referencia al Consejo y Director de Instrucción Criminal por la del Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Así este Decreto acoge en sustancia las mismas disposiciones que los números 3673 de 1986 y 1199 de 1987, declarados exequibles por la Corte en sentencias de 10 de marzo y 20 de agosto de 1987. Para hacerlo revisó la conexidad, la facultad jurídica del Presidente para establecer el sistema de recompensas y la conformidad de éste con

las normas constitucionales, lo cual exige un nuevo análisis de dicho sistema en relación con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Sitio, la facultad constitucional para establecerlo y su conformidad con las disposiciones de la Carta Política; luego el presente Decreto está amparado por el principio de la cosa juzgada material, en cuanto al mecanismo de las recompensas. Falta tan sólo examinar la potestad del Jefe del Estado para trasladar del Director y del Consejo de Instrucción Criminal al Director del DAS las funciones de determinar en qué casos se ofrecerán recompensas y cuándo pueden hacerse públicas. Para ello está facultado el Presidente de la República por el artículo 132, inciso 2º, conforme al cual:

“La distribución de los negocios, según sus afinidades entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponde al Presidente de la República (art. 46 del Acto Legislativo número 1 de 1968, 76, ord. 10; Ley 19 de 1959, 3º)”.

DECISIÓN:

Puesto que el decreto sometido a estudio de constitucionalidad no viola precepto superior alguno, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE, por cuanto no se opone a la Constitución, el Decreto Legislativo número 2034 del 27 de octubre de 1987, “por el cual se modifica el Decreto 1199 del 30 de junio de 1987, sobre recompensas”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

Artículo 60. *Auto admisorio*. En la providencia en que se acepte la demanda de constitución de parte civil o su adición, el juez ordenará notificar personalmente a los terceros presuntamente responsables mencionados en la misma.

Artículo 61. *Emplazamiento y nombramiento de apoderado*. Si el demandado no compareciere en la fecha señalada o no fuere posible la citación, previo informe del notificador rendido bajo juramento, se le emplazará de la siguiente manera: se fijará edicto por el término de cinco (5) días, vencidos los cuales se le declarará persona ausente y se le designará apoderado con quien se surtirá la notificación.

Artículo 62. *Apoderado*. El tercero civilmente responsable deberá designar apoderado. De no hacerlo, se le nombrará de oficio.

Artículo 63. *Calidad de parte*. A partir de la notificación del auto admisorio de la demanda contra el tercero civilmente responsable, éste tendrá la calidad de parte.

Artículo 64. *Facultades*. Podrá solicitar y presentar las pruebas que sean conducentes a demostrar su no responsabilidad civil y participar en todas aquellas que se relacionen con ésta, e interponer recursos contra las providencias que lo afecten como tercero.

Artículo 65. *Desembargo*. El juez ordenará el levantamiento de las medidas cautelares cuando se encontrare ejecutoriada alguna de las providencias mencionadas en el artículo 49.

Artículo 66. *Remisión*. Para los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las normas del de Parte Civil en cuanto fueren compatibles con éste.

.....»

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Considera el actor que los artículos acusados quebrantan fundamentalmente el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia y además sus artículos 2º, 16, 28, 30, 55, 68, 96, 97-2º, 102-5º, 136, 137, 147, 151-1º, 2º-4º, 152, 154, 158 y 164, en cuanto estas normas superiores conforman una unidad de regulación fundamental de las garantías del juez propio, el procedimiento propio y la organización de los poderes públicos que emanan de la nación soberana y deben ser interpretados de manera integral para comprender el contenido de los principios de que habla el citado artículo 26.

En la extensa y documentada demanda, el actor luego de exponer una serie de consideraciones político-jurídicas sobre el aparato estatal, los derechos, libertades y garantías de los gobernantes, analiza el ejercicio del poder constitucional en sus facetas de poder constituyente y poder constituido, así como la determinación del sistema jurídico que impera en la Nación para concluir en que la definición de todos los aspectos mencionados corresponde a la Constitución Política.

Se detiene luego en el examen de los factores concernientes a lo que denomina “segundo paso en la determinación de las competencias constitucionales”, esto es lo relativo a los órganos jurisdiccionales y expresa: “la norma fundamental define cuáles

jueces pueden administrar justicia, a esta norma deberá sujetarse la legislación y demás ordenamientos para la implementación del sistema judicial, cada juez creado por la Constitución debe su existencia a una calidad especial del individuo y del Estado". Con base en esta afirmación explica las atribuciones propias de las jurisdicciones, civil, penal, laboral y contencioso-administrativa "una vez creadas las jurisdicciones y señaladas las grandes competencias en función de los principios del juez propio y del procedimiento propio dentro de la orden fundamental del artículo 26 el constituyente (secundario) se ocupa en ordenar a la ley que señale los casos o tipos de la práctica jurídica que deben ser sometidos al complejo jurisdiccional" y dice que para el desarrollo de lo anterior el constituyente adopta varias reglas que se pueden enunciar de la siguiente manera:

- a) El control de las instancias;
- b) La prohibición de las penas y los procedimientos *ex post facto*;
- c) La prohibición de confundir las competencias;
- d) El respeto de las competencias señaladas por el constituyente.

En lo concerniente a las reglas que denomina "prohibición de confundir las competencias" y de "respeto a las competencias señaladas por el constituyente" asegura que se basan en el principio del juez propio y "de allí que la ley carezca de la facultad de atribuir al juez penal aquello que es propio del civil o del laboral, o de entregar a los jueces militares el juzgamiento de los civiles o de adscribir como lo hacen los artículos demandados, la definición de responsabilidades distintas a aquellas de los sujetos que por sus propios hechos y calidades estén sometidos a su jurisdicción" y que "como quiera que las delimitaciones fundamentales son garantías de los derechos y libertades se convierten en un verdadero condicionamiento del legislador".

Procede también el actor a mostrar, citando normas constitucionales, que la creación de las diferentes jurisdicciones y la definición de sus competencias esenciales es función del constituyente y que "el trabajo de la ley se ubica en el interior de las jurisdicciones ya creadas por la Constitución respetando los principios de su artículo 26".

Recapitula finalmente lo dicho en la demanda y formula cuatro conclusiones:

1. Que las normas acusadas violan ostensiblemente las normas constitucionales mencionadas "por cuanto someten a la jurisdicción penal la estimación de hechos de naturaleza civil; al permitir el ejercicio de la acción civil contra el tercero que resulte responsable por los hechos delictuosos o culposos realizados por el sindicato sometido a su jurisdicción. Esos hechos, hemos afirmado, son desde la óptica del tercero, de naturaleza civil y no penal, puesto que la ley no les otorga la virtud de servir de fundamento para imponer sanciones penales a los terceros complicados por sus efectos".

2. Que tales normas vulneran el ordenamiento constitucional porque implican desconocimiento del principio del juez propio "al someter a la jurisdicción penal a individuos que no han sido los protagonistas directos de los actos criminales y que por simples vinculaciones civiles pueden ver enajenada su responsabilidad". Expresa que

el Tribunal competente a que se refiere la misma Constitución para juzgar a los terceros civilmente responsables es el juez civil, "puesto que el sujeto (tercero) no es un individuo sindicado de un delito (doloso o culposo) sino una persona que voluntariamente o por virtud de la ley ha vinculado su responsabilidad a los actos de quien resulta incurso en conductas ilícitas. Esa vinculación es de carácter civil y ese sujeto es un particular que tiene un tribunal competente: el civil, no el penal".

3. Se quebranta el principio del procedimiento propio en cuanto la Constitución ordena que para definir la situación civil de terceros responsables vinculados a conductas delictuosas ajenas, el juez propio adelante los procedimientos apropiados o idóneos "dentro de los cuales su derecho a la defensa no depende de los criterios de la política legislativa en lo criminal, sino de la protección debida a la propiedad privada. Esos procedimientos propios están en el Código de Procedimiento Civil y en las instancias y demás controles jerárquicos que allí se consagran para hechos similares no provenientes de una conducta delictiva. El hecho criminal es mirado por la legislación civil como una fuente de las obligaciones pero su tratamiento es de naturaleza privada que no tiene en frente el interés público urgido de una represión ejemplar o de una pena que eduque nuevamente a la persona y le sirva de medio para insertarse en la sociedad, si así es considerada la sanción. Las normas acusadas confunden la significación jurídica del delito".

4. Finaliza diciendo que "las normas acusadas desconocen abiertamente las reglas constitucionales que determinan las más altas competencias de las jurisdicciones, puesto que confunden sus atribuciones al disponer que los jueces penales juzguen a quienes no resultan autores o cómplices de los delitos de que conocen".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Sostiene el Procurador en su concepto que las disposiciones acusadas son exequibles, porque no se configura la violación del artículo 26 de la Constitución Nacional que invoca el actor y por consiguiente tampoco se infringen las restantes disposiciones superiores que señala.

La conclusión anterior se fundamenta en lo siguiente:

1. El Presidente no excedió los límites materiales que le trazó el Congreso, pues además de estar debidamente facultado para expedir y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, siguió también los lineamientos y la orientación filosófica del Código Penal, en cuanto este ordenamiento regula en el Libro I, Título VI lo relativo a la responsabilidad civil derivada del hecho punible y su artículo 105 se refiere en forma inequívoca a las normas del Código Civil (arts. 2341 y ss.) que regulan responsabilidad por los delitos y culpas y específicamente aquella originada en el hecho de personas que están bajo el cuidado o dependencia de otras, que es precisamente el tema que desarrollan las normas impugnadas, estableciendo los procedimientos indispensables para hacerla efectiva, respecto a los terceros civilmente responsables.

2. Luego de puntualizar los principios fundamentales que se derivan del artículo 26 superior conocido como el debido proceso, señala que ninguno de ellos se quebranta puesto que "el ejercicio de la acción civil dentro del proceso penal

constituye una atribución de competencia al juez penal, de carácter excepcional, originando así una unidad de jurisdicción necesaria, dada la comunidad de pruebas que deben obrar dentro del expediente”.

Dice además, que nada impide que la acción de resarcimiento del daño pueda adelantarse dentro del proceso penal contra el tercero civilmente responsable, como ocurre con el directamente responsable de los perjuicios causados “porque en ambos casos el origen es el mismo: la perpetración del hecho delictivo”.

A este respecto cita en forma fugaz una decisión de esta Corporación según la cual el juez penal es competente para calificar la responsabilidad civil.

3. Rechaza el argumento del impugnante sobre el procedimiento propio, puesto que las normas procedimentales pertenecen al orden legal y no al constitucional, por lo que pueden ser expedidas o modificadas por el legislador ordinario o extraordinario, teniendo en cuenta el proceso en el cual vayan a aplicarse, procurando siempre que no se conculquen los principios del debido proceso y el derecho de defensa”. Y agrega, que el procedimiento previsto en las disposiciones acusadas preserva los principios constitucionales que informa el artículo 26 de la Carta Fundamental, pues el tercero, civilmente responsable, debe ser demandado formalmente, allegarse prueba sumaria de la pretensión, debe notificársele personalmente la demanda y si ello no fuere posible se le emplazará y nombrará apoderado de oficio y, en fin, puede constituirse en parte y ejercer las facultades que se derivan de tal condición.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

La Corte es competente para conocer de la presente demanda al tenor de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional, por cuanto el Decreto al cual pertenecen los artículos impugnados fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 52 de 1984 de acuerdo con lo establecido por el artículo 76-12 de la Carta Fundamental.

Segunda. Cosa Juzgada.

Advierte la Corte que en Sentencia número 96 de agosto 13 de 1987 (Proceso 1612) declaró inexecutable el artículo 61 que es objeto de esta nueva acusación, por ser “violatorio del derecho de la defensa que consagra el artículo 26 de la Constitución Nacional”. Esta decisión tiene la autoridad y efectos propios de cosa juzgada y por tanto respecto del artículo citado se ordenará estar a lo ya resuelto por esta Corporación en la decisión prealudida.

Tercera. “La Constitución es esencialmente la unidad del orden jurídico del Estado; desde el punto de vista material es el conjunto de instituciones y reglas jurídicas que sientan las bases de la organización general del Estado y de su funcionamiento, determinan la forma de gobierno, definen los derechos y deberes de los asociados y consagran las garantías de su libertad.

El cardinal principio de dividir el poder en legislativo, ejecutivo y judicial y atribuir su ejercicio a órganos funcionalmente independientes y autónomos ideado

por Montesquieu con un criterio de moderación política para evitar la concentración del poder en una sola mano, es postulado consustancial al estado de derecho, al punto que la declaración francesa de los derechos del hombre de 1789 estatuyó en su artículo 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no haya sido asegurada, ni tenga establecida la separación de poderes no tiene Constitución".

Dentro de nuestro esquema constitucional que consagra el Estado unitario conforme al cual sólo se reconoce un centro único de poder político, subsiste el principio de la división funcional del poder ejercido por órganos independientes. Así el artículo 55 establece que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial pero sienta a la vez el postulado de la cooperación armónica para la realización de los fines del Estado. No se opone a esta colaboración su especialización funcional ni su autonomía orgánica para la actividad que deben desarrollar en punto a la protección de las garantías individuales. En efecto, la legislativa formula la regla de derecho objetivo regulando situaciones abstractas e impersonales a las cuales debe sujetarse la actuación de las demás ramas del poder público y los asociados; la ejecutiva por actuaciones jurídicas u operaciones materiales cumple y hace cumplir la ley haciendo producir efectos a su contenido; la jurisdiccional por medio de la Sentencia se encarga de la actuación de las normas legales con fuerza de verdad legal ante la petición que se formula al Estado y frente a un tercero; esto es decir, dispensa la justicia en orden a la protección jurídica de los derechos reconocidos por la ley. Dentro de esta misma línea conceptual de especialización funcional predicable del poder público y del Estado en general, puede decirse que la Rama Jurisdiccional por mandato expreso o implícito del constituyente adopta en su organización una separación de las competencias jurídicas según los diversos asuntos que son objeto de su actividad.

Para verificar la conformidad de las disposiciones acusadas con el orden jurídico superior dentro de la interpretación integral en que el demandante ubica el debate, vale decir, sin apego a lo estrictamente literal de su texto, y dilucidar así el alcance de las normas fundamentales del Estado que estima quebrantadas, es importante tener en cuenta la estructura constitucional de la Rama Jurisdiccional y las funciones que le son propias.

La Constitución como ordenación de los poderes del Estado es norma suprema, algo más que la simple declaración programática; constituye el conjunto de preceptos de carácter normativo y en tal virtud forma parte del ordenamiento jurídico del Estado con posibilidad de aplicación directa; pero también afirma una ideología, sienta unos principios, unas creencias y fines primordiales del Estado, que obligan a todos los órganos de éste y en especial al legislador, a una interpretación unitaria y sistemática de sus preceptos, que resulte congruente con el sistema general de la organización política por ella adoptado.

A este respecto resulta útil recordar que la Corte en oportunidades anteriores, dejó en claro que la cláusula general de competencia punitiva corresponde privativamente a la jurisdicción ordinaria, criterio que ha venido reiterando en sentencias posteriores de las que es pertinente citar la de mayo 30 de 1984 en la que declaró parcialmente inexecutable los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 2ª de 1984, en cuanto le atribuían competencia para el juzgamiento de delitos a las autoridades de policía y

definió así, tras profundo estudio, que las disposiciones que sustraen de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de conductas punitivas en materia penal y las atribuyen a autoridades distintas, quebrantan los principios organizativos que dimanán del artículo 55, en concordancia con los artículos 58, 157 y 158 de la Carta Fundamental.

El criterio que la Corporación ideó del “juez propio” en asuntos penales, y que fue el basamento de esa doctrina jurisprudencial, se había expresado en el fallo de febrero de 1971, en donde se dijo “en desarrollo de estos principios se puede concluir que en Colombia la administración de justicia en el Ramo Penal se ejerce de manera permanente y exclusiva por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de Aduanas, de Circuito en lo Penal, de Instrucción Criminal, de Menores, Municipales y demás que establezca la ley”.

Siguiendo esta directriz, resulta obvio y de indiscutible aceptación, que la jurisdicción penal y la competencia que la desarrolla, se han establecido para determinar la responsabilidad penal de quienes han intervenido o participado en la consumación del hecho tipificado como delito, en calidad de autores materiales o intelectuales, coautores, cómplices necesarios o no necesarios, realizando así el derecho subjetivo de que es titular el Estado para imponer penas y medidas de seguridad en la lucha contra el crimen y empleando generalmente medidas coercitivas para asegurar el imperio de su decisión”.

También se extiende esta competencia para definir la responsabilidad civil del autor directo del hecho punible o de quien sin ser autor de él resulte sin embargo comprometido civilmente por la actuación de quien ha trasgredido la norma penal ya que contra estas personas es procedente la acción indemnizatoria que se puede incoar a elección del perjudicado, por la vía civil una vez que se haya definido la responsabilidad penal del procesado, o en el proceso penal a través de la constitución de parte civil.

En este supuesto el objeto del proceso penal afecta una relación de derecho público que se origina en la comisión del hecho punible y en cuyo esclarecimiento existe un interés general; y a la vez una relación de derecho privado concerniente a la indemnización de los daños causados por el delito.

Dada la íntima correlación que suele existir entre el daño público y el privado, generados por el delito, al legislador le está permitido refundir aquellas competencias y asignarlas al juez penal quien ha de poder calificar la conducta civil de quien no ha participado en el hecho incriminado como autor, coautor, cómplice, es decir, de quien no es Penalmente Responsable pero es sin embargo responsable civilmente, de dichos perjuicios. En este evento, el proceso penal ensancha su objeto, ya no se limita al solo esclarecimiento de los hechos punibles descritos en la ley penal, sino que llega hasta sacar consecuencias o efectos civiles que de ellos se desprenden.

Al obrar así la ley no quebranta ninguno de los principios básicos que informan el ordenamiento constitucional ni desvirtúa la naturaleza misma del proceso penal cuyo objeto consiste tanto en la satisfacción del daño público como en la indemnización del daño privado que el delito genera, pues a ella corresponde salvo las atribuciones que la Constitución señala a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo

de Estado en los artículos 141, 151, 214 y 216; distribuir las competencias entre los organismos jurisdiccionales del Poder Público.

Cuarta. Constitución de parte civil dentro del proceso penal.

Tanto el Código Civil en su artículo 1494 como el penal en el 103 elevan el hecho punible a fuente de obligaciones y el último canon dispone a la vez que tal obligación prevalece sobre cualquiera otra que contraiga el responsable después de cometido el hecho y aun respecto de la multa.

Se trata de una obligación civil extracontractual que da origen a la acción indemnizatoria que la víctima puede incoar ante la jurisdicción penal constituyéndose en parte civil dentro del proceso penal o ante la jurisdicción civil, cuando la víctima no se constituya en parte civil en el proceso penal y ventile la acción indemnizatoria directamente ante el juez civil.

Como la acción civil en el proceso penal toma apoyo en la consideración de que el daño derivado del delito no afecta tan sólo al particular, sino que implica al mismo tiempo un interés público, su legitimación pasiva se circunscribe en quienes hayan cometido o participado en la ejecución del delito productor del daño o sean civilmente responsables de él.

La actividad procesal que despliega ésta una vez constituida en sujeto procesal en la actuación penal, apunta precisamente a que se le resarza el daño que le causó el autor del hecho punible. Es por esta unidad de origen de la acción penal y de la civil, que la condena del procesado es presupuesto necesario para obtener el resarcimiento del perjuicio, y que por ende, no pueda intentarse la acción civil en proceso separado cuando en el proceso penal se decida que el hecho no existió, o que el procesado no lo cometió o que obró en cumplimiento de su deber o en legítima defensa; y resulta obvio por la misma razón que dentro del mismo proceso penal en que se haya proferido fallo por cualquiera de las anteriores causales, no sea posible que prospere la acción civil, porque ésta es cuestión accesoria del proceso: al desaparecer la competencia para conocer de lo fundamental que es la imputabilidad penal del procesado, consecuentemente desaparece o se extingue para lo accesorio.

Por la misma unidad del origen de la acción penal y de la civil, se impone que una vez incoada la acción civil en el proceso penal sea menester que se decida en éste, y mientras tanto no pueda proponerse separadamente en la vía civil.

Si la acción civil se ejerce dentro del proceso penal adquiere el carácter de subsidiaria con respecto a la penal y por tanto, no procede si ésta a la vez no puede iniciarse o proseguirse ni menos si ha terminado. En los eventos en que la acción penal termine sin que se haya decidido en sentencia sobre la acción civil, no puede continuar el proceso independiente del penal; y en este caso el interesado deberá acudir a la vía civil si la acción no se ha extinguido por prescripción.

Si no se condena penalmente al autor del hecho punible, tampoco se le puede condenar civilmente, y el perjudicado ocurrirá al proceso civil para intentar la indemnización siempre que la decisión adoptada en el penal no genera la excepción de cosa juzgada en el civil según los artículos 55 y 66 del Código de Procedimiento Penal.

Con las anotadas excepciones, las dos acciones: la civil y la penal mantienen su autonomía y por ello las causales de punibilidad no se extienden a las obligaciones derivadas del delito; e igualmente para la víctima de éste es facultativo constituirse en parte civil en el proceso penal o hacer efectiva la obligación resarcitoria ante la jurisdicción civil; igualmente los términos de prescripción de la acción civil son distintos según la vía que se escoja tal como lo prevén los artículos 108 del Código Penal y 56 del Código de Procedimiento Penal.

El ataque del demandante contra las disposiciones acusadas se sustenta en la violación del artículo 26 de la Constitución y de la trasgresión de éste en su sentir, se deriva la infracción de las demás normas constitucionales.

El artículo 26 que el demandante considera infringido consagra los fundamentales principios rectores que informan la aplicación de justicia penal a saber: la legalidad de los delitos y de las penas, el tribunal competente, la observancia de las formas propias de cada juicio y el principio de la favorabilidad; todos los cuales están instituidos para la tutela de los derechos individuales.

Si bien es cierto que la ley puede extender la competencia del juez penal a asuntos civiles relacionados con el delito, tal como se analiza en los precedentes párrafos, la regulación que los artículos 58 inciso 1º, 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto 050 de 1987 hacen de la intervención del tercero civilmente responsable no garantiza en forma efectiva el debido proceso y el derecho de defensa que para él tutela igualmente el artículo 26 de la Carta Fundamental. En efecto, la comparecencia al proceso penal del civilmente responsable le debe permitir hacer uso de las facultades procesales que podría invocar en el proceso civil y que resultan opuestas a la naturaleza propia del proceso penal.

Como la que gravita sobre el tercero civilmente responsable no es obligación que surja directamente del hecho punible sino de la relación de subordinación o dependencia en que se halla el autor del hecho punible con respecto a él, su situación tiene que ventilarse en el proceso civil que es más amplio y le brinda más oportunidades para su defensa, permitiendo incidentes o actuaciones que no se pueden cumplir en el proceso penal sin alterar su estructura, tales como la demanda de reconvencción, el llamamiento en garantía, la denuncia del pleito, las nulidades y otras que por la celeridad del proceso penal y por su naturaleza propia, son refractarias con su finalidad, razón suficiente para que su ausencia afecte evidentemente el derecho de defensa del tercero.

La improcedencia de estas actuaciones dentro del proceso penal, y de otros de la misma índole que permitan el amplio ejercicio del derecho de defensa del tercero genera el desmedro de las garantías que el artículo 26 de la Constitución establece en su favor, pues no puede actuar en condiciones de plena igualdad con la víctima o acusador, ni permite al juez penal dictar sentencia justa. /

Esta Corporación desde su fallo en Sala Plena de agosto 10 de 1982 viene sosteniendo que "el artículo 26 comprende una amplia gama de instituciones encaminadas a permitir que el juez se encuentre en condiciones de *dictar una sentencia justa*, las cuales se concretan en primer término, en el derecho de los individuos a no ser condenados, sin haber sido escuchados y vencidos en juicio; en

segundo lugar, en el derecho de los mismos a que se cumplan las ritualidades propias del proceso correspondiente; y por último, en el derecho a controvertir e impugnar los hechos injurídicos que se les imputen, como también a hacer valer sus derechos conforme a la ley”.

Cabe destacar por lo demás, que aunque el principio del debido proceso y su complemento el derecho de defensa, se encuentran protegidos en la Carta Fundamental y han permanecido intangibles desde 1886, existen también compromisos internacionales suscritos por Colombia que contribuyen a reafirmarlos, tales como: los pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, y de derechos civiles y políticos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, incorporado al derecho interno mediante la Ley 74 de 1968 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, aprobada por el Congreso en virtud de la Ley 16 de 1972.

Estos convenios internacionales que recogen las posiciones ideológicas de los países de la comunidad internacional frente a los derechos esenciales de la persona humana, con base en tres valores ecuménicos, libertad, justicia y paz, entre los derechos fundamentales que ellos enuncian, consagran las garantías procesales puntualizadas en la igualdad de las personas ante las autoridades encargadas de impartir justicia, el derecho a ser oídas públicamente con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial determinado por la ley para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal que se formule contra ellas o para la determinación de los derechos u obligaciones de carácter civil.

Se impone la declaración de inexecutable de las normas acusadas con excepción del artículo 38 que es simplemente reiterativo del principio consagrado en el Código Civil sobre la obligación de indemnizar los daños causados por actos ilícitos, que no quebranta ningún precepto constitucional, por el contrario es un desarrollo legislativo de los artículos 16 y 20 de la Carta Fundamental.

DECISIÓN:

En mérito de las anteriores consideraciones la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 58 inciso primero; 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto-ley número 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 38 del Decreto 050 de 1987 en la parte que dice: “y quienes de acuerdo con la ley están obligados a reparar”.

Tercero. En cuanto al artículo 61 del mismo Decreto, ESTARSE A LO DECIDIDO en Sentencia número 96 de agosto 13 de 1987 (Proceso número 1612).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente (Con salvamento de voto); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Conjuez (Con salvamento de voto); Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Alfonso Suárez de Castro, Conjuez; Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

El derecho a la defensa, que consagra el artículo 26 de la Constitución Política, consiste en que ninguna persona puede ser condenada sin habersele oído previamente, con cabal observancia de las ritualidades procesales propias del caso y por Juez o Tribunal preestablecidos y competentes para decidirlo.

Sin embargo, la Constitución no gradúa la intensidad del derecho a la audiencia, no fija parámetros de amplitud o estrechez a los procedimientos, ni establece la competencia concreta de los funcionarios juzgadores. Todo ello lo defiere a la ley.

La ley sólo debe prever entonces que en todo evento se oigan las alegaciones del llamado a responder, que pueda presentar pruebas de sus asertos, que haya un trámite previo al juzgamiento, sea éste breve o prolijo y que quien conozca del proceso sea una autoridad preexistente y funcionalmente encargada de dirimir el caso y no un juez o funcionario *ad hoc*.

No es difícil deducir de lo anterior que toda ley que cumpla las exigencias susodichas respetará cabalmente el mandato contenido en el artículo 26 de la Carta Política y deberá declararse exequible, por ser incontrastable y manifiesta su ortodoxia constitucional.

Cuando se aplican estos elementales e indiscutibles criterios en el asunto *sub judice*, resulta lo siguiente:

1. El artículo 58 del Código de Procedimiento Penal (Decreto-ley 50 de 1987) permite que en la demanda de constitución de parte civil se pida vincular al proceso a los que llama "terceros civilmente responsables", para que atiendan al resarcimiento de los perjuicios causados a la víctima por la comisión del delito de que esté conociendo el Juez Penal. Y el artículo 59 del mismo Código exige al solicitante de aquella vinculación que presente prueba siquiera sumaria del nexo jurídico en que apoye su petición que, en caso contrario, debe serle denegada. No queda pues al mero talante de la parte civil llamar a otras personas al proceso penal.

Ninguna de tales provisiones conculca el derecho constitucional a la defensa sino que regulan un derecho tan sustancial y respetable como éste: el de la víctima a

ser indemnizada por los perjuicios que le ocasionó el delito, como fuente de obligaciones patrimoniales que es.

Además, los llamados “terceros” no lo son realmente, sino los responsables colaterales o indirectos de las consecuencias del delito, como el padre del menor o el guardador del incapaz, que por su negligencia omitieron la vigilancia que debían tener sobre sus tutelados, o el patrono que descuida la escogencia de gente idónea, proba y de buena conducta como personal a su servicio.

Es entonces la propia culpa y no una ley arbitraria la que llama a responder a los encargados de vigilar a otros o de escoger sensatamente a sus trabajadores por las consecuencias patrimoniales del delito que cometan los tutelados o dependientes.

No existe pues ninguna tacha valedera de inconstitucionalidad contra los dos artículos mencionados.

2. El artículo 60 del dicho Código exige que la providencia donde se acceda a vincular al proceso a un “tercero civilmente responsable” se le notifique personalmente a éste, para que constituya un apoderado o se le nombre de oficio, según el artículo 62, para que se le reconozca su calidad de parte en el proceso y así pueda presentar las pruebas conducentes a demostrar su falta de responsabilidad civil, participar en la práctica de las demás encaminadas al mismo fin e interponer los recursos contra las providencias que considere lesivas de sus intereses, tal como lo prevén los artículos 63 y 64 del Código.

Nada más que una celosa tutela del derecho a la defensa contienen las normas mencionadas: citación del tercero para ser oído, audiencia de sus alegatos y de sus peticiones de pruebas, a través de apoderado judicial constituido por él o, a falta de ello, nombrado oficiosamente por el juez, y posibilidad de recurrir contra las providencias que, en su concepto lo afecten.

Todo ello es precisamente lo que requiere el artículo 26 de la Constitución en las leyes de procedimiento para que se garantice el derecho a la defensa de los llamados a responder ante los jueces o ante otras autoridades.

De lo anterior fluye necesaria y fatalmente que los preceptos mencionados respetan con absoluta nitidez la Carta Política y que, por ende, su constitucionalidad es evidente.

3. Cuando el artículo 65 dispone el desembargo de los bienes del “tercero” si hay cesación en el procedimiento penal o sentencia absolutoria, resguarda al máximo los derechos de ese “tercero” que, de otra suerte, vería injustificada e indefinidamente trabadas pertenencias suyas por causa ya desaparecida. Su acomodo a la Constitución es incontrastable.

Y cuando el artículo 66 permite la aplicación supletoria de las normas sobre la parte civil al caso de los “terceros”, les garantiza más todavía su derecho a defenderse y, de consiguiente, jamás puede tachársele de inconstitucional.

Los razonamientos anteriores me llevan a la absoluta convicción de que los artículos 58, inciso 1º, 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Código de Procedimiento Penal, ahora acusados, son exequibles. Pero como el parecer mayoritario de la Corte

fue distinto, dejó así expuestos los motivos de mi radical disenso con la sentencia recaída en este proceso.

El excesivo entusiasmo por la tutela del derecho a defenderse lleva en muchos casos, como el presente, a que los “terceros civilmente responsables” queden privados de todo acceso lícito al proceso penal, cuyas consecuencias en cuanto a la reparación de los perjuicios derivados del delito de sus vigilados o dependientes resultarán indelebles contra ellos, como efecto de la prejudicialidad penal dentro de los juicios civiles de responsabilidad pecuniaria colateral o indirecta por los daños provenientes del delito cometido en las hipótesis ya dichas.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz

SALVAMENTO DE VOTO

La sentencia declara inexecutable los artículos 38, inciso primero, 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto-ley 50 de 1987 (Código de Procedimiento Penal), fundándose en algunas consideraciones jurídicas de las cuales disiento.

Se afirma que vincular a los llamados “terceros civilmente responsables” a la acción civil que se adelanta contra el responsable penalmente, dentro del proceso penal, va en desventaja de esos terceros, teniendo en consideración que su derecho de defensa resulta menoscabado, porque, dentro del proceso penal, no podría recurrir a medios de defensa que el proceso civil ordinario le dispensa, “tales como la demanda de reconvencción, el llamamiento en garantía, la denuncia del pleito, las nulidades, y otras que por la severidad del proceso penal y por su naturaleza propia, son refractarias con su finalidad, razón suficiente para que su ausencia afecte evidentemente el derecho de defensa del tercero”.

En ese mismo párrafo la sentencia afirma: “Como la que gravita sobre el tercero civilmente responsable no es obligación que surja directamente del hecho punible sino de la relación de subordinación o dependencia en que se halla el autor del hecho punible con respecto a él, su situación tiene que ventilarse en el proceso civil, que es más amplio y le brinda más oportunidades para su defensa”.

No es posible compartir tal enfoque jurídico, porque el artículo 103 del Código Penal dispone que “el hecho punible origina obligación de reparar los daños materiales y morales que de él provenga”, agregando el artículo 105 que “deben reparar los daños a que se refiere el artículo 103 los penalmente responsables, en forma solidaria, y quienes de acuerdo con la ley están obligados a reparar”.

El título 34 del Libro Cuarto del Código Civil está dedicado a reglamentar la “responsabilidad común por los delitos y las culpas”.

La doctrina civil ha dividido en cuatro capítulos tales responsabilidades, a saber:

1. Responsabilidad por el hecho propio (artículos 2341, 2342, 2343, 2344, 2345 y 2346).
2. Responsabilidad por el hecho ajeno (artículos 2347, 2348, 2349 y 2352).

3. Responsabilidad por el hecho de los animales (artículos 2353 y 2354).

4. Responsabilidad por el hecho de algunas cosas y de las actividades peligrosas (artículos 2350, 2351, 2355 y 2356).

La comisión del hecho punible no solamente genera acción penal, que se ejercita en contra del autor o partícipe, sino que también origina una acción civil, que tiene por objeto la reparación de los daños materiales y morales que provengan del hecho punible.

La sentencia hace hincapié en una supuesta teoría del “juez propio”, según la cual las acciones civiles y penales no pueden tramitarse dentro de un mismo proceso. Sin embargo, el tal “juez propio” puede tramitar, dentro del proceso penal, donde se ejercita la acción penal contra el autor o partícipe del hecho punible, la acción civil en su contra, orientada a obtener la reparación de los daños materiales y morales causados por el hecho punible.

Naturalmente, que el tal “juez propio”, no es más que el “juez competente”, esto es, el funcionario a quien se le atribuye por el Código procesal respectivo el conocimiento de acciones civiles o penales.

Si la sentencia recogiera una técnica constitucional adecuada, sería indispensable no sólo declarar inexequibles las normas legales que permiten el ejercicio de la acción civil, dentro del proceso penal, contra el autor o partícipe del hecho punible, sino también las que consagran la promiscuidad de jueces municipales y de Circuito.

La consumación del hecho punible da nacimiento a la acción civil, contra el autor o cómplice, y contra “quienes de acuerdo con la ley están obligados a reparar” los daños materiales y morales que provengan del hecho punible.

Si resulta constitucional el ejercicio de la acción civil contra el autor o cómplice del hecho punible, dentro del proceso penal, ello es consecuencia de que el daño público y el daño privado emanan del hecho punible. Antiguamente se consideraba que las consecuencias civiles del delito no podían debatirse dentro del proceso penal: desde el Código de Procedimiento Penal de 1938, la justicia se ha acostumbrado al ejercicio simultáneo, dentro del proceso penal, de las acciones penal y civil en contra del autor y del cómplice.

El llamado “tercero civilmente responsable” no es en realidad un tercero, porque la ley le impone la obligación de indemnizar los daños provenientes del hecho punible ajeno, conforme lo determinan los artículos 2347, 2348, 2349 y 2352 del Código Civil. Tercero es el que no tiene vínculo jurídico alguno con las partes que integran una relación jurídica, bien sea de derecho privado, o de derecho público, como es el caso del derecho penal.

La inexequibilidad la enmarca la sentencia en que el tercero civilmente responsable encuentra mermado su derecho a una defensa técnica y adecuada, al obligársele a concurrir al proceso penal a debatir su responsabilidad civil. En realidad, ocurre exactamente lo contrario, ya que a ese tercero se le brinda la oportunidad de producir las pruebas que conduzcan a la inexistencia del hecho punible, o a la inocencia del acusado, o a la comprobación de causales de justificación o inculpabilidad. En

cambio, si el tercero no está legitimado para ser parte dentro del proceso penal, la sentencia condenatoria es cosa juzgada para ese tercero, quien no podría, dentro del proceso civil, debatir la existencia del hecho punible, o la autoría del condenado.

Por otra parte, la indemnización de los daños materiales y morales provenientes del hecho punible no puede situarse dentro de un ámbito meramente civil, ya que esos daños emanan del delito, o sea, que forma la indemnización parte esencial de la reacción social contra la actividad delictuosa.

Julio Salgado Vásquez
Conjuez

SALVAMENTO DE VOTO

Con el gran respeto que nos merecen las decisiones mayoritarias de la Corporación, debemos expresar que no compartimos la contenida en el fallo de 3 de diciembre de 1987 en cuanto por ella se declararon inexecutable las siguientes normas del Decreto-ley 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Artículo 58 (Inciso 1°)

“Demanda. En la demanda de constitución de parte civil o en su adición, los titulares de la acción civil podrán pretender la indemnización de perjuicios contra los terceros civilmente responsables por causa del delito conforme a la ley.

“Artículo 59. *Prueba*. Con la demanda o adición deberá presentarse prueba sumaria de la relación jurídica en la que se funda la pretensión contra los terceros civilmente responsables.

“Si no se presentare o no existiere en el proceso la prueba de que trata el inciso anterior, el juez inadmitirá la demanda en cuanto concierne a los terceros civilmente responsables.

“Artículo 60. *Auto admisorio*. En la providencia en que se acepte la demanda de constitución de parte civil o su adición, el juez ordenará notificar personalmente a los terceros presuntamente responsables mencionados en la misma.

“Artículo 62. *Apoderado*. El tercero civilmente responsable deberá designar apoderado. De no hacerlo, se le nombrará de oficio.

“Artículo 63. *Actividad de parte*. A partir de la notificación del auto admisorio de la demanda contra el tercero civilmente responsable, éste tendrá la calidad de parte.

“Artículo 64. *Facultades*. Podrá solicitar y presentar las pruebas que sean conducentes a demostrar su no responsabilidad civil y participar en todas aquellas que se relacionen con ésta, e interponer recursos contra las providencias que lo afecten como tercero.

“Artículo 65. *Desembargo*. El juez ordenará el levantamiento de las medidas cautelares cuando se encontrare ejecutoriada alguna de las providencias mencionadas en el artículo 49.

“Artículo 66. *Remisión*. Para los aspectos no previstos en este Capítulo se aplicarán las normas del de Parte Civil en cuanto fueren compatibles con éste”.

Estimamos que las disposiciones transcritas, consideradas ya sea aisladamente, ya sea en su conjunto, no son violatorias del artículo 26 de la Constitución Política, puesto que no desconocen el principio del debido proceso ni su complemento el derecho de defensa. El fallo no demuestra esto, ya que en esencia se limita a hacer una exposición sobre las garantías procesales y luego sin que medie la confrontación debida concluye que dichos artículos del Código de Procedimiento Penal son inexecutable. El argumento central es el siguiente:

“Si bien es cierto que la ley puede extender la competencia del juez penal a asuntos civiles relacionados con el delito, tal como se analiza en los precedentes párrafos, la regulación que los artículos 58 inciso primero, 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto 050 de 1987 hacen de la intervención del tercero civilmente responsable, no garantiza en forma efectiva el debido proceso y el derecho de defensa que para él tutela igualmente el artículo 26 de la Carta Fundamental. En efecto, la comparecencia al proceso penal del civilmente responsable le debe permitir hacer uso de las facultades procesales que podría invocar en el proceso civil y que resultan opuestas a la naturaleza propia del proceso penal.

“Como la que gravita sobre el tercero civilmente responsable no es obligación que surja directamente del hecho punible sino de la relación de subordinación o dependencia en que se halla el autor del hecho punible con respecto a él, su situación tiene que ventilarse en el proceso civil que es más amplio y le brinda más oportunidades para su defensa, permitiendo incidentes o actuaciones que no se pueden cumplir en el proceso penal sin alterar su estructura, tales como la demanda de reconvencción, el llamamiento en garantía, la denuncia del pleito, las nulidades, y otras que por la celeridad del proceso penal y por su naturaleza propia, son refractarias con su finalidad, razón suficiente para que su ausencia afecte evidentemente el derecho de defensa del tercero”.

Pero nos preguntamos: ¿Es que la Constitución, que permite al legislador no sólo “distribuir las competencias entre los organismos jurisdiccionales del Poder Público” sino además establecer los procedimientos con las garantías del debido proceso y del complementario derecho de defensa, ha señalado acaso que todos los procedimientos para conocer de asuntos civiles deben ser idénticos o casi idénticos al proceso civil ordinario que el mismo legislador haya consagrado?

Según la sentencia, la inconstitucionalidad de las normas así declaradas radica únicamente en que la responsabilidad civil del tercero “no es obligación que surja directamente del hecho punible sino de la relación de subordinación o dependencia en que se halla el autor del hecho punible con respecto a él”, por lo que “su situación tiene que ventilarse en el proceso civil que es más amplio y le brinda más oportunidades de defensa”. Esto puede ser cierto si se hace la comparación, pero ello no quiere decir que los procesos menos amplios al ordinario civil no se ajusten a los preceptos de la Carta Fundamental.

Compartimos íntegramente lo sostenido por la Corte en su fallo de Sala Plena de 10 de agosto de 1982, cuando expresó que “el artículo 26 comprende una amplia

gama de instituciones encaminadas a permitir que el juez se encuentre en condiciones de *dictar una sentencia justa*, las cuales se concretan en primer término, en el derecho de los individuos a no ser condenados, sin haber sido escuchados y vencidos en juicio; en segundo lugar, en el derecho de los mismos a que se cumplan las ritualidades propias del proceso correspondiente; y por último, en el derecho a controvertir e impugnar los hechos injurídicos que se les imputen, como también a hacer valer sus derechos conforme a la ley”.

Mas, resulta que las normas declaradas inexecutable, en sí mismas consideradas, tenderían a procurarle al tercero civilmente responsable la garantía de su defensa dentro del proceso penal, estableciendo la posibilidad de que su oportuna intervención le permita “solicitar y presentar las pruebas que sean conducentes a demostrar su no responsabilidad civil y participar en todas aquellas que se relacionen con ésta, e interponer recursos contra las providencias que lo afecten como tercero”. Así, pues, que para que fuera oído el artículo 60 disponía que en el auto admisorio de la demanda el juez ordenara notificar personalmente a los terceros presuntamente responsables mencionados en dicha providencia; quienes debían nombrar apoderado, y de no hacerlo, lo nombraría de oficio el juez; se le daba la calidad de parte con las facultades ya dichas de pedir pruebas, y, por último, se llenarían los vacíos con “las normas del de Parte Civil en cuanto fueren compatibles con este” procedimiento.

Estamos de acuerdo con el Procurador General de la Nación cuando afirmó que las normas hoy declaradas inexecutable contribúan, en vez de menguar, a la garantía del debido proceso, puesto que ellas daban origen a “una unidad de jurisdicción necesaria, dada la comunidad de pruebas que deben obrar dentro del expediente”, como ocurre con los directamente responsables de los daños causados por el hecho punible, “porque en ambos casos el origen es el mismo: la perpetración del hecho delictivo”.

Por todo lo expuesto disintimos de parte del fallo, basado más en la idea de “amplio procedimiento”, que depende más de criterios subjetivos que de la noción de “debido proceso”. Este tiene por objeto garantizar el derecho de defensa y que a través de él se dicte una “sentencia justa”.

Jacobo Pérez Escobar

EL JURADO DE CONCIENCIA DECIDIRA CON SU INTIMO CONVENCIMIENTO, SIN CONSIDERACIONES DISTINTAS A LAS QUE INDIQUE SU CONCIENCIA PERSONAL, POR LO CUAL EL LEGISLADOR HA DISPUESTO QUE SE INTEGRE DE PREFERENCIA, CON PERSONAS QUE NO TENGAN FORMACION JURIDICA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. COSA JUZGADA. IRRESPECTO A LA AUTORIDAD.

Remite a sentencias números 73 y 74 de fecha julio 9 de 1987. Exequible las partes demandadas de los artículos 507 y 498 del Decreto 050 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 174.

Referencia: Expediente número 1686. Acción de inexecutable parcial contra los artículos 498, 507 y 531 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal). Dirección de la audiencia pública. Requisitos para ser jurado. Decisión. Actor: Alfonso López Carrascal.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según acta número 54.

Bogotá, D. E., diciembre tres (3) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alfonso López Carrascal, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, acude a la Corte para que declare la inexecutable de una parte de los artículos 498, 507 y 531 del Decreto 050 de 1987. Código de Procedimiento Penal.

Procede la Corte a adoptar decisión de mérito una vez que se ha agotado el procedimiento señalado en el Decreto 432 de 1969 para los juicios de constitucionalidad que se adelantan en virtud de acción ciudadana de inconstitucionalidad.

II. NORMAS ACUSADAS

Para mayor comprensión se transcribe el texto completo de los artículos y se subrayan las partes acusadas:

«DECRETO NUMERO 050 DE 1987

“Por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Artículo 498. *Dirección de la audiencia.* Corresponde al juez la dirección de la audiencia pública. En el curso de ella tendrá amplias facultades para tomar las determinaciones que considere necesarias con el fin de lograr el esclarecimiento de los hechos y evitar que las partes traten temas inconducentes a los intereses que representan o que prolonguen innecesariamente sus intervenciones con perjuicio de la administración de justicia. *Si es el caso amonestará al infractor y le limitará prudencialmente el término de su intervención. “Así mismo, podrá ordenar el retiro del recinto de quienes alteren el desarrollo de la diligencia y si considera conveniente, el arresto inmutable hasta por cuarenta y ocho (48) horas, decisión contra la cual no procede recurso alguno”.*

Artículo 507. *Requisitos para ser jurado.* Para ser jurado se necesita ser ciudadano colombiano, persona de reconocida y notoria honorabilidad, poseer por lo menos una cultura media y desempeñar una profesión u oficio de aquellos que exijan capacidades intelectuales y *de preferencia a quienes no tengan formación jurídica.*

Artículo 531. *Decisión del jurado.* Terminado el debate oral, el juez exhortará a los jurados acerca de la gravedad del juramento que prestaron y los separará para que contesten el cuestionario o cuestionarios respectivos, que se les entregará inmediatamente a fin de que emitan su veredicto.

Cada uno de los jurados deberá contestar los cuestionarios que le hayan sido entregados con un ‘sí’ o un ‘no’ *exclusivamente. Cualquier agregado a la respuesta se entenderá como no escrito.*

La decisión de la mayoría constituye el veredicto. El escrutinio de la decisión constará en acta que suscribirán inmediatamente el juez, los jurados y el secretario».

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Según el actor, las disposiciones acusadas quebrantan los artículos 2º, 16, 26, 55, 143, 164 y 76-12 de la Carta y la Ley de Facultades.

La violación de la Ley de Facultades y consecuencialmente la del artículo 76-12 la precisa así:

Sostiene que los fragmentos acusados desconocen la ley de facultades toda vez que ninguna atribución específica y precisa le fue dada al Presidente para ampliar el poder disciplinario del juez dentro del proceso penal (artículo 498); excluir a quienes tengan formación jurídica de la integración del jurado desestimando la función social que por mandato de la ley cumplen los abogados de colaborar con las autoridades en orden a la realización de una recta y cumplida justicia (artículo 507); o, eliminar de un tajo el veredicto e implantar el “Escabinato Mixto de usanza en países como Alemania, Rusia y Yugoslavia”, en el que se trata de conjugar el calificadorio de los jueces de derecho con el veredicto de los jueces de conciencia (artículo 531).

2. Infracción de los artículos 2º y 16 de la Constitución.

El artículo 531 infringe en sentir del actor, los principios consagrados en las disposiciones constitucionales citadas; en orden a demostrarlo, presenta las siguientes razones:

a) Señala que la institución del jurado popular está prevista en la Constitución desde el Acto Legislativo número 1 de 1945 en que se dio a la ley simplemente la potestad de establecer jurados para causas criminales. Empero, para que esta atribución pueda considerarse ejercida en los términos que la Constitución prevé, no puede limitarse el alcance del veredicto a “un sí o un no”, como lo prescribe el artículo 531 del Decreto 050 de 1987, con violación del artículo 2º de la Constitución Nacional;

b) Afirma que cuando el legislador limita el veredicto de los jueces de conciencia a un monosílabo impidiéndoles apreciar las pruebas libremente según su íntima convicción, para deducir en conciencia las circunstancias de atenuación punitiva, viola de manera ostensible el artículo 16 de la Constitución que establece que las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes.

3. Violación del artículo 26.

a) El artículo 498 limita el derecho de defensa que tutela el artículo 26 de la Constitución en la medida en que faculta al juez para reducir el tiempo de las intervenciones de quienes actúan en la audiencia pública, pues considera que el juez en esta diligencia no puede estimar qué conviene a la defensa o a la acusación, y resulta inaudito que pueda llegar a amonestar al agente del Ministerio Público, causando con esto un impacto psicológico en el jurado;

b) El artículo 507 recorta las posibilidades de defensa al excluir del jurado a quienes tengan versación jurídica, sin tener en cuenta que los abogados están en óptimas condiciones para apreciar mejor el asunto que se debate, razón por la cual el abogado de la defensa o de la acusación dejarían de ser oradores para convertirse en expositores de ideas, si tienen colegas en el jurado;

c) El artículo 531 que consagra el veredicto simple permite que el juez de derecho sustituya al jurado, y declare circunstancias modificadoras de la culpabilidad, convirtiéndolo en juez de hecho o de conciencia, con lo cual se priva al delincuente del derecho a que lo juzgue la comunidad en que vive.

Prosigue su alegación sosteniendo que un “jurado de sí o no” es contrario al debido proceso, al principio de la favorabilidad y al derecho de defensa, que están garantizados en el artículo 26 de la Constitución, por cuanto no todos los defensores llegan a la audiencia a solicitar la absolución del procesado, sino también el reconocimiento para éste de circunstancias que atenúan la culpabilidad o responsabilidad en los hechos por los cuales se le somete a juicio.

4o. Violación del artículo 55 de la Constitución.

Al exponer el concepto de violación sobre esta norma se refiere exclusivamente a la parte acusada del artículo 531 para señalar que prohibirle al jurado calificar su veredicto en la forma que estime conveniente a fin de modificar la responsabilidad, es privarlo de una “facultad, propia, inherente y natural del jurado de conciencia” para

entregarla al juez de derecho, lo cual constituye infracción de aquel mandato constitucional, toda vez que el juez de derecho y el de conciencia "cumplen funciones separadas pero deben armonizar a los fines del Estado".

5o. Violación del artículo 164 de la Constitución.

Según el actor, el precepto constitucional citado se desconoce porque él no autoriza a la ley para señalar funciones distintas a las inherentes a la misma institución y menos para determinar el alcance del veredicto del jurado, por cuanto "su conciencia moral es el límite y representa democráticamente a la comunidad en que vive el acusado".

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 1222 de agosto 19 de 1987 pide a la Corte que no se declare la inconstitucionalidad impetrada de los artículos 498 y 507 del Código de Procedimiento Penal; en cuanto al artículo 531 solicita que se ordene estar a lo decidido en la Sentencia número 73 de 9 de julio de 1987 que declaró exequibles las expresiones objeto de esta demanda.

Un resumen de las razones por las cuales estima que la acusación carece de todo fundamento es el siguiente:

1. Cuando el artículo 498 en la parte impugnada faculta al juez para tomar las medidas pertinentes a fin de evitar dilaciones innecesarias de la audiencia pública, tan sólo está estableciendo unas pautas de procedimiento en beneficio del desarrollo adecuado de dicha diligencia, por ser el juez el director del debate; por tanto colige que la norma podía dotarlo de medios aptos para limitar prudencialmente el término de intervención de las partes, cuando traten temas inconducentes a los intereses que representan o prolonguen innecesariamente la diligencia y establecer la sanción correspondiente para quienes desacaten sus órdenes. Por lo demás considera que las previsiones del artículo mencionado son propias del régimen disciplinario.

2. El artículo 507 no prohíbe a quienes tengan formación jurídica ser jurados; sólo prescribe que preferentemente éstos no la tengan, "en razón de que son jueces de conciencia cuyas decisiones se aplican con reglas de simple equidad, prescindiendo de las limitaciones a esa regla que implican a veces las disposiciones de derecho escrito. Así, las decisiones en equidad irán aunadas a las que en derecho profiera el juez".

3. Desestima la infracción de los artículos 143 y 164 de la Constitución Política, porque encuentra que ninguna de las funciones del Ministerio Público previstas en el artículo 143 se desconocen por las normas acusadas y que el artículo 164 faculta a la ley para instituir jurados en las causas criminales, tal como lo dispuso el nuevo estatuto procesal "y es de lógica que no bastaba su sola creación, sino que debía reglamentarse su ejercicio para dar entidad a dicha figura".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Nacional, la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas

acusadas por corresponder a un Decreto expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76-12 de la Constitución Política de Colombia.

Segundo. Cosa juzgada.

Conforme lo recuerda el Procurador, la Corte mediante Sentencia número 73 de julio 9 de 1987 declaró exequible el artículo 531 en las partes que son materia de esta nueva impugnación, al decidir la demanda presentada por el ciudadano Gustavo Salazar Pineda (Proceso número 1581).

Lo anterior indica que respecto del artículo 531 opera el fenómeno procesal de cosa juzgada; la decisión será por tanto la de estar a lo resuelto en ese fallo.

Tercero. Constitucionalidad del artículo 498.

a) La primera glosa que formula el actor contra el artículo 498 consiste en que el Presidente carecía de facultad para modificar o ampliar el poder disciplinario del juez dentro del proceso penal, a fin de permitirle limitar a su arbitrio el término de la intervención de quienes toman parte en la audiencia pública.

Para el análisis del cargo es importante tener en cuenta que la Ley 52 de 1984 confirió facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir un nuevo Código de Procedimiento Penal y le señaló los límites temporal y material con sujeción a los cuales habría de ejercer la función legislativa.

Cabe recordar entonces que dentro de las materias precisas que señala la mencionada ley figuran:

“g) Reglamentación de la actuación procesal”.

“k) Reglamentar, suprimir, adicionar, modificar lo relacionado con la indagación preliminar, etapas procesales y actuaciones posteriores. Determinar la actuación de las personas que puedan intervenir en tales oportunidades procesales”.

El contenido y amplitud de las atribuciones enunciadas, en sentir de la Corte, son suficientes para inferir que el Presidente actuó sin exceder los parámetros que le fijó la ley, cuando al reglamentar la organización de la audiencia pública le confirió al juez la dirección del debate y los poderes disciplinarios indispensables para asumir la responsabilidad de la fase más importante del plenario, con miras a que ella se realice y cumpla los cometidos previstos por el legislador de lograr el establecimiento de la verdad real, fin primordial del proceso.

En este orden de ideas era necesario dotar al juez de potestades correccionales para evitar que las partes en detrimento de la administración de justicia desvíen la controversia y la lleven a asuntos que no tienen atinencia alguna con los hechos materia del proceso, ni con la presunta responsabilidad, ni con las pruebas referentes a estos aspectos, o prolonguen su intervención innecesariamente.

No se configura entonces el motivo de inconstitucionalidad que el actor deduce de un supuesto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias y en consecuen-

cia no se quebranta el artículo 118-8° en relación con el 76-12 de la Constitución, ni el artículo 2°, pues los poderes se ejercieron conforme lo prevé la Carta Fundamental.

b) Aduce el actor que el artículo 498 en la parte impugnada es violatorio de las garantías constitucionales que tutela el artículo 26 de la Carta, en cuanto permite limitar el tiempo de la intervención de las partes en la audiencia pública.

Sobre este cargo ha de tenerse en cuenta que el citado precepto tutela principios fundamentales que han sido denominados en su conjunto por la doctrina y la jurisprudencia, como el debido proceso. Dentro de este marco conceptual están comprendidos los derechos de la libertad de defensa, el de no ser condenado sin ser oído y vencido en juicio, el de que se adelante el proceso con observancia de la plenitud de las formalidades legales y por el juez instituido por la Constitución o la Ley.

Ninguna de las garantías señaladas se conculca porque el solo hecho de conferir al juez la potestad de poner orden dentro de la diligencia de audiencia pública. Todo lo contrario, la norma acusada del artículo 498 está orientada precisamente a la efectividad de dichos principios y en especial a proteger el derecho de defensa, pues obliga a las partes intervinientes a concretar sus alegaciones a los aspectos que consulten los intereses que representan, en beneficio de éstos y de la justicia.

La posibilidad que tienen las partes dentro del proceso penal de contradecir o impugnar son manifestaciones del derecho de defensa; sin embargo ello no se desconoce porque el juez pueda imponer medidas para refrenar a quienes dentro del plenario traten asuntos ajenos o totalmente desvinculados del debate o prolonguen de manera innecesaria sus intervenciones, pues en las dos hipótesis que plantea la norma no puede hablarse del ejercicio legítimo del derecho de defensa, sino por el contrario, del abuso del derecho que les confiere la ley.

Deja en claro la Corte que la norma no puede entenderse sino como una restricción justa y necesaria que permita el cabal desarrollo de la diligencia, porque tan sólo es una limitación en el tiempo, pero no en cuanto a los argumentos que quieran hacerse valer para respaldar los derechos que se invocan dentro del debate oral. Es evidente entonces que la norma fija las condiciones legales indispensables para que se cumpla la finalidad del procedimiento, garantiza los derechos de quienes actúan dentro del juicio y en ella se concreta el principio rector del proceso penal conforme al cual "todas las personas que intervienen en él tienen el deber de actuar con absoluta lealtad" (artículo 6° C.P.P.).

La Sala de Casación Penal de esta Corporación ha considerado con respecto a las disposiciones del estatuto procesal abrogado, que al igual que las acusadas le daban al juez la dirección del debate y que resulta oportuno recordar ahora que "la dirección de la audiencia, en orden al normal, completo y eficiente desarrollo de la misma, corresponde al juez de derecho. Gobernar éste con acendrada prudencia y absoluta imparcialidad, la realización del debate, para que los derechos de los participantes no resulten menoscabados ni desconocidos. Asegura, así un cabal equilibrio y su acción

se encamina a que el público guarde compostura, el procesado sea debidamente asistido, la defensa no desborde sus atribuciones, el Ministerio Público y la parte civil conserven su órbita propia de actuación y los jurados, reciban la adecuada información, sepan de sus obligaciones, se les proteja con la máxima de las garantías para cumplir su fundamental misión y cumplan con el cometido que se les ha encargado” (Sentencia noviembre 12 de 1981. M.P. Dr. G.V.).

De otra parte el inciso segundo del artículo 498 que se acusa, por su contenido y características es desarrollo del poder correctivo que la carta institucionaliza en el artículo 27 numeral 1° para sancionar a quienes irrespeten a ciertos funcionarios; y no exige descripción de la conducta tipo, pues se refiere en forma genérica a cualquier falta de respeto a quienes ejercen autoridad o jurisdicción, “en el acto en que están desempeñando las funciones de su cargo” lo que implica excepción al inciso primero del artículo 26, que permite castigar sin juicio previo.

Recuerda finalmente la Corte que al resolver la demanda que se formuló contra el artículo 261 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 050 de 1987) que consagra una facultad de similar contenido para el juez, en cuanto le permite sancionar a quien “impida, obstaculice o no preste colaboración para la realización de cualquier prueba en el proceso”; encontró que ésta es una materia que obviamente corresponde a un Código de Procedimiento penal, para cuya expedición estaba precisamente facultado el Gobierno (Sentencia número 96 de agosto 13 de 1987 M.P. Jesús Vallejo Mejía). Criterio que conviene reiterar en esta oportunidad.

Es forzoso inferir del análisis precedente, que las partes impugnadas del artículo 498 no vulneran las normas constitucionales que señala el actor ni ninguna otra de la Carta.

Cuarta. Constitucionalidad del artículo 507.

Registra la Corte que el artículo 507 del Decreto 050 de 1987 fue demandado anteriormente dentro del proceso 1585, junto con las demás disposiciones que integran el Capítulo I, Título II “Juicio con intervención de jurado de conciencia” por considerar que la Ley 52 de 1984 no autorizó reformar esta institución. En tal oportunidad esta Corporación, mediante Sentencia número 74 de julio 9 de 1987 declaró exequibles las normas mencionadas “en cuanto fueron expedidas conforme a la ley de facultades extraordinarias”.

En esta ocasión, además de la tacha de inconstitucionalidad por extralimitación de la ley de facultades sobre la cual habrá de estarse a lo resuelto, el actor considera que el fragmento acusado del artículo 507 es violatorio del artículo 26 de la Carta.

“Para el demandante la disposición que impugna excluye de ser jurados de conciencia a quienes tienen formación jurídica, apreciación que no corresponde al contenido literal de la norma, ya que de su simple lectura se desprende que no fue voluntad del legislador eliminar toda posibilidad de ser jurados a quienes tienen preparación en las disciplinas del derecho, sino simplemente la de establecer que para tal efecto, habrá de preferirse a aquellas personas que no la posean; queda desvirtuada, entonces, la supuesta “discriminación en razón de la profesión u oficio” que plantea el actor.

La institución del jurado de conciencia de estirpe democrática halla su razón de ser en el hecho de que la justicia sólo podía ser impartida por órganos surgidos directamente del pueblo con fundamento en que existen ciertas circunstancias y matices del hecho que se juzga que sólo pueden ser apreciados con más probabilidades de acierto y de justicia por ciudadanos corrientes, meros jueces de conciencia, desprovistos de preconceptos jurídicos o de la formación académica de legistas.

Lo anterior explica que el fragmento acusado sin establecer ninguna discriminación en contra de quienes poseen información jurídica, respeta la filosofía que inspiró la institución, cual es la que el jurado decida de acuerdo con su íntimo convencimiento y pueda hacerlo sin consideraciones distintas a las que le indique su personal conciencia. En este sentido resulta lógico y consecuente que el legislador haya dispuesto que el jurado se integre, de preferencia, con quienes no tengan formación de las disciplinas del Derecho.

Lo anterior es suficiente para concluir que el fragmento acusado del artículo 507 del Decreto 050 de 1987 no es contrario al ordenamiento constitucional.

VI. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. En cuanto a la parte acusada del artículo 531 del Decreto 050 de 1987, ESTÉSE A LO DECIDIDO en la Sentencia número 73 de julio 9 de 1987 (Proceso número 1581).

Segundo. ESTÉSE A LO RESUELTO en la Sentencia número 74 de julio 9 de 1987 (Proceso número 1585) en cuanto declaró exequible el artículo 507 del Decreto 050 de 1987, por haber sido expedido conforme a la ley de facultades extraordinarias.

Tercero. Declara EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución, las expresiones "...y de preferencia a quienes no tengan formación jurídica" contenidas en el artículo 507 del Decreto 050 de 1987.

Cuarto. Declárase EXEQUIBLE el artículo 498 del Decreto 050 de 1987 en la parte que dice:

"Si es el caso amonestará al infractor y le limitará prudencialmente el término de su intervención. Así mismo, podrá ordenar el retiro del recinto de quienes alteren el desarrollo de la diligencia y si considera conveniente, el arresto incommutable hasta por cuarenta y ocho (48) horas, decisión contra la cual no procede recurso alguno" .

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel

Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianeta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Julio Salgado Vásquez (Conjuez), Susana Montes de Echeverry (Conjuez), Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

RESTITUTIO IN PRESTINUM. EL DEBER QUE IMPONE LA LEY AL JUEZ DE ORDENAR LA CANCELACION DE LOS REGISTROS ESPURIOS O FALSOS SEAN ESTOS INMUEBLES O MUEBLES; SIN PERJUICIO DE QUE UN TERCERO DE BUENA FE RECUPERE SU DERECHO DEMANDANDO AL DEPREDADOR. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. CODIGO PROCEDIMIENTO PENAL

Constitucional el artículo 53 del Decreto 050 de 1987 salvo la expresión "inmediatamente".

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 175.

Referencia: Expediente número 1702. Acción de inexequibilidad contra el artículo 53 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal). Cancelación de registros falsos de bienes muebles o inmuebles. Actor: José Luis Blanco Gómez.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según acta número 54.

Bogotá, D. E., diciembre tres (3) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Luis Blanco Gómez en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional pide a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 53 del Decreto 050 de 1987 (Código de Procedimiento Penal).

Como quiera que se ha cumplido a cabalidad el procedimiento que indica el Decreto 432 de 1969 para el trámite de las demandas de inexequibilidad, entra la Corte a decidir definitivamente sobre la petición que se formula.

II. NORMA ACUSADA

La disposición acusada dice así:

"Artículo 53. *Cancelación de registros falsos.* Demostrada la tipicidad del hecho punible que dio lugar a la obtención de títulos de propiedad sobre bienes muebles o

inmuebles sujetos a registro, el Juez que esté conociendo del proceso ordenará inmediatamente la cancelación de los títulos espurios y del registro correspondiente”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA

El actor señala como violados los artículos 16, 26, 55, 76-2º-12 y 118-8º de la Carta, con fundamento en los siguientes planteamientos:

Considera que la medida prevista en la norma impugnada conculca elementales principios constitucionales por cuanto el juez del conocimiento o el instructor ordena la cancelación de los títulos o los registros falsos en cualquier momento del proceso, mediante un auto interlocutorio, sin brindar las garantías procesales de rigor al tercero que, “de buena o mala fe”, tenga derechos sobre el bien cuyos títulos fueron falsificados.

Al respecto señala que:

“En efecto del tenor de la preceptiva demandada, señores magistrados, resulta que la cancelación de los títulos y los registros falsos se toma indiferentemente por el juez del conocimiento o el instructor; en cualquier momento procesal; mediante auto interlocutorio, y, lo más grave, de plano, es decir, sin escuchar ni brindar las garantías procesales de rigor al tercero que, de buena o mala fe, tenga radicados derechos en el bien cuyos títulos fueron falsificados.

“De ahí que los terceros serán sorprendidos por la decisión interlocutoria, adoptada a sus espaldas, ya que de un momento a otro se encontrarán con que sus títulos de propiedad fueron cancelados, sin poder invocar sus derechos incuestionables, como es el caso de las mejoras, toda vez que no cuentan con la oportunidad para esgrimirlos y probarlos; no pueden denunciar el pleito, ni hacer llamamientos en garantía; y mucho menos contradecir los elementos de juicio aportados para demostrar la falsedad documental, ni recurrir la apresurada providencia. ‘En otros términos, lo que debe ser objeto de un proceso amplio, con citación de todos aquellos que puedan resultar afectados con la sentencia, se convierte en la norma demandada en una simple determinación interlocutoria, sin fórmula de juicio, y en notorio detrimento de los terceros, tan caros para la doctrina y la jurisprudencia nacionales’”.

De lo anterior colige que, ante la comisión de un delito de falsedad documental los terceros quedan totalmente desprotegidos, pues no se prevé para ellos un auténtico proceso para esclarecer sus derechos o facultades jurídicas y por tanto es ostensible la violación de los artículos 16 y 26 de la Constitución.

También afirma el actor que el Gobierno excedió las facultades otorgadas por el Congreso porque de ninguna de las atribuciones que le confirió la Ley 52 de 1984, puede derivarse “la relativa a la decisión sumaria de las cuestiones inherentes a las consecuencias extrapenales del delito, ni mucho menos la de restarle competencia a la jurisdicción civil, que siempre ha conocido de la declaración de nulidad de los títulos escriturales y la cancelación respectiva, con las anejas prestaciones a los interesados”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público solicita que se declare exequible la disposición impugnada luego del análisis siguiente:

1. El ejecutivo no excedió la ley de facultades, pues si bien la disposición impugnada tiene implicaciones en el ámbito de lo civil no debe olvidarse que es consecuencia de un hecho punible. Además señala que la circunstancia de hallar disposiciones de carácter civil en códigos penales o de procedimiento penal, no quebranta el Estatuto Fundamental, ya que la unidad de jurisdicción y la indispensable comunidad de pruebas que obran en el expediente permiten la expresión "apropiada y eficaz" del comportamiento delictivo. Apoya esta tesis en la Sentencia de esta Corporación del 14 de abril de 1977, que transcribe en lo pertinente.

2. Se aparta del criterio del demandante respecto de la violación de los artículos 16 y 26 de la Constitución Nacional, pues aunque acepta que en la práctica la cancelación de los registros tachados de falsedad causa problemas a quien haya adquirido el bien mueble o inmueble sujeto a registro "dicha titularidad se originó en un hecho punible, lo que no puede beneficiar en manera alguna al adquirente de buena conciencia.

3. No considera que se conculquen los derechos de terceros para hacer valer sus pretensiones porque aunque el Código de Procedimiento Penal guarde silencio, ello no obsta para que el perjudicado con la decisión penal pueda reclamar sus derechos ante la jurisdicción civil conforme a lo previsto en los artículos 1893 y ss. del Código de la materia, sobre el saneamiento por evicción, dada su condición de lesionado con el "hecho punible que dio lugar a la obtención de títulos de propiedad sobre bienes muebles o inmuebles sujetos a registro". Además agrega, que los poseedores pueden incoar la acción civil en el proceso penal.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

El Decreto 050 de 1987 al cual pertenece la disposición acusada, fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 52 de 1984; por consiguiente la Corte tiene competencia para conocer y decidir la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2° del artículo 214 de la Constitución Nacional.

Segunda. Se aparta la Corte del criterio del actor conforme al cual el Gobierno excedió las atribuciones de que fue investido, puesto que analizada la norma acusada frente a las facultades extraordinarias que le fueron conferidas en virtud de la Ley 52 de 1984, para la elaboración del Código de Procedimiento Penal encuentra la Corte que ella no se aparta de la orientación filosófica del Código Penal, ni es ajena a las materias que se precisan en la citada ley, dado que su contenido y finalidad no es otro que proveer a la restitución de los bienes que han sido objeto de un apoderamiento ilícito, lo cual constituye modalidad de la obligación que tiene el penalmente responsable de indemnizar los daños materiales que se derivan de su acción criminal, conforme lo estatuye el Título VI del Código Penal.

Es claro entonces que una previsión como la acusada que procura el restablecimiento del derecho perturbado por el delito mediante la cancelación de los registros falsos cumple la finalidad de las normas procesales, vale decir dar efectividad a los derechos reconocidos en la ley, para el caso el del legítimo dueño que ha sido víctima del reato.

Así las cosas es forzoso concluir que la norma acusada se enmarca dentro de los parámetros que señaló la ley de investidura.

Tercera. Como la protección de la propiedad privada en nuestro ordenamiento constitucional se condiciona a su adquisición con justo título y de acuerdo con las leyes civiles, no encuentra la Corte vicio de inconstitucionalidad alguno en que el legislador le haya impuesto al juez penal la obligación de ordenar la cancelación de los títulos espurios, pues además de ser consustancial a su misión la restitución de los bienes objeto del hecho punible para restablecer el estado predelictual, (*restitutio in pristinum*) la adquisición de ellos aún por un tercero de buena fe, no es lícita en razón del hecho punible que afecta la causa de su derecho y que el juez penal debe declarar de oficio para restablecer el derecho de la víctima.

“Se trata de una forma de resarcimiento del daño que tiende a restablecer el quebranto que experimenta la víctima del hecho punible mediante la restitución originaria de los bienes objeto material del delito. Pero la orden del juez penal y su ejecución no agotan el deber indemnizatorio del procesado de quien puede exigirse el pleno resarcimiento del daño en el proceso penal mediante la constitución de parte civil, o en proceso civil una vez decidida la responsabilidad penal.

No se puede cuestionar entonces el deber que le impone la ley al juez de ordenar la cancelación de los registros espurios, simplemente por ser una función que tradicionalmente cumplía el juez civil en el correspondiente proceso de nulidad del acto jurídico vertido en el documento adulterado, ya que en razón del principio de la unidad de jurisdicción al juez penal se extiende la competencia para decidir sobre cuestiones civiles vinculadas con el hecho punible y por tanto complementarias con la defensa jurídica y social del crimen.

Aceptar la pretensión del actor de anonadar la integridad del precepto acusado, implicaría reconocer que el delito puede ser fuente o causa lícita de aquellos derechos que la Constitución denomina ‘adquiridos con justo título’ y que deben ser protegidos por la ley aun en detrimento de los derechos del legítimo titular, de los que pretendió despojarlo el autor del hecho criminal.

Cuarta. El adverbio ‘inmediatamente’ que emplea la disposición objeto de la presente impugnación constitucional, puede festinar la decisión del juez y quebrantar así el derecho de defensa del sindicado y de quienes eventualmente tengan derechos económicos en esos bienes; que el artículo 26 de la Constitución garantiza.

Tal decisión sólo puede adoptarse una vez que se haya dado oportunidad a los poseedores o adquirentes de buena fe de los bienes objeto del delito y sujetos a registro, de hacer valer sus derechos en el proceso penal.

La Corte declarará inexecutable esa expresión porque ella le permite al juez ordenar en cualquier estado del proceso la cancelación de los títulos y registros

espurios con implicaciones graves para el ejercicio del derecho de defensa de quienes puedan resultar afectados con la decisión, especialmente los terceros de buena fe, cuya intervención autoriza el artículo 140 del estatuto procesal penal y el juez debe hacer efectiva en garantía de quienes sin estar obligados a responder civilmente del hecho punible por ser extraños a su comisión tienen derecho a ser oídos dentro del proceso penal”.

DECISIÓN:

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el artículo 53 del Decreto número 050 de 1987, salvo la expresión “inmediatamente” que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente (Con salvamento de voto); *Rafael Baquero Herrera* (Con salvamento de voto); *José Alejandro Bonivento Fernández*, *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel Enrique Daza Alvarez*, *Jairo E. Duque Pérez*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Hernando Gómez Otálora*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Pedro Lafont Pianetta*, *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Héctor Marín Naranjo*, *Lisandro Martínez Zúñiga*, *Fabio Morón Díaz*, *Alberto Ospina Botero* (Con salvamento de voto); *Susana Montes de Echeverry*, *Conjuez*; *Jorge Iván Palacio Palacio*, *Jacobo Pérez Escobar*, *Rafael Romero Sierra*, *Alfonso Suárez de Castro*, *Conjuez*; *Jesús Vallejo Mejía*, *Ramón Zúñiga Valverde*.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

El derecho a defenderse, garantizado por el artículo 26 de la Constitución, impone que en toda ley procedimental se prevea que un juez competente y mediante trámite preestablecido sea quien llame a responder a una persona por hechos que normas anteriores a su comisión califiquen como contrarios al derecho ajeno a los intereses comunes de la colectividad.

Proscribe, pues la Carta Política toda ley o precepto que conduzca al juzgamiento sin audiencia del inculpado o a la adopción de plano y sin miramiento alguno de providencias por parte de las autoridades judiciales o de otra índole, ya sea en perjuicio de los involucrados en el proceso o de terceras personas.

En el presente caso, el artículo 53 del Código de Procedimiento Penal, ahora demandado, le permite al juez del conocimiento que una vez “demostrada la tipicidad del hecho punible”, es decir en cualquier momento del proceso y mediante providencia de cualquier especie, ordene la cancelación de los títulos o registros de

propiedad de bienes muebles o inmuebles que haya encontrado falsos, espurios o apócrifos, sin audiencia de nadie ni, menos aún, de terceros que puedan sufrir daño con esa determinación judicial.

Hay entonces evidente choque entre ese artículo 53 y el 26 de la Constitución y, en consecuencia, ha debido declararse inexecutable en su totalidad.

La simple supresión del adverbio, “inmediatamente”, que el voto mayoritario de la Sala tuvo como inconstitucional, no libra al artículo 53 de su agravio manifiesto a nuestra Carta Política, que ya expliqué.

Por ello, discrepo de la sentencia recaída en este asunto.

Fecha, *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz (Adhiero); *Rafael Baquero Herrera*, *Alberto Ospina Botero*.

MEDIDAS CONDUCENTES AL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO, EN DETERMINADOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACA. EXEQUIBLE LA PROHIBICION DE PORTAR CUALQUIER CLASE DE ARMAS DE FUEGO. ESTADO DE SITIO. TEMPORALIDAD.

Constitucional el Decreto Legislativo número 2045 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 176.

Referencia: Expediente número 1748 (263-E). Revisión Constitucional del Decreto número 2045 de 1987 "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada según acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

Mediante el oficio número 12893, la Presidencia de la República, por conducto del Secretario General, envió a la Corte para el examen de constitucionalidad el Decreto número 2045 de 1987, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional.

Para efectos de la intervención ciudadana prevista en los asuntos de control automático de constitucionalidad, el negocio fue fijado en lista; agotado este trámite se corrió en traslado al Procurador General de la Nación quien emitió el concepto correspondiente. Es oportuno entonces que la Corte adopte la decisión de mérito que corresponda.

TEXTO DEL DECRETO

El Decreto objeto de examen es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 2045 DE 1987
(octubre 29)

“Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Que los hechos violentos acaecidos últimamente en el occidente del Departamento de Boyacá, han causado honda conmoción ciudadana contribuyendo a agravar la ya alterada situación de orden público.

Que los delincuentes han perpetrado sus asesinatos mediante el uso de armas de fuego.

Que es deber del Gobierno tomar las medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, prohíbese a los particulares, el porte de toda clase de armas de fuego, en los siguientes municipios del departamento de Boyacá: Borbur, Buenavista, Briceño, Caldas, Coper, Chiquinquirá, La Victoria, Maripí, Muzo, Otanche, Pauna, Saboyá, Tununguá y Quípama, por tanto se suspende la vigencia de salvoconductos expedidos para tal efecto, dentro del territorio de estos municipios.

Artículo 2o. Facúltase al Comando del Ejército, para expedir salvoconductos que amparen el porte de armas de fuego, en los municipios de que trata el artículo 1o. del presente Decreto, a quienes así lo soliciten, previo estudio de los antecedentes y necesidades, siempre y cuando en concepto de dicho Comando se haga imprescindible.

Artículo 3o. El incumplimiento a lo preceptuado en el artículo 1° de este Decreto será sancionado conforme a lo previsto en los artículos 1° y 2° del Decreto 3664 de 1986 y su juzgamiento corresponde, en primera instancia, a los Jueces Especializados a que se refieren los Decretos 1806 de 1985 y 466 de 1987, cuando se trate de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, y, a los Jueces del Circuito, en los demás casos.

Artículo 4o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a los 29 días de octubre de 1987.

El Ministro de Gobierno, *César Gaviria Trujillo*; el Ministro de Comunicaciones, encargado del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, *Fernando Cepeda Ulloa*; el Ministro de Justicia, *Enrique Low Murtra*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Rafael Samudio Molina*; el Ministro de Agricultura, *Luis Guillermo Parra Dussán*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Duad Char Abdala*; el Ministro de Minas y Energía, *Guillermo Perry Rubio*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado del Despacho del Ministro de Educación Nacional, *Diego Younes Moreno*; el Ministro de Salud, *José Granada Rodríguez*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Luis Fernando Jaramillo Correa*.

LA INTERVENCIÓN CIUDADANA

El término de fijación en lista transcurrió sin que se presentara memorial alguno de impugnación o coadyuvancia sobre la constitucionalidad del Decreto sometido al juicio de la Corte.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación en su concepto solicita a esta Corporación que declare exequible el Decreto 2045 de 1987.

Estima el Procurador que el Decreto se ajusta formal y materialmente a los mandatos constitucionales, ya que cumple las exigencias previstas en el artículo 121 de la Constitución; guarda la debida conexidad con las causas que originaron la declaratoria de estado de sitio y tiende entonces a restablecer el orden público alterado por los hechos violentos ocurridos en el occidente del Departamento de Boyacá, a que alude su parte considerativa.

Respecto al contenido de las medidas adoptadas señala que son “claro desarrollo del artículo 48 Superior que contiene el principio general prohibitivo y limitativo respecto del porte de armas por los particulares”, en cuanto prohíbe el porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares; suspende la vigencia de los salvoconductos respectivos y faculta al comando del Ejército para expedirlos cuando a su juicio sea imprescindible.

Termina afirmando que el artículo 3º se ciñe “a lo que sobre garantías procesales trae el precepto 26 Superior” por cuanto “se determinó con precisión tanto la conducta delictiva como los funcionarios competentes para conocer de ella”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1o. Las normas que son materia de examen constitucional fueron expedidas con fundamento en las atribuciones del artículo 121 de la Constitución Nacional y son desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional, por tanto compete a la Corte revisarlas y decidir definitivamente

sobre su constitucionalidad, según lo dispone el párrafo del precepto constitucional citado.

2o. La Corte constata que el Decreto cumple las exigencias formales previstas para los estatutos de su especie, pues fue expedido por el Presidente de la República y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho; su vigencia además, es transitoria según lo prevén los artículos 1° y 4°, pues está llamado a regir “mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional” y se limita a suspender las disposiciones legales que le sean contrarias.

3o. Las medidas de excepción que adopta el Gobierno tienen el claro propósito de restablecer el orden público perturbado de manera especial en el occidente de Boyacá por el acaecimiento de hechos violentos que han contribuido a agravar la situación de alarma social, por la honda conmoción que han suscitado los asesinatos perpetrados por la delincuencia en esa zona del territorio nacional.

Entre las razones que invocó el Gobierno en el Decreto 1038 de 1984; por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República es consideración de primer orden “que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el Régimen Constitucional mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes”. Indica lo anterior que las medidas que se adoptan en el Decreto bajo examen guardan la necesaria relación de conexidad con las causas que motivaron la declaratoria, pues están vinculadas a la acción violenta de grupos armados a los que se refiere en forma genérica el Decreto que implantó el régimen de excepción, por lo que se considera que han sido tomadas dentro de los precisos límites autorizados por la Constitución.

De otra parte, la validez constitucional del Decreto no se afecta porque sus disposiciones rijan en un determinado sector del territorio nacional, pues así como es potestativo del Gobierno conforme al artículo 121 Superior declarar turbado el orden público en toda la República ‘o parte de ella’ y escoger a su criterio las medidas adecuadas para su restablecimiento, de análoga manera debe considerarse legitimado para determinar el ámbito espacial dentro del cual tendrán vigencia las normas de excepción si la situación de orden público y las circunstancias que la generan así lo exigen.

4o. En el Decreto bajo examen se prohíbe el porte de toda clase de armas de fuego en determinados municipios del departamento de Boyacá y se suspende la vigencia de salvoconductos expedidos para tal efecto, dentro del territorio de esos municipios (artículo 1°).

Así mismo, se faculta al comando del Ejército para expedir salvoconductos que amparen el porte de armas de fuego en los municipios de que trata, previo estudio de los antecedentes y necesidades y siempre y cuando, en su concepto, sea imprescindible (artículo 2°).

El artículo 3° consagra como conducta sancionable el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 1° su sanción conforme a los artículos 1° y 2° del Decreto

3664 de 1986 y su juzgamiento por los jueces especializados, cuando se trate de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares y a los jueces de circuito en los demás casos.

El artículo 4° establece la vigencia del Decreto a partir de la publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Las medidas que se revisan son de la misma naturaleza de las que han sido examinadas en otras ocasiones (Decretos Legislativos 667 de 1984 y 3664 de 1986) y la Corte ha encontrado que cumplen la finalidad de restablecer el orden público y desarrollan el mandato del artículo 48 de la Carta sobre prohibición de porte de armas por los particulares sin permiso de la autoridad (Sentencias números 32 de mayo 3 de 1984 y número 26 de marzo 12 de 1987). Por tanto disposiciones como éstas se ajustan al ordenamiento constitucional, pues corresponde a la ley regular lo concerniente a su porte y salvoconductos y al Presidente especialmente para épocas de turbación del orden público, adoptar medidas tendientes a garantizar un control efectivo de la situación”.

Para fijar las sanciones por conducta punible se remite a las penas establecidas en los artículos 1° y 2° del Decreto 3664 de 1986, esto es, de uno a cuatro años de prisión si el hecho se refiere a armas de fuego de defensa personal y de tres a diez años si éstas son de uso privativo de las fuerzas armadas. Señala además la autoridad competente para su juzgamiento que para el primer caso son los jueces del circuito y para el segundo los jueces especializados. Regulaciones éstas que son de competencia del legislador ordinario o del legislador de excepción, en épocas de anormalidad, siempre que no se aparten de las finalidades previstas por el constituyente en el artículo 121 de la Constitución.

Aunque nada dice el artículo 3° sobre el procedimiento que debe seguirse para aplicar las sanciones que se prevén, ello no significa que se autorice a los jueces especializados y a los de circuito para sancionar a los infractores sin adelantar proceso alguno; por el contrario ha de entenderse que la aplicación de las penas debe sujetarse al procedimiento que les señala la legislación ordinaria (Capítulo II Ley 2° de 1984 y Decreto 050 de 1987) a los funcionarios competentes, para el trámite de los asuntos que le son propios.

Lo dispuesto en el artículo 4° sobre la vigencia del Decreto y suspensión de las disposiciones contrarias, tampoco vulnera mandato alguno de la Carta.

Finalmente anota la Corte, que las previsiones contenidas en este Decreto también se apoyan en lo dispuesto por los artículos 16 y 48, inciso 1°, de la Constitución Política.

En consecuencia, habrá de declararse avenido a la Constitución el Decreto analizado.

DECISIÓN:

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es constitucional el Decreto número 2045 de 1987 "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

UNA COSA ES DEROGAR DISPOSICIONES LEGALES PREEXISTENTES, PARA LO CUAL ESTA AUTORIZADO EL LEGISLADOR (Art. 76 ordinal 1° C.N.) Y OTRA BIEN DISTINTA ES DESCONOCER LOS DERECHOS ADQUIRIDOS CON JUSTO TITULO. DESCUENTOS TRIBUTARIOS PARA LAS EMPRESAS COLOMBIANAS DE TRANSPORTE AEREO.

Exequible el artículo 108 de la Ley 75 de 1986, en el aparte que deroga el artículo 1° de la Ley 2° de 1981.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 177.

Referencia: Expediente número 1715. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 75 de 1986 en el aparte que deroga el artículo 1° de la Ley 2° de 1981. Actor: Guillermo Gómez Téllez.

Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D.E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

El ciudadano Guillermo Gómez Téllez acude a la Corte, con apoyo en el artículo 214 de la Constitución Política, para solicitar que se declare inexecutable el artículo 108 de la Ley 75 de 1986 en cuanto deroga el artículo 1° de la Ley 2° de 1981.

Dice así la disposición demandada (se subraya lo pertinente):

«LEY 75 DE 1986
(diciembre 23)

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

.....

Artículo 108. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes normas: el artículo 4° de la Ley 121 de 1960; el artículo 21 del Decreto 2968 de 1960; el artículo 15 de la Ley 63 de 1967; el artículo 5° de la Ley 27 de 1969; el artículo 6° del Decreto 1979 de 1974; los artículos 10 numeral 2°, 16 literal c), 41, 46, 49, 65, 70, 72, 73, 79, 80, 81, 83, 85, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 99, 131 y 136 del Decreto 2053 de 1974; los artículos 52 parágrafo 63, 64, 67, 72, 79 y 81 del Decreto 2247 de 1974; los artículos 8° inciso final del Decreto 2310 de 1974; los artículos 4°, 13, 15 y 23 del Decreto 2348 de 1974; la Ley 49 de 1975; los artículos 4°, 6°, 7°, 8° y 9 de la Ley 19 de 1976; el artículo 68 incisos 2°, 3° y 5° de la Ley 52 de 1977; los artículos 10, 13, 14, 19, 21 y 22 de la Ley 54 de 1977; los artículos 2°, 3°, 6° parágrafos 1° y 2°, 7, 10, 11, 13, 29 y 30 de la Ley 20 de 1979; el artículo 4° literal b) de la Ley 67 de 1979; *el artículo 1° de la Ley 2° de 1981*; el artículo 3° inciso 1° de la Ley 21 de 1982; los artículos 39 incisos 2° y 3°, y 67 del Decreto 3803 de 1982; el artículo 5° del Decreto 386 de 1983; el artículo 19 del Decreto 398 de 1983; los artículos 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15 parágrafo 3°, 16, 17, 18, 19, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 42, 46 literal b) y parágrafo 3°, 48 y 107 de la Ley 9° de 1983; el artículo 11 del Decreto 3448 de 1983; el artículo 5° de la Ley 50 de 1984; el artículo 2° del Decreto 3854 de 1985; el artículo 34 de la Ley 55 de 1985; el artículo 13, inciso 2° de la Ley 58 de 1985; el artículo 22 del Decreto 469 de 1986; los artículos 21, 22, 23, 24 y 28 del Decreto 470 de 1986; y las demás normas que le sean contrarias».

Sostiene el actor que la norma derogatoria transcrita viola el artículo 30 de la Constitución por cuanto atenta contra los derechos adquiridos a la luz del artículo 1° de la Ley 2° de 1981, cuyo texto era el siguiente:

«LEY 2° DE 1981
(enero 13)

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

“Artículo 1o. Sólo para los efectos del impuesto sobre la renta y complementarios y en las condiciones señaladas en el artículo 99 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974, prorrégase por el término de diez (10) años, a partir del año gravable de 1980, el descuento tributario establecido para las empresas colombianas de transporte aéreo.

Parágrafo. Las exenciones de que trata la presente ley se aplicarán igualmente a las empresas de servicio de fumigación aérea, que estén debidamente autorizadas por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y vigiladas por la Superintendencia de Sociedades”.

Expresa el demandante que las empresas de fumigación aérea que cumplieron los requisitos exigidos por el artículo que antecede adquirieron con justo título el derecho de gozar del beneficio tributario allí señalado por el término de diez (10) años, a partir de 1980. Ese derecho no podrá ser vulnerado o desconocido por leyes posteriores, como es el caso de la 75 de 1986.

A juicio del demandante, el artículo 1º de la Ley 2ª de 1981 constituye justo título para que empresas de fumigación aérea adquieran el derecho a gozar de un beneficio fiscal mediante la expresión de su voluntad a través del cumplimiento de los requisitos allí previstos. Esa ley "creó en su favor una situación jurídica individual o particular, de ninguna manera abstracta", y por tanto, el artículo 108 de la Ley 75 de 1986 tiene efecto retroactivo, lo cual resulta inconstitucional».

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Mediante oficio 1254 del 8 de octubre de 1987, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada, y al efecto manifiesta:

"La creación y cobro de impuestos es un acto unilateral, procedente de la soberanía del Estado, que obliga a todos y que está inspirado en motivos de utilidad pública e interés social; sin embargo, también en ejercicio de esa soberanía, el Estado por motivos de conveniencia, de estímulo a determinada actividad económica, o por razones sociales, tiene la potestad de declarar exentos bienes que serían susceptibles de imposición, lo cual no le impide que en un momento dado reimplante el tributo, ya que en esta materia no existe limitación constitucional alguna.

"Sentado lo anterior, al estudiar la presente demanda es preciso partir del hecho de que, según lo expresado repetidamente por la honorable Corte el artículo 30 de la Constitución acoge, entre otros, los siguientes fundamentales principios: la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas; la irretroactividad de la ley en relación con estos derechos y con los emanados de las leyes administrativas, y el predominio del interés público sobre el privado, en caso de conflicto entre ellos.

"En relación con la primera de las anotadas garantías es pertinente precisar que los derechos amparados son los adquiridos 'con arreglo a las leyes civiles' y se entiende por éstas las que regulan las situaciones entre los particulares, en cuya aplicación se deja amplio margen para que se exprese la autonomía de la voluntad, noción que marcha paralela frente a la ley administrativa, que es la que rige las relaciones entre el Estado y los particulares, con sujeción de éstos al primero y que por ende es impositiva.

".....

"Con base en lo anotado forzoso es concluir que las leyes tributarias son de carácter administrativo y en consecuencia mal puede predicarse frente a ellas la garantía de los derechos adquiridos bajo su imperio, puesto que de la norma constitucional, protectora de bienes e intereses privados, no puede derivarse una limitación a la fundamental e incondicionada potestad impositiva del Estado que

para atender su funcionamiento y obligaciones, señala los gravámenes, los aumenta, disminuye o deroga, siempre con fundamento en el interés público.

“Ahora, la norma que consagró la exención que en esta oportunidad se analiza, es una norma de carácter general, que si bien generó situaciones ventajosas para ciertos contribuyentes en un momento determinado, no otorgó a éstos la garantía de que en el futuro no podrán ser gravados, puesto que el derecho a la exención se causa año por año una vez cumplido el respectivo año gravable.

“.....

“Es un hecho cierto que la aplicación de la ley con efecto retroactivo, está vedada en la Carta Constitucional excepción hecha de la permisiva o favorable en materia criminal consagrada en el artículo 26 de la misma. Las leyes imperan para el futuro y cuando una deroga otra anterior, no retrotrae los efectos de la derogatoria sino que regula las situaciones que se presenten en el porvenir. Vale la pena anotar que cuando el artículo 108 de la Ley 75 de 1986 dio fin al beneficio que el artículo 1° de la Ley 2ª de 1981 había otorgado a las empresas de transporte y fumigación aéreas, ya se habían creado situaciones en favor de éstas, las cuales quedaron consolidadas hasta la fecha en que entró a regir el estatuto, diciembre 24 de 1986; frente a los años gravables a cumplirse con posterioridad a tal data, sólo existían meras expectativas, no derechos adquiridos”.

III. DEFENSA DE LA NORMA

La ciudadana María del Pilar Abella Mancera, en escrito presentado a la Corte el 7 de octubre de 1987, dice en torno a su constitucionalidad:

“La única restricción que se tiene en materia de derogatorias es el respeto a los derechos adquiridos y a las situaciones jurídicas que se concretaron durante la vigencia de la ley anterior. Pero esta restricción no significa que ciertas leyes no puedan derogarse, sino que toda derogatoria debe producir efectos hacia el futuro, no pudiendo ser retroactiva.

“Argumenta el actor que el hecho de haber cumplido las empresas de fumigación aérea con los requisitos a que se refiere el parágrafo del artículo 1° de la Ley 2ª de 1981, las ubica en la figura de derechos adquiridos; y que por haber sido desconocidos, la derogatoria de la norma es inexecutable.

“El punto central radica en saber cuándo se concreta la situación jurídica en materia de descuentos tributarios: Para el demandante esto ocurre desde el momento mismo en que las empresas de fumigación cumplen con los requisitos que señala el parágrafo 1° al decir:

“Las exenciones de que trata la presente ley se aplicarán igualmente a las empresas de servicio de fumigación aérea, que estén debidamente autorizadas por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y vigiladas por la Superintendencia de Sociedades’ (Ley 2ª de 1981, art. 1°, par.).

“Observamos que en realidad el parágrafo no hace exigencias a las empresas de fumigación, sino que califica el sujeto beneficiario del descuento, de modo que no se dirige a todas las empresas de fumigación, sino a las que estén autorizadas por el

DAAC y vigiladas por la Superintendencia de Sociedades. Otra cosa es que voluntariamente todas las que no reúnan tales condiciones se hayan querido revestir de ciertas formalidades para entrar a formar parte del grupo beneficiado.

“Además los llamados ‘requisitos’ no son exigencias que se hacen en materia tributaria, sino controles que efectúan las entidades estatales competentes y a los que se someten las empresas de fumigación no sólo para gozar el descuento, sino para obtener el permiso de operación al cual según la Resolución 984 de 1987 del DAAC, tiene vigencia de solo tres años y es exigido por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos para poder realizar trabajos aéreos especiales. La vigilancia por la Superintendencia de Sociedades es también un control que existe independientemente del descuento tributario y que a su vez deben cumplir las empresas para obtener el permiso de operación del DAAC. Puede suceder que determinada empresa cumpla estos requisitos y sin embargo no tenga derecho al descuento.

“No es cierto entonces que el cumplimiento de las condiciones que señala el demandante coloque a las empresas en una situación jurídica concreta de la que puedan derivar un derecho a gozar el beneficio por diez años. Para ellas el descuento tributario era tan solo una norma abstracta, que potencialmente las podía beneficiar, pero que aún no había obrado por los años gravables 1986 y siguientes.

“Teniendo en cuenta que el descuento no podía exceder el 100% del valor del impuesto, no generaba saldos a favor objeto de devolución, compensación ni trasladables al período siguiente y por lo mismo el impuesto de cada año se descontaba con plena independencia del correspondiente a períodos anteriores y posteriores, quedando año a año consolidado el correspondiente descuento.

“En el momento en que entró a regir la Ley 75 de 1986 (24 de diciembre de 1986), se habían definido las situaciones jurídico-tributarias de los años gravables 1980 a 1985 inclusive, bajo la vigencia de la Ley 2ª de 1981, no pudiendo en nada ser alteradas por la nueva ley la cual los respeta íntegramente.

“Pero a partir del año gravable 1986, los contribuyentes no habían realizado ningún acto que los colocara en situación concreta frente al descuento, pues ni siquiera para esos años había nacido el impuesto. Y sin impuestos tampoco hay materia descontable; luego la situación es meramente abstracta y por lo tanto la derogatoria de la norma es constitucional pues sus efectos solamente se producen hacia el futuro”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. *Competencia.*

Ya que se trata de una demanda instaurada contra norma contenida en una Ley de la República, es competente la Corte Suprema de Justicia para decidir con carácter definitivo sobre su constitucionalidad (art. 214 C.N.).

2. *Las normas derogadas.*

El artículo 99 del Decreto Legislativo 2053 de 1974 estableció un descuento tributario a favor de las empresas colombianas de transporte aéreo en los siguientes términos:

“Descuento para empresas colombianas de transporte aéreo.

“Las empresas colombianas de transporte aéreo tienen derecho a descontar el ciento por ciento (100%) del impuesto sobre la renta, siempre y cuando lo destinen a la renovación, adición o mantenimiento de sus propios equipos de vuelo, o a efectuar aportes anuales hasta de un cincuenta por ciento (50%) del valor del descuento, en empresas latinoamericanas de transporte aéreo internacional. Este descuento sólo se concede hasta 1979, inclusive”.

El artículo 1° de la Ley 2ª de 1981 prorrogó ese beneficio por diez años, a partir del año gravable de 1980, para las mencionadas empresas, y en su párrafo lo extendió a las empresas de servicio de fumigación aérea que estuvieran debidamente autorizadas por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

El artículo 108 de la Ley 75 de 1986 derogó expresamente tanto el artículo 99 del Decreto Legislativo 2053 de 1974 como el artículo 1° de la Ley 2ª de 1981.

3. Alcance de la disposición derogatoria.

A juicio de la Corte, una cosa es derogar disposiciones legales preexistentes, para lo cual está autorizado el legislador (art. 76, ord. 1° C.N.), y otra bien distinta es desconocer los derechos adquiridos con justo título por particulares a la luz de leyes anteriores, lo cual está prohibido expresamente por el artículo 30 de la Carta Política.

“En el caso objeto de este proceso, el artículo 108 de la Ley 75 de 1986, se limitó a enumerar los preceptos derogados, por vía general, esto es, sin hacer referencia favorable ni desfavorable a las situaciones particulares y concretas que se hubieren consolidado al amparo de dichas disposiciones mientras tuvieron vigencia.

Lo anterior quiere decir que el objeto del artículo en mención no fue otro que el de cristalizar la voluntad del legislador en el sentido de que, hacia el futuro, dejaran de regir las normas que enunciaba.

De allí no se puede colegir, ni en lógica, ni en derecho, que el legislador hubiese desconocido situaciones concretas, ya que la sola derogatoria no implica afirmación ni negación en lo que a ellas atañe, pues se trata de dos niveles jurídicos claramente diferenciables: el general o abstracto, propio de la ley, y el particular o específico, en el que corresponde actuar, según sus competencias, a las autoridades judiciales o administrativas.

Declarar derogada una norma que consagraba cierto beneficio tributario en modo alguno significa poner en tela de juicio los derechos que, en casos concretos (como los planteados por el actor en cuanto a empresas de fumigación aérea), se hubieren radicado en cabeza de personas particulares durante el tiempo en que tal beneficio era aplicable, ya que no es asunto del legislador sino de la administración tributaria y, en su caso, de los organismos jurisdiccionales competentes, definir si en cada caso se cumplieron (durante la vigencia de la norma que consagraba el beneficio) los requisitos legalmente exigidos para entender que se trataba de un derecho adquirido y no de una mera expectativa.

Lo que tutela la norma constitucional es la seguridad que debe cobijar a las personas en el sentido de que situaciones consolidadas a la luz de leyes anteriores no resulten después desconocidas, pero de ninguna manera significa que la norma abstracta y general a cuyo amparo esas situaciones se consolidaron deba obligatoriamente seguir rigiendo, pues ello equivaldría no solo a petrificar la legislación sino a forzar el que se sigan consolidando *ad infinitum* aún contra las conveniencias públicas por haberse maniatado al legislador.

Según el texto del artículo 30, los derechos adquiridos con justo título no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Ello impide que el legislador dicte nuevas normas que los violen o por medio de las cuales se establezca que esos derechos no existen o que no se reconocen. Pero tal no es el caso presente, ya que cuando derogó el artículo 1° de la Ley 2° de 1981, no dijo el legislador que las empresas de fumigación aérea que habían cumplido ya los requisitos en cuya virtud gozarían del descuento tributario en los términos que la norma derogada establecía, perderían el derecho a ese descuento. Dijo, simplemente que, en adelante, no rige ese tratamiento tributario especial, de donde se colige que aquellas empresas de fumigación aérea que, al momento de la derogatoria, aún no habían cumplido la totalidad de los requisitos legales y, por tanto, aún no gozaban de un derecho adquirido sino que tenían una mera expectativa, no pueden aspirar a que ese derecho llegue a radicarse en su cabeza”.

Dado lo anterior, no encuentra la Corte que la norma acusada haya vulnerado ni desconocido derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles ni violado, por tanto, el artículo 30 de la Constitución. Se estima que el legislador actuó en desarrollo del artículo 76, ordinal 1° de la Carta.

DECISIÓN:

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

“Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 108 de la Ley 75 de 1986 en el aparte que deroga el artículo 1° de la Ley 2° de 1981”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Nararajo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde. Rojas, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario General

EXEQUIBILIDAD DE LA CESION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS O EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO "IVA" A TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAIS. TECNICA LEGISLATIVA, ART. 81 C.N. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Exequible el artículo 13 de la Ley 12 de 1982. En cuanto a las demás normas demandadas, remite a sentencia del 23 de julio de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 178.

Referencia: Expediente número 1720.

Normas acusadas: artículos 7º y 13 de la Ley 12 de 1986 y artículos 1º a 7º y 23 a 27 del Decreto número 77 de 1987. Participación del Impuesto a las Ventas. Actores: Mónica Consuelo González y Luis Fernando Maldonado Guerrero.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Mónica Consuelo González y Luis Fernando Maldonado Guerrero, en uso del derecho que les confiere el artículo 214 C.N., solicitan a la Corte que declare inexecutable los artículos 7º y 13 de la Ley 12 de 1986 y artículos 1º a 7º y 23 a 27 del Decreto 77 de 1987.

Admitida la demanda y examinadas las pruebas aportadas, se corrió el traslado de rigor al Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió el concepto.

Procede la Corte a resolver sobre el fondo de las peticiones.

II. NORMAS ACUSADAS

Las normas acusadas son del siguiente tenor:

«LEY 12 DE 1986

... Artículo 7o. “La proporción de la participación del impuesto a las ventas que el artículo sexto condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes;
- b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles;
- c) Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales;
- d) Construcción y conservación de centrales de transporte;
- e) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria;
- f) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos;
- g) Casa de Cultura;
- h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias;
- i) Tratamiento y disposición final de basuras;
- j) Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales;
- k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques;
- l) Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas;
- m) Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión;
- n) Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementario para la financiación de obras de desarrollo municipal;
- ñ) Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

“Artículo 13:

Revístase al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, contado a partir de la sanción de la presente ley para:

- a) Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley;

b) Asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley o suprimirlas; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función por la entidad territorial a la cual se traslada;

c) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta Ley, con el fin exclusivo de que se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación en el impuesto a las ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992”.

DECRETO NUMERO 77 DE 1987

... “Artículo 1o. Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. Los departamentos, intendencias y comisarías podrán concurrir a la prestación de estos servicios.

Artículo 2o. Suprímese el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), establecimiento público creado y reorganizado por los Decretos 94 de 1957 y 2804 de 1975 respectivamente.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho Instituto entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar el 31 de diciembre de 1989.

La liquidación se realizará conforme al procedimiento que establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 3o. El Presidente de la República designará el liquidador del Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal) que deberá reunir las mismas calidades exigidas para el Director del Instituto, tendrá su remuneración y estará sujeto a las inhabilidades y demás disposiciones previstas para éste.

El liquidador del Instituto ejercerá las funciones prescritas para el Director de la Entidad, en cuanto no sean incompatibles con la liquidación.

Artículo 4o. Para el cumplimiento de sus funciones, el liquidador será asistido por una Junta Liquidadora que tendrá la misma composición de la Junta Directiva del Instituto y estará sujeta a las inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para ésta.

La Junta Liquidadora ejercerá las funciones prescritas para la Junta Directiva del Instituto, en cuanto no sean incompatibles con la liquidación.

Artículo 5o. El Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal) no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la liquidación.

Artículo 60. Las actividades, estructura y planta de personal del Instituto se irán reduciendo progresivamente hasta desaparecer en el momento en que termine la liquidación.

Artículo 70. Una vez concluida la liquidación de la entidad todos sus derechos y obligaciones pasarán a la Nación.

Artículo 23. La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación que adelantan entidades descentralizadas del orden nacional estarán, en lo sucesivo, a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá.

Los departamentos, intendencias y comisarías podrán concurrir a la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles e instalaciones de que trata este artículo.

Artículo 24. Suprímese el Instituto colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, establecimiento público creado mediante el Decreto Extraordinario 2398 de 1968.

En consecuencia, este Instituto entra en proceso de liquidación que se realizará en la forma que determine el Gobierno Nacional, el cual deberá concluir antes del 1° de enero de 1990.

Artículo 25. El Presidente de la República designará un liquidador del ICCE quien tendrá las mismas funciones, calidades y remuneración correspondientes al Director del Instituto.

Durante el proceso de liquidación, el liquidador será asistido por una Junta Liquidadora que tendrá la misma composición de la Junta Directiva del ICCE.

Artículo 26. Durante el período de liquidación las actividades, estructura y planta de personal del Instituto se irán reduciendo progresivamente hasta la conclusión del proceso en la fecha indicada.

Artículo 27. Durante el proceso de liquidación se aplicarán al Instituto las normas contractuales, presupuestales y de personal propias de los establecimientos públicos.

Una vez concluida la liquidación del ICCE todos sus derechos y obligaciones corresponderán a la Nación».

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Los actores consideran que las normas acusadas infringen los artículos 2°, 55, 79, inciso segundo, 81 numeral segundo y 182 inciso segundo, todos ellos de la Constitución Nacional.

En dos acusaciones concretan su concepto sobre la violación de las disposiciones constitucionales enunciadas.

Primera acusación

Violación directa del artículo 182 inciso segundo C.N.

Según los actores, de la simple lectura del artículo 7° de la Ley 12 de 1986, se desprende que el legislador por medio de dicha Ley determina los servicios que, a partir de su sanción corresponde atender a los municipios, para lo cual han de destinar la proporción de la participación del impuesto a las ventas que, el artículo 6° de la misma Ley condiciona a gastos de inversión.

Teniendo en cuenta que el mencionado artículo 7° constituye la concreción de la voluntad del legislador, de hacer una redistribución de los servicios a cargo de la Nación y de los entes municipales, dicha disposición, por imperativo mandato de los artículos 182 y 79 de la Carta, en concordancia con el artículo 76-9 *ibidem*, ha debido tramitarse por *iniciativa* exclusiva del Gobierno.

Con fundamento en lo expuesto por el Consejo de Estado en concepto del 8 de octubre de 1971, acogido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 23 de abril de 1980, sostienen los actores que, "todo proyecto de ley mediante el cual se creen, reformen, organicen o supriman establecimientos públicos debe ser tramitado y aprobado por el Congreso a iniciativa del Gobierno, por imperioso mandato constitucional, sin que interese para el efecto que el proyecto concrete el ejercicio por el Congreso de una de sus atribuciones o que faculte al Ejecutivo para ejercer en forma temporal y extraordinaria la atribución que la Constitución le ha otorgado".

De lo expuesto se concluye que la Ley 12 de 1986 y en especial su artículo 13, por medio del cual se revistió al Gobierno Nacional, entre otras, de facultades para "reformular, fusionar y liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones", debió tener origen gubernamental, lo que no sucedió, ya que el proyecto que dio nacimiento a la Ley acusada, fue presentado por varios Senadores, según consta en la edición número 46 de los Anales del Congreso.

La violación de las exigencias constitucionales sobre iniciativa gubernativa para proyectos que conduzcan a leyes como la acusada, lleva a los demandantes a solicitar de la Corte la declaratoria de inexecutable de la Ley 12 de 1986, en especial de sus artículos 7° y 13, así como de las disposiciones expedidas con fundamento en las facultades otorgadas por dicha ley, particularmente los artículos 1° a 7° y 23 a 27 del Decreto Extraordinario número 77 de 1987, por ser inconstitucional desde su formación.

Segunda acusación.

Violación directa del artículo 81, numeral 2° C.N.

De acuerdo con la Constitución Nacional, la ley ha delimitado de manera precisa las materias de que debe ocuparse cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes al tramitar y aprobar en primer debate, los proyectos de ley sometidos a consideración del Congreso.

El artículo 6° de la Ley 17 de 1970 atribuye a las Comisiones Primeras Permanentes de Senado y Cámara, entre otros, el primer debate de los proyectos de ley por medio de los cuales se otorgan facultades extraordinarias al Gobierno.

Pues bien, habiendo la Ley 12 de 1986 en su artículo 13, otorgado facultades extraordinarias, de las previstas en el artículo 76-12 C.N., debió haberse tramitado y

aprobado en primer debate por las Comisiones Primera del Senado y de la Cámara, únicas a las cuales la Ley 17 de 1970 asignó tal competencia en desarrollo del precepto contenido en el inciso segundo del artículo 72 de la Carta, situación que además se imponía, teniendo en cuenta el contenido mismo de las autorizaciones dadas al Gobierno para legislar extraordinariamente.

No obstante lo expuesto y en flagrante violación del artículo 81-2 de la Carta, el proyecto contentivo de facultades extraordinarias, al cual se refiere el presente proceso, se tramitó y aprobó en las Comisiones Terceras, tal como se demuestra con las ediciones 186 y 211 de los Anales del Congreso, año de 1985.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. En relación con la presunta infracción de los artículos 182 inciso 2° y 79 inciso 2° de la Constitución Nacional, al no haberse tramitado la Ley 12 de 1986, principalmente sus artículos 7° y 13, con la iniciativa del Ejecutivo, considera el Procurador que la Corte debe estarse a lo resuelto, con fundamento en el principio de la cosa juzgada, ya que sobre el particular se pronunció la Corporación en sentencia número 82 de julio 23 del año en curso, cuando al estudiar la misma norma ahora impugnada, consideró que el "impuesto a las ventas no constituye un 'ingreso ordinario de la Nación', al tenor del artículo 10 del Decreto 294 de 1973, y no está cobijado por la norma del artículo 182 C.N. relativa al 'situado fiscal'. Por esta razón, y por el hecho de que los motivos de que trata la ley impugnada tienen la debida conexidad con las reguladas por el Decreto Legislativo 232 de 1983, que reforma, podía el Congreso haberla tramitado por iniciativa propia, como en efecto lo hizo".

2. Sobre la supuesta omisión en el cumplimiento del procedimiento establecido por el artículo 81, numeral 2° de la Constitución Nacional, durante la expedición de la Ley 12 de 1986, el Procurador no comparte los argumentos de la demanda, ya que esta ley se refiere esencialmente al impuesto a las ventas, materia que de acuerdo con la Ley 17 de 1970 artículo 6°, es de competencia de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes, las que precisamente dieron el trámite de rigor al primer debate en Senado y Cámara de la Ley en estudio, cumpliendo cabalmente con la exigencia constitucional consagrada en el canon atrás mencionado.

El otorgamiento de facultades extraordinarias en nada quita el carácter impositivo de la Ley 12 de 1986, toda vez que la medida prevista en su artículo 13 constituye una forma de darle plena aplicación y desarrollo de su contenido, ya que la cesión del impuesto a las ventas a todos los municipios del país y el consecuente traslado a los entes territoriales de funciones asignadas a organismos estatales, conlleva la supresión, reforma, fusión o liquidación de los organismos que venían prestando dichos servicios, con el fin de evitar una dualidad de funciones no deseada por el legislador.

Con fundamento en lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad del artículo 13 de la Ley 12 de 1986, por cuanto no vulnera el canon 81, numeral 2° de la Carta.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia:

La demanda versa sobre los artículos 7° y 13 de la Ley 12 de 1986 y los artículos 1° a 7° y 23 a 27 del Decreto número 77 de 1987, expedido por el Gobierno con

fundamento en las facultades extraordinarias que le concedió el artículo 13 de aquélla, al tenor de lo dispuesto por el canon constitucional 76-12. Luego es competente la Corte para conocer del asunto (artículo 214 C.N.).

La acusación contra los artículos mencionados del Decreto número 77 de 1987 se funda en la inexecutablez formal de la ley de autorizaciones, según los cargos que formula la demanda y sobre los cuales versará el pronunciamiento de la Corte en esta oportunidad.

B. Examen de las acusaciones de la demanda

Primera acusación:

Esta acusación coincide con otra de la que tuvo oportunidad de conocer la Corte al fallar sobre la demanda radicada en el expediente número 1584. Por consiguiente, la Corporación deberá estarse a lo decidido en la sentencia número 82 de julio 23 del año en curso, que declaró la executablez formal de la Ley 12 de 1986 y del Decreto 77 de 1987 en cuanto a la iniciativa para la tramitación de aquélla.

Segunda acusación:

Dice el artículo 81 de la Constitución que ningún proyecto será ley sin “haber sido aprobado en primer debate en la *correspondiente comisión permanente de cada cámara*” (subraya la Corte).

“El artículo 72 *ibidem* dispone que cada Cámara elegirá, para períodos no menores de dos años, comisiones permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley. La misma disposición atribuye a la ley la determinación de las materias de que cada comisión debe ocuparse.

Estos preceptos han sido desarrollados por el propio legislador, que en el artículo 6º de la Ley 17 de 1970, modificado por el 1º de la Ley 65 de 1982, estableció la composición de las comisiones y los asuntos a cargo de cada una de ellas.

En relación con las Comisiones Primeras y Terceras, de interés para este proceso, la citada norma legal dice:

“En cada una de las Cámaras funcionarán las siguientes comisiones constitucionales permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley referentes a los asuntos de su competencia.

“Comisión Primera: Compuesta de 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara. Conocerá de reformas constitucionales; reglamentos del Congreso y de las Cámaras; división territorial; régimen de los Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios; estado civil de las personas; notariado y registro; policía; asuntos electorales; expedición y modificación de códigos sobre todas las ramas de la legislación, excepto los que estén específicamente encomendados a otra comisión; facultades al Gobierno; normas orgánicas sobre planeación”.

“.....”

“Comisión Tercera: Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara. Conocerá de Hacienda y Crédito Público, impuestos; exenciones tributa-

rias; régimen monetario; comercio exterior; aranceles y aduanas; autorizaciones para empréstitos; bancos, créditos y seguros; enajenación y destinación de bienes nacionales; marcas y patentes; contratos oficiales; expropiaciones; fomento económico, régimen agropecuario, minas y petróleos; corporaciones regionales; sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, regulación económica y servicios públicos no prestados por el Estado”.

De acuerdo con la demanda, la Ley 12 de 1986 y en especial su artículo 13 sobre facultades extraordinarias, ha debido tramitarse en primer debate en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y no en las Comisiones Tercezas, como consta en las pruebas que obran en el expediente.

La naturaleza impositiva de la norma impugnada y el sentido de unidad que el artículo 81 constitucional establece para la tramitación de los proyectos de ley, permite a la Corte afirmar la constitucionalidad del trámite adelantado en primer debate por las comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara.

Las facultades otorgadas al Gobierno por el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 son, como lo dijo el Procurador General de la Nación, “una consecuencia lógica de la cesión del impuesto a las ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) a todos los municipios del país”. Si los incrementos de la participación en la cesión del impuesto a las ventas, implicaban para los municipios de todo el país y el Distrito Especial de Bogotá, un aumento en sus gastos de inversión hacia los fines señalados en el artículo 7° de la Ley, con el consecuente traslado a los entes territoriales de funciones asignadas a entidades u organismos nacionales, resultaba conveniente facultar extraordinariamente al ejecutivo, para introducir las reformas administrativas señaladas en el artículo 13 *ibidem*, con el fin de evitar una dualidad funcional y de servicios no deseada por el legislador.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte se abstendrá de acoger el cargo de inexequibilidad por vicios de forma propuestos contra el artículo 13 de la Ley 12 de 1986”.

En relación con la demanda formulada contra el Decreto 77 de 1987, en especial contra sus artículos 1°, a 7° y 23 a 27, por vicio en la formación de la ley de facultades en virtud de la cual se expidió el citado Decreto, la Corporación estará a lo decidido en la Sentencia número 82 de julio 23 de 1987 mediante la cual se declaró su exequibilidad.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional.

RESUELVE:

1. ESTARSE A LO RESUELTO en fallo de 23 de julio de 1987 en relación con los artículos 7° y 13 de la Ley 12 de 1986 y artículos 1° a 7° y 23 a 27 del Decreto-ley 77 de 1987, por no existir vicio en su formación.

2. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 en cuanto no vulnera el artículo 81, numeral 2 de la Carta.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Oscar Peña Alzate, Conjuez; Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 SE BUSCO QUE LAS LEYES TUVIESEN LA DEBIDA COHERENCIA Y UNIDAD, AL ORDENAR QUE TODO PROYECTO DE LEY DEBE REFERIRSE, A UNA MISMA MATERIA; AUNQUE EL TITULO DE LA LEY NO PUEDA COMPRENDER TODAS LAS MATERIAS TRATADAS EN LA MISMA. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. ASIGNACIONES DE FUNCIONES A MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. REDISTRIBUCION DE FUNCIONES A MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. REDISTRIBUCION DEL IVA. PROCESO DE LIQUIDACION DEL ICCE.

Exequibles el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto 77 de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 179.

Referencia: Expediente número 1668. Acción de inexequibilidad contra el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto 77 de 1987. Actor: Henry Daniel Olarte A.

Magistrado sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Henry Daniel Olarte Avila en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto 77 de 1987.

La demanda fue admitida oportunamente y de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió su concepto. Corresponde entonces a la Corte en Pleno adoptar la respectiva decisión.

II. NORMA ACUSADA

El siguiente es el tenor literal de las disposiciones acusadas:

«LEY 12 DE 1986

Artículo 13. Revístese al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, contado a partir de la sanción de la presente Ley, para:

a) Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley.

b) Asignar funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales Ministerios y Departamentos Administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada;

b) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta Ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación en los Impuestos a las Ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992».

«DECRETO NUMERO 077 DE 1987

Artículo 24. Suprímese el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, establecimiento público creado mediante el Decreto Extraordinario 2394 de 1968.

En consecuencia, este Instituto entra en proceso de liquidación que se realizará en la forma que determine el Gobierno Nacional, el cual deberá concluir antes del 1° de enero de 1990».

III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Considera el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 76-9, 77, 79 y 92 de la Constitución Nacional, por los siguientes aspectos:

1. No haberse tramitado el proyecto de ley por iniciativa del Gobierno, ya que de acuerdo con la publicación de los Anales del Congreso número 202 de diciembre de 1985 el proyecto de Ley número 28 (Senado) que dio origen a la Ley 12 de 1986 fue iniciativa del Senador Víctor Renán Barco y no del Gobierno, con violación del artículo 79 de la Constitución Nacional, por cuanto las regulaciones que contiene el artículo 13 de la citada ley se refieren a la estructura de la Administración Nacional y

ordenan participación en las rentas nacionales, por tanto solo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

2. No haber incluido dentro del título de la Ley ninguna referencia a las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno en el artículo 13; siendo a su juicio, esta norma la más importante de la ley, no se hizo ninguna mención de ella, por consiguiente, el título no corresponde de manera precisa al contenido de la ley, como lo exige el artículo 92 de la Constitución Nacional.

3. No existir conexidad entre el contenido de la ley y las autorizaciones por lo cual se viola, el artículo 77 de la Carta toda vez que la Ley 12 de 1986, como su título lo indica se refiere exclusivamente al tema de la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado, IVA, y por tanto carece de relación o conexión lógica, que disponga el artículo 13, especialmente en su literal a) facultar al Gobierno para "reformular, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones" lo que equivale a una "autorización exorbitante" totalmente desvinculada del contenido de la ley a que pertenece y de la cual "abusó el Presidente de la República disolviendo y liquidando institutos descentralizados como el ICCE".

4. Haber usurpado el Gobierno facultades que normalmente le corresponden al Congreso. Bajo este título plantea el actor la inexecutable del artículo 24 del Decreto 77 de 1987, pues al considerar inconstitucional el artículo 13 de la Ley 12 de 1986, infiere que el Presidente actuó sin facultades y modificó la estructura de la Administración, cuando suprimió el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público en concepto rendido con fecha 10 de agosto de 1987 solicita a la Corte estar a lo resuelto en la Sentencia número 82 de julio 23 de 1987; respecto de la constitucionalidad de la Ley 12 de 1986, en cuanto a la violación del artículo 79 de la Constitución y declarar exequible la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto-ley 77 de 1987 "por cuanto no vulnera los preceptos 76-9, 77 y 92 de la Constitución Nacional". Su petición la sustenta en los siguientes argumentos, siguiendo el orden propuesto por el actor:

1. Respecto del cargo que se basa en la iniciativa de la Ley considera que se ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, por haber decidido la Corte mediante Sentencia número 82 de julio 23 de 1987 que la Ley 12 de 1986 es exequible por este aspecto.

2. Considera que no es de recibo el argumento del demandante sobre la no correspondencia entre el Título de la Ley 12 de 1986 y su contenido ya que la norma constitucional no le exige al legislador una precisión total entre el encabezamiento y el texto de la ley que expida pues "por lo general, la variedad de las disposiciones que la conforman hace prácticamente imposible esa correlación" aunque sí considera importante que exista concordancia entre el título y la materia sobre la cual versa la ley para evitar que se aluda a asuntos "que nada tienen que ver con el objetivo tratado por la norma legal". Para apoyar su aserto cita la Sentencia número 81 de octubre 26 de 1982 en la que la Corte sentó igual criterio sobre el alcance del artículo 92 de la Constitución.

Con base en lo anterior concluye que existe la debida concordancia entre los temas de la Ley parcialmente impugnada ya que mediante ella se dictaron disposiciones relacionadas con la cesión del impuesto a las ventas a todos los municipios del país para ser invertido en los fines indicados en su artículo 7º y se le entregaron funciones asignadas a otros organismos estatales, por lo que encuentra justificado para una adecuada descentralización administrativa y la operatividad de las medidas adoptadas “la reforma, fusión o liquidación de las entidades descentralizadas, así como la supresión o asignación de sus funciones a las entidades beneficiadas con la cesión del impuesto señalado, porque si no, no tendría objeto trasladar atribuciones a otros organismos sin suprimirlas de las entidades descentralizadas de las cuales se extractan, ya que ello se traduciría en una dualidad de funciones no querida por el legislador”.

3. Para el análisis del punto relativo a la “falta de relación forzosa normal” del contenido de la Ley con las autorizaciones conferidas, se remite a lo expresado en el aparte anterior, dejando en claro que al transferir las funciones que cumplía el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares a los diferentes municipios del país se deja en la práctica sin cometidos al citado Instituto, de donde resulta lógica, para el Procurador, su supresión.

4. Rechaza los argumentos del demandante sobre usurpación de las atribuciones propias del Congreso, por parte del Presidente, porque la facultad de modificar la estructura de la administración si bien es propia del legislador, “no por ello es exclusiva y por tanto puede ser transferida en forma excepcional al Ejecutivo”, ya que no existe en la Carta texto alguno que prohíba otorgarla en virtud de facultades extraordinarias.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. *Competencia.*

La Corte tiene competencia para decidir sobre la constitucionalidad de las normas que se acusan en esta oportunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución, por pertenecer a una ley y a un Decreto dictado por el Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias.

Segunda. *Cosa juzgada.*

Registra esta Corporación que mediante Sentencia número 82 de su Sala Plena de 23 de julio de 1987 declaró exequible en su integridad la Ley 12 de 1986, al decidir una demanda que se había incoado contra ella por vicios de forma en su expedición.

Así mismo en esa ocasión declaró ajustados a la Constitución los Decretos 77, 78, 80 y 81 dictados por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias de que trata la citada ley, los cuales fueron acusados bajo el único cargo de ser inexecutable la Ley de investidura (Proceso número 1584).

El estudio de la presente demanda frente al fallo mencionado permite concluir que no se está en presencia del fenómeno procesal de cosa juzgada que impida reexaminar la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 12 de 1986, dado que este

precepto se acusa ahora por motivos distintos de los que fueron materia de aquella decisión. La impugnación solo es coincidente en lo referente a la iniciativa de la ley, aspecto que dilucidó la Corte en el fallo aludido señalando en su motivación que, dada la conexidad de materias de que trata la Ley 12 de 1986 con las reguladas en el Decreto Legislativo de Emergencia Económica 232 de 1983, pudo el Congreso tramitarlo por iniciativa propia como en efecto lo hizo; quedaron por ello limitados los efectos de su decisión a las glosas que se analizaron en esa oportunidad.

Tercera. La constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Se procede a examinar las tachas de inconstitucionalidad aducidas en el presente caso y que son diferentes de las estudiadas y decididas por la Corte en el proceso 1584.

a) Infracción del artículo 76-9 del Estatuto Fundamental.

Aunque este cargo está íntimamente relacionado con la iniciativa de la ley por cuanto el demandante sostiene que el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 es inconstitucional porque “regula cuestiones estructurales y funcionales de la Administración” que el constituyente sustrajo de la iniciativa del Congreso, debe dejarse en claro que esta afirmación resulta inadmisibles, pues si bien es cierto que el artículo 79 de la Carta exceptúa de la iniciativa de los Congresistas las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76, vale decir aquellas que tiene por objeto “determinar la estructura de la administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos públicos” es evidente que la disposición tachada de inconstitucional por sí sola no modifica la estructura actual de la Administración, por ser meramente ley de facultades con la cual se inicia un proceso pseudo-legislativo que culmina con el Decreto Extraordinario que expide el Presidente de la República, en consecuencia, el vicio que pudiera existir por este aspecto quedaría subsanado. Por tanto no tiene el carácter ni la naturaleza propia de las leyes a que se refieren los preceptos de la Constitución que se estiman quebrantados.

Salta a la vista que el artículo 13 cuestionado simplemente invistió al Presidente de precisas facultades extraordinarias que debía ejercer según su arbitrio para fusionar o liquidar entidades descentralizadas o suprimirles funciones para asignarlas a las entidades territoriales que se beneficiaran con la participación del Impuesto a las Ventas o al Valor Agregado, IVA.

De lo anterior se colige, como lo anota el fallo de la Corte, que los preceptos de la Ley 12 de 1986 incluido desde luego el artículo acusado ahora individualmente, tiene relación de conexidad con las materias reguladas por el Decreto 232 de 1983 que versa “sobre la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas” e igualmente que la ley podía ser de libre iniciativa del Congreso de conformidad con la competencia amplia que le otorga el artículo 122 de la Constitución para derogar, adicionar o modificar en cualquier tiempo las materias específicas de los Decretos expedidos por el Gobierno dentro del régimen de emergencia económica.

b) Violación de los artículos 77 y 92 de la Constitución.

Considera el actor que se vulneran los artículos 77 y 92 de la Constitución como consecuencia de la falta de conexidad entre la materia que regula el artículo 13 de la

Ley 12 de 1986 y las demás disposiciones de la ley y porque su título no corresponde con precisión al contenido, por no haberse incluido referencia alguna a las facultades extraordinarias que confiere al Presidente.

Los citados cánones de la Constitución tienen su origen en la reforma constitucional de 1968 y a través de ellos se propende hacer más técnica y racional la expedición de las leyes, evitándose adiciones o agregados a los proyectos de ley carentes de relación con las materias de ésta, y con finalidades distintas de las perseguidas en la iniciativa original. Se buscó entonces que las leyes tuviesen la debida coherencia y unidad, al ordenar que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia", o como se señaló en la exposición de motivos para la citada enmienda de 1968: "esto significa que los puntos vertidos en un proyecto de ley deben ir encaminados a una misma finalidad, aunque, al ser considerados separadamente, pueden parecer distintos, están todos ordenados en una misma dirección de tratamiento de un tema, y para señalar su alcance se anotó también que por materia ha de entenderse el área general de un tema tomado en su conjunto y no las piezas separables del mismo".

El mandato del artículo 92 debe entenderse en el sentido de que exista una precisa correspondencia entre el título y el contenido de la ley, pero en forma alguna que aquél sea omnicompreensivo de todas y cada una de las materias que integran el cuerpo del ordenamiento, lo que a fuer de conveniente podría resultar a la postre de difícil cumplimiento.

En este entendimiento resulta evidente que el artículo 13 objeto de la demanda no contraría los principios constitucionales citados, toda vez que las facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno guardan armonía y cohesión lógicas con el resto del articulado, como que están ligados o unidos por la redistribución del impuesto a las ventas y tiene su razón de ser en la mayor participación que se prevé para los entes territoriales; por tanto, resulta impropio señalar que se trata de una adición extraña o sorpresiva y totalmente desarticulada del tema general de la ley, o ajena a los fines que persiguen sus regulaciones. No aparecen vulnerados entonces los artículos 77 y 92 Superiores, por el contrario, las prescripciones del artículo 13 acusado cumplen el propósito de la Carta de que las disposiciones de ley deben estar dirigidas a una misma finalidad.

De otra parte el título de la Ley a que pertenece la norma acusada reza: "por la cual se dictan normas sobre la cesión de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983".

Es cierto que la norma impugnada otorga facultades extraordinarias al Presidente, mas no por ello puede afirmarse fundadamente ausencia de correspondencia lógica con el título de la ley, en la medida en que tales facultades se otorgan para modificar la administración central y la descentralizada siempre que el Gobierno lo considere oportuno para asignar funciones a los organismos que se benefician con la cesión del impuesto de que trata la ley; así como para dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de las entidades descentralizadas y presupuesto de los organismos beneficiarios de la cesión, con el objeto de prevenir el desvío de los nuevos recursos cedidos, por cauces distintos de los previstos por el legislador.

Cabe observar que las facultades a que se refiere el literal c) del artículo 13 cuestionado, no lesionan en manera alguna la autonomía de los municipios, de los Departamentos, Intendencias, Comisarías ni del Distrito Especial de Bogotá, beneficiarios de la cesión, por cuanto las determinaciones que en esta materia competen a los concejos municipales deben adoptarse con sujeción a la ley (artículos 197 y 199 de la constitución), sin que ello signifique que el legislador ordinario o el extraordinario, según el caso, puedan desconocer el esquema constitucional y los principios medulares que informan la estructura origen y funciones de los distritos municipales, los cuales desde luego no pueden ser abrogados por la ley.

c) El único reparo de inconstitucionalidad que se dirige contra el artículo 24 del Decreto 77 de 1987 es, según las reflexiones del propio demandante, consecuencia de las violaciones de la Constitución que alega respecto de la ley, con fundamento en la cual se dictó.

La Corte rechaza los cargos de inconstitucionalidad que se formulan contra la norma que confiere facultades extraordinarias y como además encuentra que satisface los requisitos de temporalidad y precisión que exige el artículo 76-12 para investir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, la declarará ajustada a la Constitución.

Se procede entonces a analizar si el artículo 24 del Decreto 77 de 1987 fue expedido de conformidad con las atribuciones conferidas por la ley mencionada.

1. *Temporalidad.*

El Decreto al cual pertenece la disposición acusada fue expedido el 15 de enero de 1987, esto es, dentro del marco temporal señalado para el ejercicio válido de las facultades extraordinarias.

2. *Materialidad.*

Dispuso el Gobierno en la norma cuestionada la supresión del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, y su consiguiente liquidación, la cual deberá concluir antes del 1° de enero de 1990.

Debe tenerse en cuenta que la anterior medida es consecuencia necesaria de haber previsto en el artículo 23 del mismo Decreto que la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares e instalaciones deportivas quedarían en lo sucesivo a cargo de los Municipios y del Distrito Especial, en tal virtud, como acertadamente lo advierte el Procurador, quedaba sin funciones el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares por haberse transferido a los citados entes territoriales que son a la vez beneficiarios del incremento progresivo de la cesión del impuesto a las ventas previsto en la Ley 12 de 1986.

Así las cosas la norma es cabal desarrollo de la atribución de que trata el literal a) del artículo 13 de la Ley 12 de 1986 en lo atinente a "... liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones o asignarlas a las entidades que se benefician con la cesión de que trata esta ley". En consecuencia se declarará constitucional.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

DECLARAR ENFQUIBLES, por no ser contrarios a la Constitución Nacional, el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto 77 de 1987.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Oscar Peña Alzate, Conjuez; Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COSA JUZGADA. ESTESE A LO DISPUESTO EN LA SENTENCIA NUMERO 136 DE 1° DE OCTUBRE DE 1987. PROCEDIMIENTO CUANDO DOS O MAS PERSONAS ALEGAN SER ELEGIDOS CONTRALORES, AUDITORES O REVISORES PARA UN MISMO PERIODO.

Estése a lo dispuesto en la Sentencia número 136 de octubre 1° de 1987.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 180.

Referencia: Expediente número 1723.

Acción de inexequibilidad contra el artículo 101 del Decreto 1333 de 1986. Procedimiento cuando dos o más personas alegan ser elegidos contralores, auditores o revisores para un mismo período.
Actor: Pedro Julián Calderón Bustamante.

Magistrado sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pedro Julián Calderón Bustamante, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 214 de la Constitución Política de Colombia, pide a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 101 del Decreto 1333 de 1986.

Por haberse agotado el trámite que señala el Decreto 432 de 1969 para el proceso constitucional, procede la Corte a decidir sobre la demanda incoada.

II. NORMA ACUSADA

El texto literal de la disposición acusada es el siguiente:

«DECRETO 1333 DE 1986
(abril 25)

Artículo 101. Si dos o más personas alegaren haber sido elegidas Contralores, Personeros, Tesoreros, Auditores o Revisores, para un mismo período, dentro de los

diez (10) días siguientes a la respectiva elección, deberán entregar al Alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. Si así no lo hicieren, el Alcalde reunirá la documentación que fuere del caso.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento en que se complemente la documentación pertinente, el Alcalde la remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la Ley. El Tribunal fallará dentro del término de veinte (20) días, durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquier persona puede impugnar o defender la elección. Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagra la Ley.

Mientras se realiza la posesión del Contralor, Personero, Tesorero, Auditor o Revisor válidamente elegido, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo.»

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Considera el actor transgredidos, por la norma que acusa, los artículos 26 y 194-4º-8º de la Constitución Nacional.

El quebranto del artículo 26 se presenta porque al existir el conflicto por la elección realizada por el Concejo “cada uno de los supuestamente electos pueden alegar un presunto derecho sustancial, en virtud de la posible investidura de dichos cargos que hacen evidente el ejercicio del derecho de acción y además una pretensión o contra-pretensión, lo que quiere decir que hay o debe haber la tutela jurídica de los derechos en conflicto”. Protección que no confiere la disposición acusada.

Apoya su criterio en una jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo que cita sin referencia alguna que permita su identificación, en la que el Tribunal a que se refiere, se abstuvo de aplicar el artículo acusado porque desconoce la garantía del debido proceso, toda vez que no exige el requisito de la demanda, no identifica la acción, ni prevé intervención alguna de las partes en el proceso.

La violación del artículo 194 la sustenta en que desconoce el principio de subordinación jerárquica del Alcalde respecto del Gobernador, pues si bien “se permite la independencia administrativa y judicial... está sometido a lo que se denomina tutela administrativa”, por ser el Gobernador Jefe de la Administración y el Alcalde solo su Agente.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Jefe del Ministerio Público recuerda que la norma acusada fue objeto de impugnación dentro del expediente número 1640 que culminó con la Sentencia número 136 de octubre 1º de 1987, mediante la cual se declaró exequible y por consiguiente solicita estar a lo resuelto en esa providencia.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“Como lo advierte el Procurador, a la fecha de la presentación de la demanda que ahora se examina, el ciudadano Santiago Uribe Ortiz había acusado el artículo

101 del Decreto 1333 de 1986, por razones de constitucionalidad y la Corte mediante Sentencia número 136 de octubre 1º de 1987 lo declaró exequible.

Manifestó la Corte en esa ocasión que: 'la reglamentación establecida no vulnera el derecho de defensa, ni los principios del debido proceso, pues las personas involucradas en el conflicto tienen un plazo de diez (10) días para aportar las pruebas y documentos que sirvan para fundamentar sus pretensiones. El Alcalde tiene la obligación de reunir las mismas pruebas y documentos si los interesados no cumplen con el deber que les impone la norma legal'.

Se está entonces ante el principio de la cosa juzgada y por tanto se dispondrá estar a lo ya resuelto".

VI. DECISIÓN

Por las anteriores razones la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO DISPUESTO en la Sentencia número 136 de octubre 1º de 1987, en cuanto declaró EXEQUIBLE el artículo 101 del Decreto 1333 de 1986.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COSA JUZGADA. CONCORDATO Y PROTOCOLO FINAL ENTRE LA
REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA SANTA SEDE SUSCRITO EN BOGOTA
EL 12 DE JULIO DE 1973. *STATO CITTA* DEL VATICANO
(NOMBRE OFICIAL).

Remite a sentencia del 12 de febrero de 1987.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 181.

Referencia: Expediente número 1733.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 20 de 1974, "Por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá, el 12 de julio de 1973. Demandante: Benjamín De los Ríos Osorio.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. LA DEMANDA

El ciudadano Benjamín De los Ríos Osorio, en ejercicio del derecho que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 20 de 1974. El texto de la ley acusada es el siguiente:

«LEY 20 DE 1974
(diciembre 18)

Por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. Apruébase el Concordato y el Protocolo Final, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973, entre el Excelentísimo señor Nuncio Apostólico y el señor Ministro de Relaciones Exteriores, que dice así:

“CONCORDATO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Y LA SANTA SEDE

La República de Colombia y la Santa Sede con el propósito de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la Nación colombiana, animadas por el deseo de tener en cuenta las nuevas circunstancias que han ocurrido, tanto para la Iglesia Católica, Apostólica y Romana como para la República de Colombia desde 1887, fecha del Concordato suscrito entre ellas, han determinado celebrar un nuevo Concordato, que constituye la norma que regulará en lo sucesivo, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado.

Con tal fin, Su Excelencia el Presidente de Colombia, señor doctor Misael Pastrana Borrero, ha designado como su Plenipotenciario a su Excelencia el señor doctor Alfredo Vásquez Carrizosa, Ministro de Relaciones Exteriores; y Su Santidad el Papa Paulo VI ha designado como su Plenipotenciario a su Excelencia Monseñor Angelo Palmas, Arzobispo titular de Vibiana, Nuncio Apostólico en Bogotá, quienes, después de canjear sus respectivos Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, han convenido lo siguiente:

ARTICULO I

El Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la Nación Colombiana, considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional.

El Estado garantiza a la Iglesia Católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano.

ARTICULO II

La Iglesia Católica conservará su plena libertad *e independencia* de la potestad civil y por consiguiente podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformándose en su gobierno y administración con sus propias leyes.

ARTICULO III

La Legislación Canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, *pero será respetada por las autoridades de la República.*

ARTICULO IV

El Estado reconoce verdadera y propia personería jurídica a la Iglesia Católica. Igualmente a las Diócesis, Comunidades Religiosas y demás entidades eclesiásticas a

las que la ley canónica otorga personería jurídica, representadas por su legítima autoridad.

Gozarán de igual reconocimiento las entidades eclesiásticas que hayan recibido personería jurídica por un acto de la legítima autoridad, de conformidad con las leyes canónicas. Para que sea efectivo el reconocimiento civil de estas últimas basta que acrediten con certificación su existencia canónica.

ARTICULO V

La Iglesia, consciente de la misión que le compete de servir a la persona humana, continuará cooperando para el desarrollo de ésta y de la comunidad por medio de sus instituciones y servicios pastorales, en particular mediante la educación, la enseñanza, la promoción social y otras actividades de público beneficio.

ARTICULO VI

El Estado y la Iglesia colaborarán en la pronta y eficaz promoción de las condiciones humanas y sociales de los indígenas y de la población residente en zonas marginadas susceptibles de un régimen canónico especial. Una comisión permanente integrada por funcionarios designados por el Gobierno Nacional y prelados elegidos por la Conferencia Episcopal, reglamentada de común acuerdo, programará y vigilará el desarrollo progresivo de los planes que se adopten.

Las funciones de la Comisión Permanente serán ejercidas sin perjuicio de la autoridad propia de planeación del Estado y sin que la Iglesia tenga a su cargo actividades ajenas a su naturaleza y misión.

ARTICULO VII

El Estado reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del derecho canónico. Para la efectividad de este reconocimiento la competente autoridad eclesiástica transmitirá copia auténtica del Acta al correspondiente funcionario del Estado quien deberá inscribirla en el registro civil.

ARTICULO VIII

Las causas relativas a la nulidad o a la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos, incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado, son de competencia exclusiva de los Tribunales Eclesiásticos y Congregaciones de la Sede Apostólica.

Las decisiones y sentencia de éstas, cuando sean firmes y ejecutivas conforme al derecho canónico, serán transmitidas al Tribunal Superior del Distrito Judicial territorialmente competente, el cual decretará su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará su inscripción en el registro civil.

ARTICULO IX

Las Altas Partes Contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios canónicos sean tramitadas por los Jueces del Estado, en

primera instancia ante el Tribunal Superior respectivo y en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

A solicitud de uno de los cónyuges la causa respectiva se suspenderá en primera instancia y por una sola vez, durante treinta días, para dar lugar a la acción conciliadora y pastoral de la Iglesia, salvo la competencia del Tribunal para adoptar las medidas precautelativas que estime convenientes. Vencido el plazo el respectivo Tribunal reanudará el trámite correspondiente.

ARTICULO X

1. El Estado garantiza a la Iglesia Católica la libertad de fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica, centros de educación en cualquier nivel, especialidad y rama de la enseñanza, sin menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado.

2. La Iglesia Católica conservará su autonomía para establecer, organizar y dirigir facultades, institutos de ciencias eclesiásticas, seminarios y casas de formación de religiosos. El reconocimiento por el Estado de los estudios y de los títulos otorgados por dichos centros, será objeto de reglamentación posterior.

ARTICULO XI

A fin de hacer más viable el derecho que tienen las familias de escoger libremente centros de educación para sus hijos, el Estado contribuirá equitativamente, con fondos del Presupuesto Nacional, al sostenimiento de planteles católicos.

ARTICULO XII

En desarrollo del derecho que tienen las familias católicas de que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe, los planes educativos, en los niveles de primaria y secundaria, incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el Magisterio de la Iglesia. Para la efectividad de este derecho, corresponde a la competente autoridad eclesiástica suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza. La autoridad civil tendrá en cuenta los certificados de idoneidad para enseñar la religión, expedidos por la competente autoridad eclesiástica.

El Estado propiciará en los niveles de educación superior la creación de institutos o departamentos de ciencias superiores religiosas, donde los estudiantes católicos tengan opción de perfeccionar su cultura en armonía con su fe.

ARTICULO XIII

Como servicio a la comunidad en las zonas marginadas, necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial, la Iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar. Tales contratos celebrados con el Gobierno Nacional se ajustarán a criterios previamente acordados entre éste y la Conferencia Episcopal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VI.

ARTICULO XIV

El derecho de nombrar Arzobispos y Obispos corresponde exclusivamente al Romano Pontífice. La Santa Sede antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo residencial, o de un coadjutor con derecho a sucesión, que deberá recaer en ciudadano colombiano, comunicará al Presidente de la República el nombre de la persona escogida, a fin de saber si tiene objeciones de carácter civil o político. Se entenderá que ellas no existen si no las manifiesta dentro de treinta días. Estas gestiones se adelantarán por ambas partes con la mayor diligencia y reserva.

ARTICULO XV

La Santa Sede podrá erigir nuevas circunscripciones eclesiásticas y modificar los límites de las existentes, cuando lo creyere oportuno, para el mejor desempeño de la misión de la Iglesia. Con tal finalidad informará previamente al Gobierno, acogiendo las indicaciones justas y convenientes que de él reciba.

ARTICULO XVI

La Santa Sede conviene en elevar con la mayor celeridad posible las jurisdicciones misionales a la categoría de diócesis, a medida que el desarrollo de las regiones resulte armónico con las exigencias pastorales diocesanas.

ARTICULO XVII

La atención espiritual y pastoral de los miembros de las Fuerzas Armadas se ejercerá por medio de la Vicaría Castrense, según normas y reglamentos dictados al efecto por la Santa Sede, de acuerdo con el Gobierno.

ARTICULO XVIII

Los clérigos y religiosos no podrán ser obligados a desempeñar cargos públicos incompatibles con su ministerio y profesión religiosa y estarán además exentos del servicio militar.

ARTICULO XIX

Continuarán deferidas a los Tribunales del Estado las causas civiles de los clérigos y religiosos y las que se refieren a la propiedad y derechos temporales de las personas jurídicas eclesiásticas, como también los procesos penales contra aquéllos por contravenciones y delitos ajenos al ministerio eclesiástico, sancionados por las leyes de la República. Se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los Obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica.

ARTICULO XX

En caso de procesos penales contra clérigos y religiosos, conocerán en primera instancia sin intervención de Jurado, los Jueces Superiores o quienes los reemplacen,

y en segunda, los Tribunales Superiores. Al iniciarse el proceso se comunicará el hecho al Ordinario propio, el cual no pondrá obstáculo al procedimiento judicial.

Los juicios no serán públicos. En la detención y arresto, antes y durante el proceso, no podrán aquéllos ser reclusos en cárceles comunes, pero si fueren condenados en última instancia se les aplicará el régimen ordinario sobre ejecución de las penas.

ARTICULO XXI

Los funcionarios de las ramas jurisdiccional y ejecutiva del Estado, si fuere necesario, prestarán su colaboración en la ejecución de las providencias de los Tribunales Eclesiásticos, con el fin de proteger los derechos de las personas que podrían ser lesionadas por ejecución incompleta o fallida de tales providencias.

ARTICULO XXII

El ejercicio ilegítimo de jurisdicción o funciones eclesiásticas por quienes carecen de misión canónica para desempeñarlas, oficialmente comunicado por la autoridad eclesiástica al competente funcionario del Estado, será considerado por éste como usurpación de funciones públicas.

ARTICULO XXIII

La Iglesia Católica y las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato tienen facultad de adquirir, poseer, enajenar y administrar libremente bienes muebles e inmuebles en la forma establecida por la legislación colombiana para todos los ciudadanos, y sus propiedades, fundaciones y derechos serán no menos inviolables que los pertenecientes a las demás personas naturales y jurídicas.

ARTICULO XXIV

Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios.

Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia, se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.

ARTICULO XXV

El Estado reconoce el derecho de la Iglesia a recabar libremente de los fieles contribuciones y ofrendas para el culto divino, la sustentación de sus ministros y otros fines propios de su misión.

ARTICULO XXVI

Las Altas Partes Contratantes unifican las obligaciones financieras adquiridas por el Estado en virtud del Concordato de 1887 y de la Convención sobre Misiones de 1953. En consecuencia reglamentarán su cuantía en forma que permita atender debidamente aquellas obligaciones. Será también reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionen en los anteriormente llamados territorios de Misiones. El Estado concederá a las entidades eclesiásticas que reciben la llamada renta nominal la posibilidad de redimirla.

ARTICULO XXVII

El Estado garantiza a la Iglesia el derecho de poseer y administrar sus propios cementerios, que estarán sometidos a la vigilancia oficial en lo referente a higiene y orden público. En los cementerios dependientes de la autoridad civil la Iglesia podrá ejercer su ministerio en la inhumación de los católicos.

ARTICULO XXVIII

En defensa y promoción del patrimonio cultural colombiano la Iglesia y el Estado colaborarán en el inventario del arte religioso nacional, que incluirá monumentos, objetos de culto, archivos, bibliotecas y otros que por su valor histórico o estético sean dignos de conjunta atención para conservarse, restaurarse y exponerse con fines de educación social.

ARTICULO XXIX

En la ejecución de las disposiciones contenidas en este Concordato como en sus reglamentaciones y para resolver amistosamente eventuales dificultades relativas a su interpretación y aplicación, las Altas Partes Contratantes procederán de común acuerdo.

ARTICULO XXX

El presente Concordato, salvo lo acordado en el artículo XXVI, deja sin vigor y efecto, el que las Altas Partes Contratantes firmaron en Roma el 31 de diciembre de 1887, aprobado por la Ley 35 de 1888, y los siguientes acuerdos: La Convención adicional al Concordato, firmada en Roma el 20 de julio de 1892, aprobada por la Ley 34 de 1892; los acuerdos derivados del Canje de notas número 27643 del 27 de febrero de 1924, dirigida por el Secretario de Estado de su Santidad al Ministro Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia ante la Santa Sede y la respuesta de éste del 10 de junio de 1924, que dieron origen a la Ley 54 de 1924, y la Convención sobre Misiones, firmada en Bogotá el 29 de enero de 1953.

Así mismo, quedan derogadas todas las disposiciones de las leyes y decretos que en cualquier modo se opusieran a este Concordato.

ARTICULO XXXI

El presente Concordato se firma en doble ejemplar y en lenguas española e italiana, cuyos textos serán igualmente auténticos y harán fe.

ARTICULO XXXII

Este Concordato entrará en vigor en la fecha del canje de las respectivas ratificaciones de las Altas Partes Contratantes.

En fe de lo cual, los suscritos Plenipotenciarios firman este Concordato, en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, a los doce días de julio de mil novecientos setenta y tres. (Fdo.) Alfredo Vásquez Carrizosa, Ministro de Relaciones Exteriores. (Fdo.) Angelo Palmas, Nuncio Apostólico.

PROTOCOLO FINAL

En el acto de la firma del Concordato suscrito en la fecha entre la República de Colombia y la Santa Sede, los Plenipotenciarios de las Altas Partes Contratantes hacen las siguientes declaraciones que forman parte integrante del mismo Concordato.

EN RELACION CON EL ARTICULO VII

1. De acuerdo con la legislación vigente en el Estado colombiano la inscripción de un matrimonio canónico que no haya sido anotado en el registro civil al tiempo de su celebración, podrá siempre efectuarse a requerimiento de cualquiera de los cónyuges o de quien tenga un interés legítimo en dicho matrimonio. Con tal fin será suficiente la presentación de una copia auténtica de la respectiva partida eclesiástica. La muerte de uno o de ambos cónyuges no será obstáculo para efectuar dicha inscripción.

2. Los efectos civiles del matrimonio canónico debidamente inscrito en el registro civil regirán a partir de la fecha de la celebración canónica de dicho matrimonio.

EN RELACION CON EL ARTICULO VIII

La República de Colombia reconoce la competencia exclusiva de la autoridad eclesiástica en cuanto se refiere a los aspectos canónicos del Privilegio de la Fe.

Por lo que se refiere a los efectos civiles correspondientes se tendrá en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia y la legislación civil colombiana de manera que sean respetados tanto los derechos adquiridos por los cónyuges como los derechos de las personas legalmente amparadas en la sociedad conyugal.

EN RELACION CON EL ARTICULO IX

La determinación que hace este artículo de que las causas de separación del matrimonio canónico serán dirimidas ante el Tribunal Superior y la Corte Suprema de Justicia de Colombia, no impedirá que, en el futuro, el Estado colombiano pueda

establecer una instancia especial para examinar y juzgar las causas relativas al derecho de familia y que tenga un nivel equivalente al de aquellas entidades.

El presente Protocolo se firma en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, a los doce días de julio de mil novecientos setenta y tres. (Fdo.) Alfredo Vásquez Carrizosa, Ministro de Relaciones Exteriores. (Fdo.) Angelo Palmas, Nuncio Apostólico.

Aprobado, sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) Misael Pastrana Borrero. El Ministro de Relaciones Exteriores, (Fdo.), Alfredo Vásquez Carrizosa.

Es fiel copia tomada del original, que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos de este Ministerio.

Bogotá, D. E., julio de 1973.

(Fdo.) Carlos Borda Mendoza, Secretario General, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo segundo. Derógase la Ley 54 de 1924, por la cual se aclara la legislación existente sobre matrimonio civil y todas las disposiciones contrarias al Concordato y al Protocolo final aprobados por la presente Ley.

Artículo tercero. Esta Ley regirá desde la fecha de su promulgación.

Dada en Bogotá, D. E., a los veinte días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro.

El Presidente del honorable Senado (Fdo.), Julio César Turbay Ayala.

El Presidente de la honorable Cámara (Fdo.), Luis Villar Borda.

El Secretario General del honorable Senado (Fdo.), Amaury Guerrero.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes (Fdo.), Ignacio Laguado Moncada.

República de Colombia. Gobierno Nacional.

Bogotá, D. E., 18 de diciembre de 1974.

Publíquese y ejecútese. (Fdo.) Alfonso López Michelsen.

El Ministro de Relaciones Exteriores (Fdo.), Indalecio Liévano Aguirre».

(Diario Oficial número 34234).

La demanda, aunque está dirigida contra la Ley 20 de 1974 por vicios de procedimiento, no contiene ningún argumento relativo a dicha ley, pues todos los que expone el actor recaen directamente sobre el Concordato, como acto de derecho internacional, con prescindencia del acto aprobatorio emanado del Congreso de la República.

En efecto, sostiene el demandante que el Concordato fue celebrado "entre Colombia y un Estado que no existe", pues la Santa Sede no es un Estado sino una Diócesis.

Expresa que, para ceñirse formalmente a la Constitución, el Gobierno ha debido elaborar un "convenio" y no un Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede, o un Tratado entre la República de Colombia y el Estado de ciudad del Vaticano.

Agrega:

"Era obvio que en momentos en que el Presidente don Rafael Núñez, decidió regularizar las relaciones entre la Iglesia y el Estado Colombiano, hiciera referencia a la Santa Sede dentro de la normatividad de la Constitución de 1886, y allí se consignara que el Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede Convenios (véase que no se habla de Tratados que serían sometidos a la posterior aprobación del Congreso.

Es lógico que no hablara de Tratados Internacionales, puesto que no existía un Estado, ya que la Santa Sede no lo era, ni lo es, ni lo ha sido jamás. Como se ve, lo que el Constituyente quiso fue asimilar el convenio a un Tratado. Si no fuere así, ¿por qué entonces en las demás normas constitucionales actualmente vigentes (artículo 76, numeral 18, artículo 120 numeral 20) en cambio, se habla de convenios y de tratados?

La intención del Constituyente de 1886 fue la de asemejar o asimilar el Convenio con el Obispo de Roma o Santo Padre o Papa (como se lo quiera denominar) a un tratado internacional. Pero jamás a equiparar dicho convenio a un Tratado, porque para serlo, se necesitaba la presencia de un Estado Pontificio, que entonces no existía, y que en el cambio sí existe hoy.

Y es que es lógico que así sea. La Constitución, ni ninguna otra Ley, pueden ser interpretadas con criterio meramente literal ni exegético, sino en su contexto histórico, tanto más, cuando se trata de una Carta Centenaria como la nuestra. Dígalo si no, el artículo 47 de la Carta, que es del siguiente tenor: "... Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente...".

Si se interpretara exegéticamente este artículo, es obvio que los partidos políticos, que son en esencia "juntas políticas de carácter permanente", serían "Inconstitucionales", lo cual, nadie que esté analizando seriamente la Carta, se atrevería a sostener.

Considero violadas las normas que al principio de esta demanda enuncié, por lo siguiente: Porque se ha celebrado un Tratado Internacional con el Obispo de Roma, lo cual ya no tiene sentido, porque los Tratados Internacionales se celebran con los Estados, según así lo dispone la Constitución Vigente, y así también lo establece la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, adoptado por Colombia a través de la Ley 32 de 1985.

En efecto, dicha pragmática dispone: "... artículo 2º: Para los efectos de la presente Convención:

a) Se entiende por Tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito ENTRE ESTADOS y regido por el Derecho Internacional..." (mayúsculas más ajenas al texto original).

"Recordemos que en 1887 no regía, para Colombia, la Convención de Viena, que, en cambio ha sido invocada por la Suprema Corte, primero consuetudinariamente y luego legalmente, desde 1961, y 1985 respectivamente.

No es un tratado el celebrado entre Colombia y la Santa Sede, aprobado por la Ley 20 de 1974 aquí impugnada, porque se aprobó entre Colombia y un Estado que no existe. Más bien se celebró entre nuestro país y una Diócesis autotitulada Santa, por ser la del Sumo Pontífice.

"Si no existiera Estado Pontificio, se hubiera podido celebrar Convenio con él, como lo prevé la norma del artículo 53 de la Carta, y en realidad así sucedió con el derogado concordato de 1887. Nótese que el texto citado habla sólo de convenios y no de tratados.

Al Presidente no le está dado ya, celebrar Convenios con el Obispo de Roma, sino Tratados con el Estado que el Sumo Pontífice encabeza y dirige, que no es otro que el que se conoce oficialmente como *Stato Citta* del Vaticano".

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación, mediante Oficio número 1258 del 28 de octubre de 1987 solicita a la Corte estar a lo resuelto en la Sentencia número 11 de febrero 12 de 1987, en relación con la exequibilidad de la Ley 20 de 1974 por razones de forma, por haber operado el principio de la Cosa Juzgada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

"En fallos recientes (Cfr. Sentencias Sala Plena diciembre 12 de 1986, febrero 12 y junio 25 de 1987), esta Corporación ha admitido que tiene competencia para decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales, como es el caso de la Ley 20 de 1974, acusada en este proceso, en cuanto se refiere a posibles vicios de forma.

Como bien lo observa el Procurador, ya la Corte falló, mediante sentencia del 12 de febrero de 1987, que la Ley 20 de 1974 era exequible "en cuanto no adolece de vicios en su formación".

Entonces, no cabe nueva decisión sobre la constitucionalidad de la mencionada ley por vicios de forma, pues ella está amparada por el principio de la Cosa Juzgada y, por tanto, habrá de estarse a lo ya resuelto por la Corte en esa oportunidad".

IV. DECISIÓN:

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estése a lo resuelto por la Corte en fallo del 12 de febrero de 1987 sobre la constitucionalidad de la Ley 20 de 1974 por razones de procedimiento.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Diaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario General

COSA JUZGADA. ESTARSE A LO RESUELTO MEDIANTE FALLO DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1981 SOBRE LA EXEQUIBILIDAD DEL ARTICULO 434, NUMERAL 5º DEL C. DE P.C.

Remite a sentencia del 21 de septiembre de 1981.

Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

Sentencia número 182.

Referencia: Expediente número 1745. Demanda de inexecuibilidad contra el artículo 434, numeral 5º del Código de Procedimiento Civil. Obligaciones del demandado de consignar los cánones que se causen durante el proceso de lanzamiento. Actora: Yolanda García de Carvajalino.

Magistrado ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Yolanda García de Carvajalino, en ejercicio del derecho concedido por el artículo 214 de la Constitución, ha presentado ante la Corte demanda de inexecuibilidad contra el numeral 5º del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil que dice:

“Artículo 434. Lanzamiento del arrendatario:

“.....

“5o. Si la demanda se funda en falta de pago, el demandado no podrá ser oído en el proceso si no consigna a órdenes del juzgado los cánones que adeude, o no presenta los recibos de pago o consignación al demandante conforme a la ley. Las estipulaciones que hagan más gravosa esta carga del demandado, se tendrán por no escritas”.

“El demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso

en ambas instancias, y si no lo hiciere, dejará de ser oído hasta que presente el título correspondiente”.

II. LA DEMANDA

La ciudadana demandante estima violado el artículo 26 de la Constitución Nacional, por considerar que mediante la norma acusada se desconoce el derecho de defensa y los principios del debido proceso consagrados por la Carta Política.

Dice al respecto:

“La protección fundamental que las autoridades deben procurar al individuo, se refiere al ejercicio de la libertad humana y de los derechos que de ella emana, sin obstáculos o trabas de clase alguna. La garantía de la defensa no puede tener más límites que los que la misma Constitución prevé.

“Constitucionalmente y justamente es imposible que el interés económico prime sobre el derecho de defensa, tal como la norma acusada lo establece, puesto que si el individuo no puede cancelar los cánones en el momento, no será oído, así ya los haya pagado, o haya incumplimiento de ambas partes, o no sea ya su arrendador, etc., pero resulta que no puede ser oído si no consigna lo que el demandante alegue que se debe sin ninguna otra explicación. De este exabrupto jurídico se desprenden demasiadas injusticias para los inquilinos. En la Constitución se establece que todos tienen derecho a ser *oídos* y vencidos en juicio, pero el artículo acusado está impidiendo el derecho de defensa, amparado en el interés económico del demandante y contrariando, repito, el artículo 26 de nuestra Constitución Nacional”.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto emitido mediante oficio 1269 de noviembre 25 de 1987, expresa que el numeral 5° del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil ya fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y que la Corte ya se pronunció sobre su exequibilidad. Solicita, en consecuencia, que se decida ordenando estar a lo resuelto en Sentencia número 48 del 21 de septiembre de 1981.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

“La Corte es competente para decidir sobre la demanda instaurada, puesto que el Código de Procedimiento Civil, del cual forma parte la disposición acusada fue adoptado por decreto con fuerza legislativa, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias.

No obstante, como bien lo anota la Procuraduría, esta Corporación ya falló definitivamente acerca de la exequibilidad de la disposición objeto del proceso, cuando se pronunció sobre la demanda incoada por el ciudadano Héctor Rodríguez Cruz (Sentencia número 48 de septiembre 21 de 1981, Magistrado ponente: Carlos Medellín. G.J. Tomo CXLIV número 2405, páginas 306 a 309”).

V. DECISIÓN

En consecuencia, aplicando el principio de la cosa juzgada en materia constitucional y con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO MEDIANTE FALLO DEL 21 de septiembre de 1981 sobre la exequibilidad del artículo 434, numeral 5° del Código de Procedimiento Civil.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PARA CONOCER DE TRATADOS INTERNACIONALES. AL NO DEMANDARSE LA LEY APROBATORIA DEL TRATADO, SINO ESTE EN SI. ESCAPA AL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CORTE. DECISION INHIBITORIA.

Inhibida por falta de competencia, para decidir sobre la demanda de la Ley 8ª de 1943.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 183.

Referencia: Expediente número 1695. Acción de inexecuibilidad contra la Ley 8ª de 1943. Aprobatoria de la Convención adicional a la extradición de 1888 suscrita entre Colombia y los Estados Unidos de América.
Actor: Gonzalo Enrique Díaz Soto.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por acta número 55.

Bogotá, D. E., diciembre nueve (9) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

I. ANTECEDENTES

Se decide sobre la demanda de inexecuibilidad presentada por el ciudadano Gonzalo Enrique Díaz Soto, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, contra la Ley 8ª de 1943 "por la cual se aprueba una convención adicional a la extradición de 1888, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América".

La demanda fue admitida oportunamente y de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor; por tanto se ha cumplido a cabalidad el procedimiento que prevé el Decreto 432 de 1969, para la tramitación de los procesos de constitucionalidad. Es oportuno entonces que se adopte la decisión de fondo; a ello procede la Corte previas las siguientes consideraciones:

II. NORMA ACUSADA

«LEY 8ª DE 1943
(marzo 8)

“Por la cual se aprueba una Convención adicional a la de Extradición, de 1888, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”

El Congreso de Colombia,

Vista la Convención Suplementaria de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, firmada en Bogotá, a los nueve días del mes de septiembre de mil novecientos cuarenta, y que a la letra dice:

Convención Suplementaria de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.

La República de Colombia y los Estados Unidos de América, deseando ampliar la lista de delitos por los cuales puede concederse la extradición, de acuerdo con la Convención celebrada entre los dos países el 7 de mayo de 1888, con el fin de asegurar la mejor administración de la justicia y de impedir delitos en sus respectivos territorios y jurisdicciones, han convenido en celebrar una Convención adicional con tal objeto, y han nombrado sus plenipotenciarios, a saber:

El Presidente de la República de Colombia; a Luis López de Mesa, Ministro de Relaciones Exteriores; y el Presidente de los Estados Unidos de América; a Spruille Braden, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Colombia,

Quienes, después de haber exhibido sus respectivos plenos poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, han convenido en los siguientes artículos:

ARTICULO I

Las Altas Partes Contratantes convienen en que se agreguen los siguientes delitos a la lista de delitos enumerados de 1 a 12 en el artículo II de la Convención de Extradición celebrada entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América el 7 de mayo de 1888, a saber:

13. Aborto.

14. El Arrebatarse o detener mujeres o jóvenes para fines inmorales.

15. Bigamia.

16. Secuestro de menores o adultos, entendiéndose por tal el arrebatarse o detener persona o personas, con el objeto de obtener dinero de ellas, de sus familiares, o de cualquier otra persona o personas, o para cualquier otro fin ilegal.

17. Hurto, entendiéndose por tal, la apropiación indebida de efectos, bienes personales o dinero por valor de veinticinco dólares o más, o de su equivalente en moneda colombiana.

18. El obtener dineros, papeles de valor u otros bienes por medios ilícitos, o recibir cualesquiera dineros, papeles de valor o demás bienes, a sabiendas de que han sido obtenidos ilegalmente, cuando la cantidad de dinero o el valor de los bienes en esa forma obtenidos o recibidos, excedan de doscientos dólares, o de su equivalente en moneda colombiana.

19. Fraude o abuso de confianza de un depositario, banquero, agente, comisionista, fideicomisario, albacea, administrador, guardador, director o funcionario de cualquier compañía o sociedad o de alguna persona que desempeñe cualquier cargo de confianza, cuando la cantidad de dinero o el valor de los bienes mal habidos exceda de doscientos dólares o de su equivalente en moneda colombiana.

20. Cohecho.

21. Delitos contra las leyes de falencia, de comerciantes y no comerciantes.

22. Delitos contra las leyes de represión del comercio de narcóticos.

23. La extradición se concederá también por la complicidad de cualquiera de los delitos atrás enumerados, antes o después del hecho, o por cualquier tentativa de conocer alguno de los mencionados delitos.

Se conviene además en que lo dispuesto en el parágrafo 23 del presente artículo se aplicará también dentro de circunstancias apropiadas, a todos los delitos enumerados en la mencionada Convención de 7 de mayo de 1888.

ARTICULO II

Las Altas Partes Contratantes convienen igualmente en que la segunda frase del artículo III de dicha Convención de 7 de mayo de 1888, se modifique en la siguiente forma:

Si el individuo cuya extradición se solicita hubiere sido ya declarado convicto, la petición deberá ir acompañada de una copia debidamente autenticada de la sentencia del tribunal por medio de la cual fue declarado convicto, y con la atestación de la pertinente autoridad ejecutiva; esta última deberá ser autenticada por un representante diplomático o por un funcionario consular del Gobierno ante el cual se hace la solicitud.

ARTICULO III

La presente Convención será ratificada y las ratificaciones se canjearán en Washington tan pronto como fuere posible, y se considerará como parte integrante de la citada Convención de Extradición de 7 de mayo de 1888; entrará en vigencia diez (10) días después de su publicación, de conformidad con las leyes de las Altas Partes Contratantes, término que se computará a partir de la fecha de la publicación en el país que lo hiciere últimamente, y continuará y terminará de igual manera que la Convención de 7 de mayo de 1888.

En testimonio de lo cual, los plenipotenciarios respectivos han firmado la presente Convención en idiomas español e inglés, igualmente auténticos, y le han estampado sus sellos.

Hecha por duplicado en Bogotá, el día nueve de septiembre de mil novecientos cuarenta.

(L.S.) *Luis López de Mesa*, (L.S.) *Spruille Braden*.

Organo Ejecutivo - Bogotá, 9 de septiembre de 1940.

Aprobado. Sométase a la consideración del Congreso para los efectos constitucionales.

(Firmado),

Eduardo Santos, el Ministro de Relaciones Exteriores; (Firmado), *Luis López de Mesa*.

Es copia fiel.

El Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Alberto González Fernández*.

DECRETA:

Artículo único. Apruébase la preinserta Convención Suplementaria de Extradición, celebrada entre Colombia y los Estados Unidos de América, firmada en Bogotá el 9 de septiembre de 1940.

Dada en Bogotá, a veinticuatro días de febrero de mil novecientos cuarenta y tres.

El Presidente del Senado, *Pedro Castro Monsalvo*; el Presidente de la Cámara de Representantes, *Moisés Prieto*; el Secretario del Senado, *Jaime Soto*; el Secretario de la Cámara de Representantes, *Andrés Chaustre B*.

Organo Ejecutivo. Bogotá, 8 de marzo de 1943.

Publíquese y ejecútese.

Alfonso López, el Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado del Despacho, *A. González Fernández*.

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Según el actor la ley acusada viola los artículos 20, 57, 76-18, 120-20 y 135 de la Constitución Nacional.

El vicio de inconstitucionalidad que deviene del quebranto de las normas constitucionales que cita, radica en que la convención adicional al Tratado de Extradición de 1888 entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, no fue suscrita por el Presidente de la República de Colombia, a la sazón el doctor Eduardo Santos, sino por su Ministro de Relaciones Exteriores doctor Luis López de Mesa, y de acuerdo con el artículo 120-20 de la Constitución Nacional en concordancia con el 57 *ibidem*, "el único funcionario que puede negociar, celebrar o hacer tratados públicos con otros Estados o entidades reconocidas por el Derecho Internacional es el Presidente de la República con la refrendación del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el acto adquiera valor y cobre fuerza".

Agrega el impugnante que si bien es cierto que el artículo 135 de la Constitución autoriza al Presidente para delegar algunas de sus funciones en los Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Gobernadores, previo señalamiento que haga el legislador, la Ley 202 de 1936 que se ocupa de la materia, autorizó al Presidente de la República para delegar las atribuciones 9º, 17, 19, 21, que le confería el artículo 120 de la Constitución de 1936, dentro de éstas no quedó comprendida la del ordinal 10 hoy ordinal 20 de la Carta.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General en concepto número 1241 de septiembre 15 del año en curso se pronuncia por la exequibilidad de la Ley 8ª de 1943, pues considera que “el trámite formal” del Tratado se ajusta a la Constitución Nacional.

En apoyo de la constitucionalidad de la norma expresa que la potestad de celebrar tratados que le corresponde al Presidente de la República de conformidad con el artículo 120-20 de la Constitución Nacional es “función que no puede delegar, pues no se trata de tarea que deba cumplir como suprema autoridad administrativa, sino de aquéllas que le han sido reservadas en su calidad de Jefe de Estado” y que, si bien el artículo 135 de la Constitución permite delegar funciones en quienes tienen la calidad de agentes del Gobierno, “esta prerrogativa está referida a la que debe cumplir el Presidente como suprema autoridad administrativa y que la ley ha señalado como delegables—Ley 202 de 1936—, dentro de las cuales no se encuentra la de ‘dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional tratados y convenios que se someterán a la aprobación del Congreso’ la cual es función presidencial que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado”.

Se aparta del criterio del actor conforme al cual el doctor *Luis López de Meza* como Ministro de Relaciones Exteriores no tenía competencia para celebrar el convenio adicional de extradición, toda vez que “tal acto se produjo en cumplimiento del mandato que para el efecto le confirió el Gobierno de Colombia, mediante poder según aparece en el texto del mismo Tratado”.

Considera además que el acto de apoderamiento “no constituye una delegación de funciones del Presidente de la República al Ministerio de Relaciones Exteriores para que éste celebrara el convenio adicional de extradición con los Estados Unidos de América pues, simplemente se trata de un documento emanado de autoridad competente del Estado, para representar al Gobierno colombiano en la firma del convenio”.

Finalmente en respaldo de su concepto el Procurador invoca la Sentencia de la Corte de octubre 23 de 1975, en la que esta Corporación decidió que los tratados internacionales pueden ser firmados “por el Jefe del Estado o sus Representantes con Plenos Poderes”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Corresponde analizar en primer lugar la competencia de la Corte para conocer de la demanda reseñada, toda vez que la existencia de este presupuesto

procesal al igual que la legitimación en causa, la capacidad para ser parte y la demanda en forma que han sido consagrados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte en el proceso civil y en principio deben concurrir también en el proceso constitucional, es necesaria para que pueda pronunciarse sobre el fondo de la pretensión y su ausencia daría lugar a sentencia inhibitoria.

2. "Sin que sea oportuno en esta ocasión hacer un recuento de las distintas tesis que la Corporación ha venido consagrando jurisprudencialmente desde 1914 con relación a su competencia para conocer de las demandas de inexecutableidad de leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales, es suficiente recordar que en sentencia del 12 de diciembre de 1986 de su Sala Plena, por la cual declaró inconstitucional la Ley 27 de 3 de noviembre de 1980 aprobatoria del Tratado de Extradición celebrado entre el Estado colombiano y los Estados Unidos de América, dejó claramente establecido que es competente en todo tiempo, para conocer de dichas demandas, cuando la ley que aprueba el convenio internacional adolece de vicios de trámite, o irregularidades formales sustanciales.

Llegó a esta conclusión después de analizar el punto de confluencia de las distintas tesis que sobre el particular ha venido adoptando desde el citado año y conforme al cual la convención internacional es un acto jurídica complejo que se forma por operaciones o segmentos distintos y sucesivos, cada uno de los cuales debe estar rigurosamente ceñido a los requisitos a los requisitos que le son propios, según el ordenamiento positivo pero cuya conjunción forma un solo acto.

Al referirse a la Ley, que es precisamente uno de estos ciclos o segmentos del Tratado Internacional dijo: "Si la ley es apenas uno de los requisitos para que el Tratado adquiera eficacia y unido a los otros actos que lo integran entra a formar parte inescindible del acuerdo internacional, los vicios sustanciales que afectan su proceso genético, necesariamente se proyectan o inciden en el acto complejo y no permiten que éste adquiera existencia en el orden normativo interno o doméstico. En este supuesto la ley lejos de ser manifestación de la voluntad soberana del legislador, es un mero Conato y mantiene por tanto su autonomía o separación del pacto internacional a que apuntaba y puede ser juzgada frente al derecho interno sin que ello implique intervención de la Corte en un terreno que pertenece a la órbita del derecho internacional; y sin que se pronuncie sobre el Tratado que por este motivo no ha nacido a la vida del derecho interno".

Acorde con este planteamiento consideró la Corporación en aquel fallo, que la Ley es un Acto Separable del Tratado y cuando adolece de graves vicios o irregularidades formales es procedente su juzgamiento constitucional sin que la decisión correspondiente incida sobre el acto Final denominado Tratado o Acuerdo Internacional.

Como obligada inferencia de lo anterior se dijo: "Una atenta consideración de la sentencia citada en lo que atañe a la naturaleza compleja del Tratado Público que expresamente le reconoce a éste, permite sostener que la incompetencia de la Corte para conocer de su impugnación constitucional sólo se configura o surge cuando el tratado ha adquirido entidad de tal, esto es, cuando ha trascendido del derecho público interno por haberse cumplido o agotado la totalidad de los requisitos necesi-

rios para su existencia, incluido en éstos el legislativo que se concreta en la ley que lo aprueba”.

Aceptó pues la Corte en el fallo pluricitado, que los tratados internacionales escapan a su control constitucional cuando se han cumplido en su integridad los requisitos del ordenamiento interno por adquirir la naturaleza de actos de carácter internacional.

Se deslindaron finalmente en ese proveído, siguiendo los criterios tradicionales de la Corte, la Ley y el Tratado y se dejó claramente establecido que el juzgamiento de aquélla, en el evento de existir irregularidades sustanciales en su tramitación no se proyecta en el Tratado ya que éste no ha nacido aún a la vida del derecho”.

3. Considera esta Corporación que la tesis que se deja sintetizada en los precedentes párrafos y que indudablemente representa una aproximación al control integral de las leyes aprobatorias de tratados públicos, debe aplicarse a la demanda objeto del presente proceso sin que su reiteración modifique la tesis de la competencia temporal adoptada mayoritariamente en su fallo de 6 de junio de 1985 y luego en fallos de 12 de febrero y 25 de junio de 1987 para conocer de las demandas de inconstitucionalidad de tales leyes cuando se presenten previamente al canje de ratificaciones del correspondiente pacto internacional.

Ahora bien: las tachas o irregularidades formales que el actor deduce en su libelo, y que han sido resumidas en el Capítulo III de este proveído, no se dirigen directamente a la Ley 8ª de 1943 que aprobó el convenio adicional al Tratado de Extradición de 1888 celebrado entre Colombia y los Estados Unidos de América, sino al Tratado o pacto en sí mismo considerado con prescindencia de dicha ley.

Como la Ley 8ª de 1943 que aprobó dicho convenio no ha sido hasta ahora impugnada de inconstitucional por vicio formal, razón por la cual ha de presumirse ajustada al Estatuto Superior; y teniendo en cuenta además, que por medio de ella el Congreso ejerció el control político sobre la dirección de las relaciones internacionales que corresponde al Presidente de la República, el Acto Final o Tratado Internacional, escapa al control constitucional de la Corte. Así se resolverá.

4. La carencia de competencia de la Corte presupuesto procesal ineludible para conocer de la demanda incoada en este proceso, es motivo suficiente para que su decisión sea Inhibitoria.

IV. DECISIÓN

En mérito de las precedentes consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y en desacuerdo con él,

RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA, por falta de competencia, para decidir sobre la demanda de inexecutable de la Ley 8ª de 1943.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez (Con aclaración de voto); Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora (Con aclaración de voto); Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía (Con aclaración de voto); Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

ACLARACIÓN DE VOTO

El suscrito Magistrado aclara que el voto que consignó en la anterior decisión unánime de la Corte, no implica en manera alguna, que haya variado su criterio sobre la competencia intemporal que tiene la Corporación para conocer de demandas de inexequibilidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos, pues a la Corte corresponde “decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes”, lo cual indica que todas ellas sin excepción alguna, están sujetas a su control jurisdiccional para que sea efectiva la guarda de la integridad de la Carta Fundamental que a ella se le ha confiado.

Las razones que justifican mi voto en el anterior fallo inhibitorio, cuyo proyecto me correspondió elaborar como Magistrado Ponente, se resume en que en esta ocasión la acusación de inexequibilidad se apoyó en informalidades del “Tratado o Pacto en sí mismo considerado” con prescindencia de la Ley aprobatoria, la cual como se dejó sentado en la decisión de Sala Plena “no ha sido impugnada de inconstitucional por vicio formal”, ni tampoco en razón del contenido en las cláusulas que definen el objeto y alcance del compromiso internacional. Por consiguiente, mantengo inmodificable la tesis que expuse en el salvamento de voto a la Sentencia número 11 de febrero 12 de 1987 (Proceso número 1489) sobre competencia de la Corte para conocer en cualquier tiempo, de las demandas de inconstitucionalidad contra leyes que aprueban Tratados o Convenios Internacionales.

Fecha, *ut supra*.

Jairo E. Duque Pérez

ACLARACIÓN DE VOTO

Si bien estoy de acuerdo con la sentencia inhibitoria proferida en el asunto de la referencia, estimo pertinente manifestar algunas observaciones respecto de su parte motiva:

1. Ha considerado la Sala que en el caso de autos la demanda estuvo mal formulada, ya que el vicio formal consignado por el actor no se refería al procedi-

miento de expedición de la ley sino a la celebración del Tratado mismo. Según este parecer, las demandas contra leyes aprobatorias de tratados deben fundarse entonces en violaciones de la Constitución en que se haya incurrido, sea dentro del trámite legislativo propiamente dicho o en razón del contenido de la ley, no del Tratado aprobado por ésta.

2. Pienso que esta es una concepción muy estrecha del papel que le asigna a la Corte el artículo 214 C.N., cuando declara que a ésta le corresponde la guarda de la integridad de la Constitución. En efecto, la ley aprobatoria de un tratado puede violar las disposiciones constitucionales en forma *directa*, como sucede cuando su trámite ha sido irregular o en su articulado se aparta de alguna norma fundamental. Pero también, puede darse en estos casos, al igual que en cualquiera otra ley, la violación *indirecta*, pero no por ello menos grave, de la Carta. Tal ocurriría, por ejemplo, en el caso de una ley que aprobase un tratado inexistente, o no celebrado con sujetos de derecho internacional, o que no hubiese sido suscrito por las autoridades competentes de la República. También habría violación indirecta si el contenido de la ley se limitase a aprobar un tratado que consagrara la pena de muerte o la confiscación, pero sin reproducir su texto.

3. Me parece claro que si la Corte ha dado el paso, todavía insuficiente y no del todo bien meditado en cuanto a sus efectos, de ejercer el control constitucional de leyes aprobatorias de tratados, la intención que la ha animado no puede ser otra que la de impedir que por vía de este tipo de leyes se desconozca el orden constitucional en aras, como lo dijo un célebre salvamento de voto sobre la materia, de un internacionalismo mal entendido. Pues bien, con la providencia a que me refiero se ha dado probablemente un paso atrás, al negarse la Corte a examinar glosas sobre el tratado mismo que eventualmente, podrían repercutir sobre la propia ley.

4. Podría citar muchos casos en los que la inexecutableidad de una disposición se ha declarado no por su contenido mismo, sino por su conexión necesaria con otras disposiciones contrarias a la Constitución. Se dirá, sin duda, que en tales hipótesis se trata siempre de varias leyes, sobre las cuales tiene competencia la Corte para pronunciarse, en tanto que aquí se está en presencia de una ley y de un Tratado, y respecto de éste la Corte no puede dictar fallo de inexecutableidad.

5. Esto último es cierto y por ello he sostenido que la declaratoria de inexecutableidad de la ley aprobatoria de un Tratado sólo tiene el efecto de prohibirle al Gobierno que lo ratifique, si aún no lo ha hecho o de obligarlo a verificar su denuncia, si ésta es procedente, o a dar curso a los trámites necesarios para dejarlo sin vigencia de acuerdo con la normatividad internacional, si ya ha sido ratificado. Pero precisamente lo que se busca con la revisión constitucional de las leyes aprobatorias de tratados es lograr estos efectos cuando dichos actos vulneren el ordenamiento interno del país. La Corte al pronunciarse no juzga el tratado sino la ley que lo aprobó, pero con la mira de que ello sirva de base para que, a la postre, el tratado deje de regir una vez agotados los trámites que para el efecto dispone el derecho internacional.

De la misma manera, el fallo que anula un acto separable en materia contractual administrativa no decide sobre el contrato, pero abre la puerta para que por la vía adecuada se logre su anulación.

Si la Corte a partir del fallo del 12 de diciembre de 1986 adoptó la tesis de que la ley es un "acto separable" dentro del proceso de perfeccionamiento del Tratado, debe reconocerle a dicha connotación los efectos que le son propios.

6. De ahí que, a mi entender, el fallo inhibitorio en este caso debió haberse fundado en otra consideración, a saber:

Que la Ley 8ª de 1943 ya agotó sus efectos y no pudo haber revivido por la declaratoria de inexecutable de las Leyes 27 de 1980 y 68 de 1986, pues la doctrina que sobre los efectos de los fallos de inexecutable ha elaborado la Corte respecto de las leyes anteriores a las que sean declaradas inexecutables, no es aplicable a las aprobatorias de Tratados, habida consideración de las peculiaridades de estas últimas.

Jesús Vallejo Mejía

Fecha, *ut supra*.

ACLARACIÓN DE VOTO

Al discutirse la ponencia presentada sobre este proceso por el doctor *Jairo E. Duque Pérez* en la Sala Constitucional, adherí a ella luego de que el honorable Magistrado Fabio Morón Díaz votara a su favor, con el fin de evitar la impresión de un cambio de jurisprudencia respecto a recientes decisiones de la Corte en materia de extradición que han sostenido tesis allí consignadas, pues pienso que la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal de Justicia debe mantener un mínimo de estabilidad, con el fin de contribuir al valor jurídico de la posibilidad de prever fallos futuros con base en los anteriores ("predictability"). Sin embargo, expresamente me reservé el derecho de atacar el fondo de la ponencia, en Sala Plena, por estar en desacuerdo con él. En efecto, desde hace muchos años, en la cátedra y en mis escritos, así como reiteradamente en esta misma Corporación, he manifestado mi preferencia por la llamada "Tesis Monista" con supremacía del derecho internacional.

En efecto, comparto la teoría de los "grados del Derecho" de Hans Kelsen, conforme a la cual la validez de una norma jurídica depende de su conformidad con otra jurídica de grado superior. Así, una Resolución Administrativa vale en cuanto se conforma con el decreto reglamentario que la prevé y a su turno la validez del decreto reglamentario depende de su conformidad con la ley reglamentada. De la misma manera, la validez de la ley está condicionada a su conformidad con la Constitución. Pero es lógico preguntarse ¿a qué obedece la validez de la Constitución en sentido jurídico positivo? Apela Kelsen, entonces, a la norma fundamental o Constitución en sentido lógico formal, que no es más que un *a priori* gnoseológico, que debe aceptar quien quiera conocer un determinado orden jurídico. Otros, como su brillante discípulo Alfred Von Verdross han preferido, con razón, buscar la validez de la Constitución en una norma de superior jerarquía y para ello han apelado al derecho internacional consuetudinario, según el cual un determinado orden jurídico es válido en cuanto sea pacíficamente acatado por la mayoría de los habitantes de un determinado territorio. Agregan otros que ese orden debe, además, cumplir requisitos mínimos de conformidad con los derechos que a los hombres reconoce la mayoría

de los ordenamientos jurídicos, pero esa adición se ha criticado por algunos como una introducción de valores políticos, contraria a la "pureza" que Kelsen mismo propone en su teoría y de la cual ésta deriva el nombre. Para el caso presente la última disquisición no tiene relevancia, basta que la validez del orden jurídico interno de una Nación se derive del Derecho Internacional. Si ello es así, no podría el Derecho interno violar el Internacional.

Así las cosas, mal podría un órgano nacional, como la Corte, fallar sobre la validez de los Tratados Internacionales, por lo cual resulta lógico que ese poder no le haya sido otorgado en el artículo 214 de la Carta.

Como en este caso la demanda no se dirige contra puntos formales de la Ley que aprobó la Convención Adicional de 1940 a la Extradición de 1888 suscrita entre Colombia y los Estados Unidos de América, sino contra supuestos vicios formales del acuerdo mismo, mal haría esta Corporación en entrar a fallar sobre la constitucionalidad del procedimiento mismo que se siguió para suscribir tal Tratado.

Por lo anterior considero que la Corte debe declararse inhibida para fallar el caso. Por fortuna estas razones y otras análogas tuvieron acogida en la Sala Plena y se optó por un fallo inhibitorio, con el cual concurro. Pero era necesario explicar, como creo haberlo hecho, la posición ligeramente distinta que adopté en la Sala Constitucional.

Hernando Gómez Otálora

Fecha, *ut supra*.

INHIBICION PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD
POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA. PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA.

La Corte se declara inhibida.

*Corte Suprema de Justicia
Sala Plena*

Sentencia número 184.

Referencia: Expediente 1727. Acción de inexequibilidad contra los artículos 256 y 257 del Decreto 1222 de 1986. Porcentaje de capital de los departamentos en las sociedades de economía mixta. Actor: Daniel Alvarez Tamayo.

Magistrado Sustanciador: doctor *Jairo E. Duque Pérez*.

Aprobada por acta número 56.

Bogotá, D. E., diciembre diez (10) de mil novecientos ochenta y siete (1987).

ANTECEDENTES

Acude ante la Corte el ciudadano Daniel Alvarez Tamayo en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad que consagra el artículo 214 de la Carta Fundamental, para que se declaren inconstitucionales los artículos 256 y 257 del Decreto 1222 de 1986.

Agotado el trámite que consagra el Decreto 432 de 1969 para el proceso constitucional es pertinente decidir sobre la demanda incoada. A ello procede la Corte previas las siguientes consideraciones:

NORMA ACUSADA

El texto de las disposiciones acusadas es como sigue:

«DECRETO 1222 DE 1986
(abril 18)

“Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”

“

X

De las entidades descentralizadas

Artículo 256. Las sociedades de economía mixta son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales, con aportes de los departamentos y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que se deriven de la ley o de la atribución que se les haga de funciones administrativas.

Los aportes de los departamentos no podrán ser inferiores al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital de la sociedad.

El grado de tutela y en general, las condiciones de la participación de los departamentos en esta clase de sociedades se determinan en los actos que autoricen su creación en el respectivo contrato social.

Cuando los departamentos tengan el 90% o más de su capital social, estas sociedades quedan sometidas al régimen jurídico previsto para las empresas industriales y comerciales.

Artículo 257. Las sociedades en que los departamentos tengan participación inferior al cincuenta y uno por ciento (51%) de su capital social se someterán a las reglas que prevean los actos que autoricen su creación o la participación departamental y el respectivo contrato social, en lo atinente a su régimen jurídico y administrativo».

RAZONES DE LA DEMANDA

Considera el demandante que las normas acusadas son inconstitucionales porque el Presidente excedió las facultades que le otorgó la Ley 3ª de 1986 toda vez que para dictar el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas, directas e indirectas, debía sujetarse a los principios consagrados en los Decretos-ley 1050 y 3130 de 1968 y 128 y 130 de 1976 para las sociedades de economía mixta del orden nacional “en cuanto sean compatibles con la naturaleza, formas de actuar y servicios que deban prestar las entidades departamentales”.

Arriba a la anterior conclusión luego de analizar la definición de sociedades de economía mixta que consagran los Decretos 1050 de 1968 y 130 de 1976 y el artículo 461 del Código de Comercio y de comparar las características que distinguen a estas sociedades de las que señalan las normas acusadas, pues considera que dentro de éstas se introduce un nuevo requisito, cual es, exigir por lo menos el 51% del aporte departamental para que puedan ser consideradas de economía mixta “lo que transforma sustancialmente la naturaleza de este tipo de sociedad” y desconoce lo previsto en los Decretos a los cuales debía ceñirse el Ejecutivo. Sería suficiente la calidad de aporte estatal “sin requerir ningún porcentaje especial, para que la sociedad sea de economía mixta”, violándose así el artículo 76-12 de la Carta Fundamental.

CONCEPTO DEL AGENTE FISCAL

El Procurador General de la Nación se aparta del criterio del actor porque considera que “no existe infracción de los artículos 76-12 y 118-8º del Estatuto

Superior” y solicita a la Corte declarar exequibles los artículos acusados “pero sólo en cuanto a facultades se refiere”.

Expresa en su concepto que el Decreto del cual forman parte los preceptos acusados fue expedido dentro del término señalado en la ley de facultades.

Después de transcribir los artículos 8° del Decreto 1050 de 1968; 3° del 3130 de 1968; 1° del Decreto 128 de 1976 y 2°, 3° y 5° del Decreto 130 de 1976 que definen las sociedades de economía mixta y les señalan el régimen jurídico, concluye que el Presidente no se extralimitó en el ejercicio de las facultades “pues corresponde al Legislador al crear las sociedades de economía mixta o autorizar su creación, señalar cuál es la participación estatal, y cuál el aporte privado. Por tanto bien podía el legislador extraordinario consagrar en el artículo 256 impugnado el monto mínimo de participación de los departamentos en las sociedades”.

Advierte finalmente, que el haber dispuesto que el régimen jurídico aplicable a las sociedades cuyo aporte estatal excede al 90% es el señalado para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, tampoco rebasa las atribuciones consagradas en la ley de investidura, pues concuerda con lo que al respecto dispone el artículo 3° del Decreto 3130.

«LEY 3ª DE 1986
(enero 9)

“Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones”.

.....

X

Facultades extraordinarias

Artículo 35. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia.

Como las disposiciones acusadas forman parte de un Decreto dictado por el Presidente en desarrollo de facultades extraordinarias, es competente la Corte para decidir sobre su exequibilidad según lo previene el artículo 214 de la Constitución Política de Colombia.

Segunda. Facultades extraordinarias.

Ha señalado el actor que las normas acusadas son lesivas del artículo 76-12 de la Constitución Política, en cuanto al expedirlas, el Ejecutivo extralimitó las facultades recibidas de la Ley 3ª de 1986. Conviene entonces recordar que el artículo 35 de la ley citada habilitó al Presidente para legislar sobre las siguientes materias:

término de cien (100) días, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, para:

a) Expedir el estatuto básico de las entidades descentralizadas directas e indirectas, con base en los principios consignados en los Decretos-ley 1050 y 3130 de 1968 y 128 y 130 de 1976, en cuanto sean compatibles con la naturaleza, formas de actuar y servicios que deban prestar las entidades departamentales;

b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental. La numeración comenzará por unidad y los títulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen».

Para la cabal comprensión del cargo de inconstitucionalidad que se formula y de la decisión inhibitoria que sobre él habrá de proferirse, es preciso señalar que el Presidente en ejercicio de las facultades que refiere el literal a) transcrito, dictó el Decreto 1221 de 1986 mediante el cual expidió "el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales"; definiéndolas, clasificándolas, determinando su forma de creación y en fin, regulando todo lo concerniente a su organización y funcionamiento.

Por medio del Decreto 1222 de 1986 el Ejecutivo desarrolló la atribución prevista en el literal b) de la citada ley de facultades y expidió "el Código de Régimen Departamental" al cual fueron incorporadas en forma metódica y sistemática, para integrar un estatuto único, las normas constitucionales relativas a la organización departamental y las disposiciones legales vigentes en esta materia, de acuerdo con el mandato del legislador. De ello se deja expresa constancia en su artículo 1°.

Ahora bien, entre las disposiciones legales codificadas figuran las del Decreto 1221 de 1986, cuyos artículos 5° y 6°, se integraron al Código bajo los números 256 y 257 pero sin que ello implique como lo ha dicho la Corte recientemente, la extinción de aquel estatuto, máxime que el artículo 76 del Decreto citado establece que sus disposiciones se incorporarán a la codificación que expida el Gobierno Nacional con base en las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 3° de 1986.

Como el ataque de inconstitucionalidad se contrae al indebido ejercicio de las facultades extraordinarias por no ajustarse las normas acusadas a los principios generales que informan el régimen de las sociedades de economía mixta del orden nacional, es forzoso concluir que la demanda es inepta, por cuanto la petición del actor se refiere exclusivamente a las normas del Decreto 1222 de 1986, a las cuales no puede oponérseles la tacha de inconstitucionalidad que plantea, pues corresponden al desarrollo de una facultad de contenido y alcance distintos: la de codificar las normas vigentes sobre régimen departamental lo cual supone la preexistencia de las normas que habrían de incorporarse al Código, para el caso, los artículos 5° y 6° del Decreto 1221 de 1986, que no son objeto de la acción de inexecutableidad.

Así las cosas, resulta claro que el asunto *sub examine* se enmarca dentro de los eventos que generan "la proposición jurídica incompleta", como la ha denominado la jurisprudencia de la Corte ya que impide una decisión de mérito sobre los preceptos acusados, pues éstos se hallan en una inescindible relación de dependencia

con los artículos 5º y 6º del Decreto 1221 de 1986 que no fueron demandados, que no permite que se examinen y decida sobre su constitucionalidad en forma separada; especialmente frente al cargo que se formula de exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues dentro de la facultad para codificar no quedan comprendidas las atribuciones en virtud de las cuales fueron dictadas las normas que se codifican, para que la Corte pueda pronunciarse sobre el ejercicio que el Ejecutivo hizo de una y otras, al decidir la constitucionalidad de artículos codificados.

No es pertinente entonces que la Corte se pronuncie sobre el único cargo de inconstitucionalidad propuesto contra las normas acusadas, y por tanto se declarará inhibida para decidir sobre el fondo de la pretensión.

DECISIÓN

Con fundamento en las razones precedentes, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

‘DECLÁRASE INHIBIDA para conocer de la demanda de inexequibilidad formulada contra los artículos 256 y 257 del Decreto 1222 de 1986, por ineptitud sustantiva de la demanda’.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Hernández Sáenz, Presidente; Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luengas, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Pedro Lafont Pianetta, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jacobo Pérez Escobar, Rafael Romero Sierra, Jesús Vallejo Mejía, Ramón Zúñiga Valverde.

Alfredo Beltrán Sierra
Secretario

INDICE GENERAL DE SENTENCIAS

	Pág.
<p>ESTARSE A LO RESUELTO EN FALLO DE 25 DE JUNIO DE 1987. TRATADO DE EXTRADICION ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Demandante: Tito Noel Barrios Aguirre. Norma demandada: Ley 68 de 1986. Sentencia del 13 de agosto de 1987. Remite a sentencia del 25 de junio de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i></p>	7
<p>COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. TRATADO DE EXTRADICION ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Demandante: Tito Noel Barrios Aguirre. Norma demandada: Ley 68 de 1986. Estése a lo resuelto en sentencia número 63 de junio 25 de 1987. Sentencia del 13 de agosto de 1987. Ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i></p>	22
<p>RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO, HACIENDO MAS EFICAZ Y OPORTUNA LA ACCION DE LA JUSTICIA. CONEXIDAD. REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS. ESTADO DE SITIO. Decreto Legislativo número 1202 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Exequible el Decreto 1202 de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i></p>	25
<p>ESTADO DE SITIO. CONSTITUCIONALIDAD DE LA RECOMPENSA MONETARIA ACOMPAÑADA DE ESPECIAL PROTECCION EN FAVOR DE LAS PERSONAS QUE SUMINISTREN A LA AUTORIDAD INFORME QUE PERMITAN HACER EFECTIVO EL CUMPLIMIENTO DE ORDENES DE CAPTURA. Decreto Legislativo número 1199 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Exequible el Decreto 1199 de 1987. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i></p>	32
<p>MEDIDAS DE EXCEPCION CONDUCENTES AL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO. USO DE VEHICULOS DECOMISADOS POR LA JUSTICIA PENAL ADUANERA. ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. Decreto Legislativo número 1195 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Constitucional el Decreto Legislativo número 1195 de 1987. Ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i></p>	39
<p>DENTRO DEL ESTADO DE SITIO, EL GOBIERNO PUEDE MODIFICAR COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES. CINIENDOSE A LOS LIMITES QUE TRAZA LA CARTA, ES PROHIBIDO EL JUZGAMIENTO DE CIVILES POR</p>	

	Pág.
MILITARES. Decreto Legislativo número 1196 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Constitucional el Decreto 1196 de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i> . Salvamento de voto de los doctores: <i>Alberto Ospina Botero, Héctor Marín Naranjo, Rafael Romero Sierra, Lisandro Martínez Zúñiga y Hernando Gómez Otálora</i>	45
LO FUNDAMENTAL E IMPRESCINDIBLE PARA LA VALIDEZ DE ESTOS ACTOS ES QUE SE HALLE VIGENTE EL DECRETO QUE DECLARA EL ESTADO DE SITIO EN TODO EL TERRITORIO O EN PARTE DE EL. COMPETENCIA EN MATERIA PENAL. Decreto Legislativo número 1197 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Exequible el Decreto 1197 de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>	51
VIGENCIA DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS. CONTROL Y TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES. ESTADO DE SITIO. Decreto Legislativo número 1198 de 1987. Sentencia de agosto 20 de 1987. Exequible en todas sus partes el Decreto 1198 de 1987. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	58
LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO SON TRANSITORIOS, SIN VOCACION DE PERMANENCIA, SOLO SUSPENDEN LAS NORMAS QUE LE SEAN CONTRARIAS. CONTROL AUTOMATICO. DISPOSICIONES EN MATERIA PENAL. Decreto Legislativo número 1204 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Constitucional el Decreto 1204 de 1987. Ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i>	63
NORMAS DIRIGIDAS A ATRIBUIRLES A LOS JUECES CREADOS POR LA LEY 2ª DE 1984, ESPECIALES COMPETENCIAS, A TRAVES DE UN PROCEDIMIENTO QUE POSIBILITE UNA RAPIDA APLICACION DE JUSTICIA EN DELITOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRAFICO, QUE EN UNA U OTRA FORMA HAN ALTERADO LA PAZ CIUDADANA. EXEQUIBILIDAD. ESTADO DE SITIO. Decreto Legislativo número 1203 de 1987. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Exequible el Decreto 1203 de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	70
PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. INIMPUTABLES. CODIGO PENAL. FALLO INHIBITORIO. EL CONTROL CONSTITUCIONAL RECAE SOBRE NORMAS JURIDICAS Y NO SOBRE FRAGMENTOS DE ELLAS. Demandante: Uriel Alberto Amaya Olaya. Norma demandada: Artículos 94, 95 y 96 del Decreto-ley 100 de 1980. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Inhibida para conocer de la presente demanda. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i> . Salvamento de voto de los doctores <i>Jairo E. Duque Pérez, Fabio Morón Díaz, Manuel Enrique Daza Alvarez, Jorge Iván Palacio Palacio, Héctor Gómez Uribe, Ramón Zúñiga Valverde y Rafael Baquero Herrera</i>	74
RES IUDICATA. COSA JUZGADA. Demandante: Carlota Villegas Montoya. Norma Demandada: Artículo 434, numeral 5º del Código de Procedimiento Civil. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Estése a lo decidido por la Corte en fallo de 21 de septiembre de 1981. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	82
FACULTADES EXTRAORDINARIAS. GARANTIAS DEL DEBIDO PROCESO O DEL DERECHO DE DEFENSA. ESTATUTO PENAL ADUANERO. Demandante: Patricia Rodríguez Torres. Norma demandada: Artículo 46, ordinal 4º Decreto 51 de 1987. Exequi-	

	Pág.
ble la norma demandada. Sentencia del 27 de agosto de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	85
OBJECIONES PRESIDENCIALES FALTANDO LOS PLANES Y PROGRAMAS. MAL PUEDE HABER LA SUJECION DE LEYES DE FOMENTO A LOS MISMOS Y NO CUMPLEN ELLAS CON UN REQUISITO INSOSLAYABLE EXIGIDO SIN AMBI- GÜEDAD ALGUNA POR EL CONSTITUYENTE. LIMITE A LA INICIATIVA LE- GISLATIVA. LEYES DE CELEBRACION DE FUNDACION DE MUNICIPIOS. Proyecto de Ley 120 (Cámara) y 173 (Senado) de 1986. Sentencia del 27 de agosto de 1987. Inconstitucional el Proyecto de Ley número 120 (Cámara) y 173 (Senado). Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	90
OBJECIONES PRESIDENCIALES. LA CESION DE BIENES NACIONALES A FAVOR DE ENTIDADES TERRITORIALES, REQUIERE INICIATIVA DEL EJECUTIVO. SUJECION A LOS PLANES Y PROGRAMAS. Proyecto de Ley número 120 (Cámara) 173 de 1985 (Senado) Sentencia del 27 de agosto de 1987. Inconstitucional el Proyecto de Ley 120 (Cámara) 173 (Senado) de 1985. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	99
SIENDO POTESTAD DEL LEGISLADOR LA DE MODIFICAR, INTERPRETAR Y DEROGAR LAS LEYES ANTERIORES NO CABE LA VIOLACION DE ESTAS POR PARTE DE AQUELLAS QUE LAS REEMPLAZAN. ENTENDERLO ASI SUPON- DRIA PETRIFICAR LA LEGISLACION E IMPEDIR LA NATURAL EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES. VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGA- CIONES TRIBUTARIAS CORRESPONDIENTES A LA PERSONA JURIDICA DE LA QUE PARTICIPAN. Demandante: Santiago Uribe Ortiz. Norma demandada: Artícu- los 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986. Sentencia del 3 de septiembre de 1987. Exequibles los artículos 26, 62 y 103 de la Ley 75 de 1986. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	111
LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS JURIDICAS. LA IGUALDAD ANTE LOS TRIBUTOS. Demandante: Rómulo Rincón Guiot. Norma demandada: Parágrafo 2º y 3º del artículo 1º de la Ley 75 de 1986. Sentencia del 3 de septiembre de 1987. Exequibles las normas demandadas. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	119
LIMITES TEMPORAL Y MATERIAL DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS. LA LEY NO PODIA PRINCIPIAR A REGIR ANTES DE SER PROMULGADA Y SU OBSERVANCIA PRINCIPIA DOS MESES DESPUES. NUEVA ORGANIZACION AL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Demandante: José Antonio Pedraza Picón y otro. Norma demandada: Artículo 25 del Decreto 2335 de 1971. Sentencia del 3 de septiembre de 1987. Exequible el artículo 25 del Decreto 2335 de 1971. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	133
SEGUN RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE, EL GOBIERNO EN USO DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO DE SITIO, NO PUEDE ASUMIR FACULTA- DES QUE NO ESTEN PREVISTAS EN LA LEY, O EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCION, O EN EL DERECHO DE GENTES. Decreto Legislativo 774 de 1987. Sentencia de 10 de septiembre de 1987. Inexequible el Decreto 774 de 1987. Ponente: doctor <i>Hugo Palacio Mejía</i> . Salvamento de voto del doctor <i>Gustavo Gómez Velásquez</i>	141
SI PUEDE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, AUMENTAR LAS PENAS, PUES ACTUA COMO VERDADERO LEGISLADOR, A CUYO CRITERIO SE HA DEJA- DO LA GRADUACION DEL CASTIGO QUE A CADA FORMA DELICTIVA HAYA	

Pág.

- DE ENTENDERSE APLICABLE. ESTADO DE SITIO. USO DE PRENDAS PRIVATIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS. Decreto Legislativo número 1437 de 1987. Sentencia del 10 de septiembre de 1987. Constitucional el Decreto 1437 de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*. Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez*. Salvamento de voto de los doctores *Jorge Carreño Luengas*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Lisandro Martínez Zúñiga* y *Edgar Saavedra Rojas*..... 150
- LOS DESARROLLOS, DE CUESTIONES EMINENTEMENTE TECNICAS SE SOMETEN A LA POTESTAD LEGISLATIVA, E INTANGIBLE DEL CONGRESO, DE FORMULAR UNA POLITICA, UNA TENDENCIA DE CREAR UN HAZ DE INSTRUMENTOS DE ESBOZOS O PAUTAS, DEJANDO ENTONCES LAS SOLUCIONES CONCRETAS, QUE PUEDAN ALTERARSE O VARIARSE A LA FLEXIBLE APRECIACION Y DECISION DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, MERCANCIAS EN TRANSITO. NACIONALIZACION. Demandante: Luis Marino Duque Gómez. Norma demandada: Decreto 2352 de 1971. Sentencia del 17 de septiembre de 1987. Inexequible el artículo 7º del Decreto 2352 de 1971. Ponente: doctora *María Cristina Rozo de Chahín* 161
- LA REGLAMENTACION RAZONABLE DEL DERECHO DE PETICION. EL DERECHO DE PETICION PROPIAMENTE DICHO. CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DESISTIMIENTO. Demandante: José Libardo López Montes. Norma demandada: Artículo 13 del Decreto 01 de 1984. Sentencia de septiembre 17 de 1987. Exequible el artículo 13 del Decreto 01 de 1984. Ponente: doctor *Luis Fernando Alvarez*..... 168
- CARRERA DEL PERSONAL, EN LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. LAS REGULACIONES DEL DECRETO SE ENMARCAN DENTRO DE LOS DIFERENTES TEMAS QUE FUERON SEÑALADOS POR EL LEGISLADOR EN LA LEY DE FACULTADES Y ES IRRELEVANTE PARA SU CONSTITUCIONALIDAD, EL QUE DICHO DECRETO LLEVE LA DENOMINACION DE ESTATUTO DE PERSONAL, ESTATUTO DE CARRERA U OTRA DE SIMILAR SIGNIFICACION. Demandante: Alberto Daza Noguera. Norma demandada: Decreto 3492 de 1986. Exequible el Decreto 3492 de 1986. Ponente: doctora *María Cristina Rozo de Chahín*. Sentencia del 17 de septiembre de 1987..... 174
- EL CONSEJO SOLO PUEDE DICTAR REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD, PARA SU ACTUACION OPERATIVA, DENTRO DEL MARCO QUE LE TRAZAN LA LEY Y LOS DECRETOS REGLAMENTARIOS Y COMO UN DESARROLLO DE LA AUTONOMIA QUE LE CORRESPONDE A LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. CONSEJO Y JUNTA ADMINISTRADORA DE INRAVISION. COSA JUZGADA. Demandante: María Teresa Garcés Lloreña. Norma demandada: Ley 42 de 1985, ordinales c), h) i), l), ll), o) y s), del artículo 13; ordinal d) del artículo 17 y el artículo 24 de la Ley 42 de 1985. Inexequible el artículo 24 de la Ley 42 de 1985. Exequibles los artículos 13, literales c), h), l), ll), y o) y 17 literal d) de la Ley 42 de 1985. Remite a sentencia del 18 de septiembre de 1985, en cuanto al literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985. Inexequible la expresión "... y la que naturalmente les corresponden como máximo organismo rector de la televisión del literal s) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985. Estése a lo decidido en sentencia número 73 de septiembre 18 de 1986 en cuanto al literal i) del artículo 13 de la Ley 42 de 1985. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*. Salvamento de voto de los doctores *Juan Hernández Sáenz*, *Rodolfo Mantilla Jácome* y *Jesús Vallejo Mejía* 204

Pág.

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. INHIBICION PARA FALLO DE MERITO. OBLIGACIONES A CARGO DE LA EMPRESA MINEROS DEL CHOCO S.A. Demandante: Emilio Chaves Hurtado. Norma demandada: Inciso 1° del artículo 29 de la Ley 13 de 1986. Sentencia del 24 de septiembre de 1987. Inhibida para decidir sobre el inciso 1° del artículo 29 de la Ley 13 de 1986. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*..... 215

SE REITERA LA SOBERANIA MONETARIA DEL ESTADO. CORRESPONDE EJERCERLA A LA JUNTA MONETARIA, ENTIDAD PERTENECIENTE A LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO, ES ELLA LA QUE PUEDE DISPONER SOBRE REDESCUENTOS Y NO EL CONGRESO NACIONAL, PUES ESTO ULTIMO IMPLICARIA UNA VIOLACION DEL ARTICULO 78 NUMERAL 2° DE LA C.N. LAS LEYES SOBRE INVERSIONES PUBLICAS DEBEN SER DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL AUN EN EL CASO DEL ARTICULO 76 NUMERAL 20 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. CONVENIENCIA DE LAS LEYES MARCO PARA PERMITIR LA ARMONICA COLABORACION DE LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO EN MATERIA MONETARIA PARA LOGRAR LOS FINES DEL ESTADO CONFORME AL ARTICULO 55 DE LA CARTA. Demandante: Juan Camilo Restrepo Salazar. Norma demandada: Ley 18 de 1987. Inexequible la Ley 18 de 1986. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otlórola*. Sentencia de 24 de septiembre de 1987 221

ACLARACION DE LA SENTENCIA NUMERO 133 DE 1987. Demandante: Camilo Restrepo Salazar. Norma demandada: Ley 18 de 1987. Inexequible la Ley 18 de 1987. Aclárase la sentencia número 133 expediente 1644, proferida el 24 de septiembre de 1987, en el sentido de que la ley declarada inexequible en todas sus partes no es la Ley 18 de 1986, sino la Ley 18 de 1987. Sentencia de octubre 22 de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otlórola*.. 240

LOS ORGANISMOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SE INTEGRAN POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, LOS MINISTERIOS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. LOS MODELOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, SON: LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA. Demandante: Julio Alberto Corredor Espitia. Norma demandada: Artículos 4°, 17, 18, incisos primero, segundo y tercero; 19, 20, 21, 32, 34 y 35, parcialmente del Decreto 3133 de 1868. Sentencia del 1° de octubre de 1987. Exequibles las normas demandadas. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*..... 242

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. EL CONCEPTO DE ESTATUTO ES MAS AMPLIO QUE EL DEL CODIGO Y CONSISTE EN UN CONJUNTO NORMATIVO QUE GOBIERNA UNA DETERMINADA ACTIVIDAD O RAMO ESPECIALIZADO. PUEDE HALLARSE INTEGRADO POR NORMAS DE DIFERENTE NATURALEZA, EN EL PRESENTE CASO POR PRECEPTOS SUSTANCIALES Y REGLAS PROCESALES. ESTATUTO PENAL ADUANERO. Normas demandadas: Artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 numeral 5°, 34 numeral 3°, 39 y 41 del Decreto-ley 051 del 13 de enero de 1987. Demandante: Hernán Gómez Piedrahita. Sentencia del 1° de

	Pág.
octubre de 1987. Exequibles las normas demandadas. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	251
DERECHO DE DEFENSA. LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TIENEN UN ALCANCE JURISDICCIONAL, EN UN PROCEDIMIENTO BREVE Y EFICAZ, PERO QUE DEBE SUJETARSE A LAS NORMAS DEL DEBIDO PROCESO, PARA QUE NO SE VULNERE EL DERECHO DE DEFENSA. PROCEDIMIENTO CUANDO DOS O MAS PERSONAS ALEGAN SER ELEGIDOS CONTRALORES, PERSONEROS, TESOREROS O AUDITORES PARA UN MISMO PERIODO: Demandante: Santiago Uribe Ortiz. Norma demandada: Artículo 62 de la Ley 11 de 1986 y artículo 101 del Decreto 1333 de 1986. Sentencia del 1º de octubre de 1987. Exequibles las normas demandadas. Ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i> . Salvamento de voto de la doctora <i>Susana Montes de Echeverri</i>	259
DENTRO DEL ESTADO DE SITIO EL GOBIERNO PUEDE DECRETAR CONTRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS, LO MISMO QUE EN EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA. EL ESTABLECIMIENTO DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS, ES EN PRINCIPIO, TAREA PROPIA DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE REPRESENTACION POPULAR Y, ANTE TODO, DEL CONGRESO. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. "CENTRO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA TROPICAL, CIAT". Demandante: Juan Manuel Charry Uruña. Norma demandada: Artículo 18, inciso 1º y 32 numeral 3º de la Ley 75 de 1986. Exequible el artículo 18 inciso 1º de la Ley 75 de 1986. Inexequible el artículo 32 en su numeral 3º, en la parte que dice: "El Centro Internacional de la Agricultura Tropical, CIAT". Sentencia de octubre 1º de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	268
ESTADO DE SITIO. CRITERIOS DE LA CORTE PARA DETERMINAR SI LOS DECRETOS LEGISLATIVOS SE AJUSTAN O NO A LAS PRESCRIPCIONES SUPERIORES. EN ESTADO DE SITIO, SE DISPONE DE LAS FACULTADES LEGALES, QUE LA CARTA AUTORIZA PARA TIEMPOS DE GUERRA O DE PERTURBACION Y LAS QUE CONFORME A LAS REGLAS ACEPTADAS POR EL DERECHO DE GENTES RIGEN PARA LA GUERRA ENTRE NACIONES, NORMAS SOBRE JUECES DE INSTRUCCION CRIMINAL. Decreto Legislativo número 1630 de 1987. Sentencia del 8 de octubre de 1987. Exequible el Decreto 1630 de 1987. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i> . Salvamento de voto del doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i> y <i>Didimo Páez Velandia</i>	278
ESTADO DE SITIO. EL GOBIERNO PUEDE POR MEDIO DE DECRETOS DE ESTADO DE SITIO, SUSPENDER LAS LEYES PENALES Y PROHIBIR CONDUCTAS NO PREVISTAS POR AQUELLOS, MODIFICAR LAS PENAS ASIGNADAS A LOS DISTINTOS HECHOS PUNIBLES, ESTABLECER CAUSALES DE AGRAVACION O ATENUACION, ETC. SIEMPRE QUE ELLO GUARDE CONEXIDAD CON LOS MOTIVOS QUE HAYAN DADO LUGAR A SU DECLARATORIA. Decreto 1630 de 1987. Sentencia del 8 de octubre de 1987. Exequible el Decreto 1630 de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	288

Pág.

- ESTADO DE SITIO. SUSPENSION DE SALVOCONDUCTOS PARA PORTE DE ARMAS. EN EPOCAS DE TURBACION DEL ORDEN PUBLICO, NADA TIENE QUE VER CON LA NOCION DE DERECHOS ADQUIRIDOS, PUES SE REFIERE A UNA FACULTAD ADMINISTRATIVA DISPUESTA POR LA LEY. ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. Decreto 1667 de 1987. Sentencia del 15 de octubre de 1987. Constitucional el Decreto Legislativo 1667 de 1987. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*..... 303
- ESTADO DE SITIO. EL PRESIDENTE EN EJERCICIO DE LOS PODERES DE QUE QUEDA INVESTIDO POR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE SITIO, PUEDE EXONERAR DEL PAGO DE GRAVAMENES ADUANEROS POR LA IMPORTACION DE MATERIAL DE GUERRA NECESARIO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO. Decreto 1722 de 1987. Sentencia del 15 de octubre de 1987. Exequible el Decreto 1722 de 1987. Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*..... 311
- PROPOSICION JURIDICA COMPLETA. ELECCIONES. INTEGRACION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS MUNICIPALES. LAS ELECCIONES LOCALES, COMO FENOMENO POLITICO QUE SE TRASLADA DE LA ELECCION DE LOS CONCEJALES A LA DE LOS ALCALDES MUNICIPALES Y A LA DE LA TERCERA PARTE POR LO MENOS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS A QUE SE REFIERE LA LEY, ASEGURAR LA POSIBILIDAD DE PARTICIPACION Y ACERCAMIENTO DE TODOS LOS CIUDADANOS A LOS PROCESOS DE DECISION DE SUS PROBLEMAS COMUNES. Demandante. Carlota Villegas Montoya. Norma demandada: Artículo 18 de la Ley 11 de 1986 y 313 del Decreto 1333 de 1986. Exequible el artículo 18 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 313 del Decreto 1333 de 1986. Sentencia de octubre 15 de 1986. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*. Salvamento de voto de los doctores *José Alejandro Bonivento Fernández y Manuel Enrique Daza Alvarez*. Salvamento de voto de los doctores: *Oscar Peña Alzate, Rafael Romero Sierra, Rafael Baquero Herrera, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Martín Naranjo* 316
- FACULTADES EXTRAORDINARIAS. PARTICIPACION A ENTIDADES OFICIALES QUE HAN DECOMISADO MERCANCIAS DE CONTRABANDO, PARA SUS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL, COMO ESTIMULO PARA CONTROLAR TAL FLAGELO ECONOMICO. ESTATUTO PENAL ADUANERO. Demandante: Beatriz Martínez Quintero. Norma demandada: Artículo 2º de la Ley 52 de 1984 y el Decreto 051 de 1987. La Corte remite a sentencias de 19 de septiembre de 1985 y del 2 de julio de 1987. Exequibles parcialmente las siguientes partes del Decreto Extraordinario 051 de 1987. Numeral 2º del artículo 4º, el fragmento del artículo 9º, el artículo 12 v el artículo 76. Inexequible el artículo 77 del Decreto 051 de 1987. Sentencia del 22 de octubre de 1987. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*. Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez*..... 328
- PENSION DE JUBILACION. LA AFILIACION VOLUNTARIA A LAS ORGANIZACIONES DE PENSIONES CONLLEVA A LA OBLIGACION A CARGO DE LOS INTERESADOS DE HACER LOS APORTES QUE LOS RESPECTIVOS ESTATUTOS FIJAN PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA ASOCIACION. Demandante: Luis Edilberto

	Pág.
Valderrama Rojas. Norma demandada: Artículo 10 de la Ley 4ª de 1976. Sentencia del 22 de octubre de 1987. Exequible el artículo 10 de la Ley 4ª de 1976. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>	354
ESTATUTO PENAL ADUANERO. DE ACEPTAR TAL TESIS ESTARIA PROHIBIDO A TODAS LAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO LA DESIGNACION DE APODERADOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES, YA QUE DE HACERLO INVADIRIAN LA COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. Demandante: Nayib Abdala Gutiérrez. Norma demandada: Artículo 46 numeral 3º del Decreto-ley 051 de 1987. Exequible el artículo 46 numeral 3º del Decreto-ley 051 de 1987. Sentencia del 22 de octubre de 1987. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i> .	359
DERECHO ADQUIRIDO. PROTECCION AL TRABAJO. LAS MERAS EXPECTATIVAS SON ESPERANZAS, POSIBILIDADES PERO NO DERECHOS DERIVADOS DE LA REALIZACION DE HECHOS CONCRETOS A LOS QUE LAS LEYES LES ASIGNAN ESE EFECTO JURIDICO. EN CONSECUENCIA PUEDEN SER DESCONOCIDAS O VULNERADOS POR LEYES POSTERIORES. Demandante: Luz Stella Echeverry de Arboleda. Norma demandada: Artículo 40 del Decreto 1014 de 1978. Exequible el artículo 40 del Decreto 1014 de 1978. Sentencia de octubre 22 de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	366
PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. LA ESTRECHA RELACION ENTRE LOS DOS EXTREMOS DE LA NORMA (REGLA GENERAL Y SALVEDAD) HACE IMPOSIBLE QUE SE FALLE SOBRE UNO DE ELLOS SIN UN NECESARIO EFECTO JURIDICO DE LA SENTENCIA RESPECTO DEL OTRO. SENTENCIA INHIBITORIA. Demandante: Leonardo Galeano Gaviria. Norma demandada: Artículo 1804 del C. de C. Sentencia del 29 de octubre de 1989. Inhibida para conocer sobre el fondo de la demanda. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	374
PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. LO ACUSADO ES SOLO UNA PARTE DEPENDIENTE DEL CONTEXTO, SIN LA AUTONOMIA SUFICIENTE QUE PERMITA EL ANALISIS SOLICITADO POR EL ACTOR Y QUE LE CORRESPONDE A ESTA CORPORACION. Demandante: Esther Elena Mercado Jarava. Norma demandada: Artículo 3º del Decreto 451 de 1984. Inhibida para fallar de mérito la demanda. Sentencia de 29 de octubre de 1987. Ponente: doctor <i>Fabio Morón Díaz</i>	380
TRATANDOSE DE UN SISTEMA ELECTORAL DE CARACTER UNIPERSONAL COMO ES EL QUE DEBE REGULAR LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES, LA REFERENCIA HECHA POR LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS HACIA NORMAS, SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS QUE RIGEN LA ELECCION, PARA CORPORACIONES DE ORIGEN POPULAR, HA DE COMPRENDER SOLAMENTE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES O LEGALES CONGRUENTES CON EL CARACTER UNIPERSONAL QUE ENCIERRA LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES. Demandante: Héctor Barragán Collazos. Norma demandada: Artículos 26 y 27 de la Ley 78 de 1986. Sentencia del 29 de octubre de 1987. La Corte remite a Sentencia número 97 del 13 de agosto de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	386

Pág.

- CUANDO EL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION LLAMA A RENDIR CUENTAS A ALGUNA DE LAS ENTIDADES A SU CARGO O CONTROL, NO CONLLEVA LA FACULTAD DE ADMINISTRAR JUSTICIA, SINO LA VERIFICACION OBJETIVA SOBRE EL AJUSTE DE ELLAS A LA LEY UNICAMENTE EN EL ASPECTO FISCAL. Demandante: Nelson Rodríguez Pinilla. Norma demandada: Artículos 164 y 165 del Decreto 294 de 1973. Exequibles los artículos 164 y 165 del Decreto-ley 294 de 1973. Sentencia del 29 de octubre de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 391
- SOBRE EL PARTICULAR SE HA PRONUNCIADO LA CORTE EN MULTIPLES OCA-SIONES. REAFIRMANDO SIEMPRE LA INCOMPETENCIA PARA EFECTUAR JUZGAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA O ADECUACION DE LA DETERMINACION QUE ADOPTE EL LEGISLADOR EN EJERCICIO DE SUS PROPIAS ATRIBUCIONES. FALLO INHIBITORIO. PERMANENCIA DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Demandante: Eutimio Ortiz Peláez. Norma demandada: Decreto 902 de 1969, artículo 3º, literales a) y b); Decreto 250 de 1970 artículo 31; y Decreto 546 de 1971 artículo 5º. Sentencia del 29 de octubre de 1987. 1. Inhibida para fallar sobre la constitucionalidad del artículo 3º literales a) y b) del Decreto 902 de 1969 y del artículo 31 del Decreto 250 de 1970, por carecer de competencia para ello. 2. Exequible el artículo 5º del Decreto-ley 546 de 1971. Conjuez Ponente: doctora Susana Montes de Echeverri 397
- REQUISITOS PARA SER ELEGIDO ALCALDE. LA REFORMA CONSTITUCIONAL MODIFICA LA NATURALEZA JURIDICA DEL CARGO DE ALCALDE, QUE YA NO ES AGENTE DEL EJECUTIVO, POR LO TANTO SE HACIA NECESARIO REGULAR POR MEDIO DE LA LEY LAS SITUACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DE LA NORMA ACUSADA, CUYA BASE CONSTITUCIONAL SE HA SEÑALADO EN FORMA PRECISA. CIUDADANIA. Demandante: Héctor Manuel Barragán. Norma demandada: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 16, 17, 19, 22, y 26 de la Ley 78 de 1986. Sentencia del 29 de octubre de 1987. Remite a sentencia número 57 del 11 de junio de 1987. Declara exequibles los artículos 1º y 2º en parte. Y se declara inhibida para fallar sobre los artículos 22 y 26 de la misma ley. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*.... 405
- ESTESE A LO RESUELTO POR LA CORTE EN SENTENCIA DEL 11 DE MARZO DE 1976. REGULACION POR EXPERTOS O PERITOS. CODIGO DE COMERCIO. Norma demandada: Artículos 2026 a 2032 del Código de Comercio. Demandante: María Piedad Vásquez. Sentencia de octubre 29 de 1987. Estése a lo decidido por la Corte en la sentencia del 11 de marzo de 1976. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 414
- COMO EL IVA ES UN IMPUESTO NACIONAL ESPECIAL, BIEN PUEDE EL LEGISLA-DOR CEDERLO TOTAL O PARCIALMENTE Y REGLAMENTAR SU INVER-SION, DISMINUIR LO QUE CEDE Y AUN REVOCAR O SUPRIMIR LA CESION. PROHIBICION A LOS CONCEJOS DE ELIMINAR, REDUCIR O CAMBIAR PARTI-DAS PROPUESTAS POR EL ALCALDE. Norma demandada: Decreto 077 de 1987 artículo 95. Demandante: Jaime Orlando Santofimio Gambóa. Sentencia de noviembre 5 de 1987. Exequible el artículo 95 del Decreto 077 de 1987. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz* 418

Pág.

- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA CONSISTE EN EL DESPRENDIMIENTO DE ALGUNAS FUNCIONES QUE HACE LA ADMINISTRACION CENTRAL PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO NACIONAL, Y CONTINUA BAJO SU DIRECCION. LA NACION ASUME LOS COSTOS DE UN SERVICIO QUE SE MANIFIESTA A TRAVES DE LA TRANSFERENCIA ENTRE ENTIDADES PUBLICAS, SE MANEJAN POR MEDIO DE CONTRATOS AUTORIZADOS POR LA LEY ENTRE LA NACION Y LOS DEPARTAMENTOS EN QUE SE PRESTA EL SERVICIO. DESCENTRALIZACION DE LOS PLANTELES DE EDUCACION. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Norma demandada: Decreto 102 de 1976. Demandante: Luis Enrique Alvarez. Sentencia de noviembre 5 de 1987. Estése a lo resuelto en las sentencias de 24 de febrero y 3 de noviembre de 1977. Exequible el artículo 1º del Decreto 102 de 1976. Exequibles las restantes normas del Decreto 102 de 1976, en cuanto se ajustan a la Ley de Facultades Extraordinarias. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz* 425
- OBJECIONES PRESIDENCIALES. INCONVENIENCIA. CUANDO EN LAS CAMARAS SE ACEPTAN LAS OBJECIONES EL PROYECTO DEBE REGRESAR A PRIMERO Y SEGUNDO DEBATES, LO CONTRARIO EQUIVALDRIA A CONSAGRAR UNA EXCEPCION INEXPLICABLE EN EL TRAMITE CONSTITUCIONAL PARA LA APROBACION DE LAS LEYES. ARTICULO 87 DE LA CONSTITUCION NACIONAL. AREAS DE RESERVA FORESTAL Y PROTECCION DE AGUAS. TECNICA LEGISLATIVA. Norma demandada: Ley 79 de 1986. Demandante: Libardo Rodríguez Rodríguez. Sentencia del 5 de noviembre de 1987. Inexequible la Ley 79 de 1986. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 441
- CARRERA JUDICIAL. CUANDO DOS CONCURSANTES OBTIENEN EL MISMO PUNTAJE FINAL. METODO DE SELECCION. IGUALDAD DE CONDICIONES. Norma demandada: Inciso 2º del artículo 30 del Decreto 052 de 1987. Demandante: Doris Esguerra Rubio. Sentencia del 5 de noviembre de 1987. Inexequible el inciso 2º del artículo 30 del Decreto 052 de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 455
- INHIBICION POR SUSTRACCION DE MATERIA, YA QUE LA NORMA ACUSADA SE HALLA DEROGADA. EL LEGISLADOR PUEDE ATRIBUIR AL TRIBUNAL DISCIPLINARIO INSTITUCION DE ORIGEN CONSTITUCIONAL, EL CONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS QUE SE ADELANTEN CONTRA LOS ABOGADOS POR FALTAS A LA ETICA O A SUS DEBERES PROFESIONALES. DERECHO DE DEFENSA. Demandante: Héctor Barragán Collazos. Norma demandada: Artículos 66 y 67 del Decreto 196 de 1971. Artículo 7º numeral 2º de la Ley 20 de 1972. Sentencia del 5 de noviembre de 1987. 1. Exequible el numeral 2º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972. 2. Inhibida para fallar sobre el artículo 67 del Decreto 196 de 1971. 3. Estarse a lo resuelto en sentencia de marzo 26 de 1987, respecto del artículo 66 del Decreto 196 de 1971. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz* 459
- COSA JUZGADA. OPOSICION A LA DILIGENCIA DE ENTREGA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Norma demandada: Artículo 338 numeral 3º del C. de P. C. Demandante: Mercedes Gamboa Ruiz. Sentencia de 5 de noviembre de 1987. Estése a lo resuelto en Sentencia número 12 de 1984. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía* 466

Pág.

- CARRERA JUDICIAL. POR LOS REPRESENTANTES DE LAS CORPORACIONES JUDICIALES, DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS A LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA CARRERA JUDICIAL, NO SE PUEDE ESTABLECER QUE HAYA DISTINTAS CATEGORIAS ENTRE LOS TRIBUNALES DEL PAIS. RELATIVIDAD DE LA COSA JUZGADA. Norma demandada: Artículos 15 y 136, literales b) y d) del Decreto-ley 052 de 1987. Demandante: Antonio Bohórquez. Sentencia del 19 de noviembre de 1987. 1. Exequible los literales b) y d) del artículo 136 del Decreto 052 de 1987. En cuanto al artículo 15 del Decreto 052 de 1987. Estése a lo resuelto en la Sentencia número 64 de junio 25 de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 469
- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEBE SER LA MANIFESTACION DE VOLUNTAD DEL CONGRESO, ACTUANDO COMO CONSTITUYENTE DERIVADO DEBE CEÑIRSE A LOS PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES ESTATUIDOS POR EL TEXTO QUE SE REFORMA, PUES DE LO CONTRARIO SE ESTARIA QUEBRANTANDO EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE. CUOCIENTE ELECTORAL. TECNICA LEGISLATIVA. Norma demandada: Inciso 3º del artículo 50, del Acto Legislativo número 1 de 1968. Demandante: Miguel Alonso Castellanos. Sentencia del 19 de noviembre de 1987. Exequible el inciso 3º del artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía* 476
- SON COMPETENCIAS PROPIAS DEL CONGRESO LAS ATRIBUIDAS POR LA LEY AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y, PARA LA TRAMITACION DEL RESPECTIVO PROYECTO, NO SE REQUIERE DE NINGUNA MANERA INICIATIVA GUBERNAMENTAL. LEY DE FACULTADES. DOTACION TECNICA DEL CUERPO DE POLICIA JUDICIAL. Demandante: Julio Alberto Corredor Espitia. Norma demandada: Artículos 1º, numerales 1º (parcialmente 2º, 4º y 5º) y 2º de la Ley 52 de 1984. Sentencia del 19 de noviembre de 1987. Declara la exequibilidad de los numerales 4º y 5º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984. Remite a sentencia número 79 de 1984. Y se declara inhibida para fallar sobre el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 52 de 1984. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz* 483
- EL INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION ES UN ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISION ES UN ORGANO DE DIRECCION DEL MISMO, CORRESPONDE AL CONGRESO SEÑALAR LA COMPOSICION DE ESTE CONSEJO Y SU MANERA DE DESIGNACION, ESTA ES UNA FUNCION PROPIA DEL LEGISLADOR, QUE SE EJERCE POR MEDIO DE LA EXPEDICION DE LOS ESTATUTOS BASICOS, PARA TODA ENTIDAD. Demandante: César Castro Perdomo. Norma demandada: Varios artículos de la Ley 42 de 1985. Sentencia del 19 de noviembre de 1987. Exequibles los literales e), f), g), h), i) y el parágrafo del artículo 9º, así como el artículo 10 y parágrafo y artículo 11 y parágrafo de la Ley 42 de 1985. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*..... 489
- ESTESE A LO RESUELTO EN SENTENCIA DE ESTA CORPORACION EL 19 DE MAYO DE 1983, EN EL PROCESO 1011. COSA JUZGADA. NUEVOS PRINCIPIOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Demandante: Jorge Enrique Cáceres Anzola. Norma demandada: Literal g) ordinal 2º del art. 10 de la Ley 19 de 1982. Sentencia del 19 de noviembre de 1987. Estése a lo resuelto en Sentencia del 19 de mayo de 1983, proceso número 1011. Ponente: doctor *Fabio Morón Díaz*..... 499

	Pág.
<p>COMO LAS FACULTADES LEGISLATIVAS NO FUERON RESTRINGIDAS O CONDICIONADAS POR EL ORGANO LEGISLATIVO. PODIA EL PRESIDENTE ACTUAR CON LA AMPLITUD CON QUE HUBIESE PODIDO HACERLO EL PROPIO LEGISLADOR. CREACION DEL CUERPO TECNICO DE POLICIA JUDICIAL. Demandante: Julio Alberto Espitia. Norma demandada: Artículos 326 a 333 del Decreto-ley 50 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Estése a lo resuelto en sentencia del 21 de mayo de 1987, en cuanto a la expedición y vigencia del Decreto 050 de 1987 se realizaron de acuerdo con las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por la Ley 52 de 1984. Exequibles los artículos 326 a 333 del Decreto-ley 050 de 1987 sobre cuerpo técnico de la Policía Judicial. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i></p>	502
<p>NO HAY ULTRAACTIVIDAD DE LA LEY VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISION DEL HECHO PUNIBLE. FRENTE A UNA LEY POSTERIOR MAS FAVORABLE A LA LIBERTAD O EL DERECHO DE DEFENSA DE LOS PROCESADOS. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD DE LA LEY PENAL. ARTICULO 26 C.N. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandante: Ricardo Cifuentes Salamanca. Norma demandada: Artículo 677 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 50 de 1987). Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Exequible el artículo 677 del Código de Procedimiento Penal. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>. Salvamento de voto del doctor <i>Julio Salgado Vásquez</i> (Conjuez)</p>	510
<p>SE DEBE ESTAR A LO RESUELTO EN SENTENCIA NUMERO 166 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1987. COSA JUZGADA. RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL MAS FAVORABLE. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandante: Carlos Fernando Osorio Bustos. Norma demandada: Artículo 677 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Estése a lo resuelto en Sentencia número 166 de 26 de noviembre de 1987. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i></p>	516
<p>COSA JUZGADA. ORDENA ESTARSE A LO RESUELTO EN SENTENCIA NUMERO 166 DE NOVIEMBRE 26 DE 1987. Demandante: Victor Manuel Carvajal Calogne. Norma demandada: Artículo 677 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Estése a lo resuelto en sentencia número 166 de noviembre 26 de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>. Salvamento de voto del Conjuez <i>Julio Salgado Vásquez</i> ..</p>	519
<p>COSA JUZGADA. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE FAVORABILIDAD AL ACUSADO. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandante: Gilberto Pedraza Velásquez. Norma demandada: Artículo 677 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Estése a lo decidido en Sentencia número 166 de noviembre 26 de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>. Salvamento de voto del doctor <i>Julio Salgado Vásquez</i> (Conjuez)</p>	523
<p>LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO DEBEN TENER INJERENCIA EN TODAS LAS ACTUACIONES DEL PROCESO PENAL. EN ESPECIAL PARA INTERROGAR AL PROCESADO EN LA AUDIENCIA. CONDICION DEL LOCAL PARA LA AUDIENCIA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandantes: Ricardo Cifuentes y otro. Norma demandada: Artículo 524 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Exequible el Artículo 524 del Decreto 050 de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>.....</p>	527

Pág.

DECLARACION DE IMPEDIMENTO DEL JUEZ POR ENCONTRARSE EN ESTADO DE MORA PROCESAL. LA DISPOSICION ACUSADA SE LIMITA A CONSAGRAR UNA CAUSAL DE IMPEDIMENTO, PERO NO LE IMPONE AL JUEZ, BAJO EL APREMIO DE ALGUNA SANCION, EL DEBER DE DECLARAR SU IMPEDIMENTO. Demandante: Alvaro Osorio Chacón. Norma demandada: Decreto 050 de 1987. Sentencia del 26 de noviembre de 1987. Exequible el artículo 103 ordinal 3° del Decreto 050 de 1987. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*. Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez*. Salvamento de voto del doctor *Ramón Zúñiga Valverde*..... 530

FACULTAD JURIDICA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA ESTABLECER EL SISTEMA DE RECOMPENSAS, A QUIEN DE INFORMACION DE HECHOS DELICTUOSOS, Y SU CONFORMIDAD CON LAS NORMAS CONSTITUCIONALES. ESTADO DE SITIO. Decreto número 2034 de 1987. Sentencia del 3 de diciembre de 1987. Exequible el Decreto Legislativo número 2034 de 1987. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora* 536

COMO LA ACCION CIVIL EN EL PROCESO PENAL TOMA APOYO EN LA CONSIDERACION DE QUE EL DAÑO DERIVADO DEL DELITO NO AFECTA TAN SOLO AL PARTICULAR, SINO QUE IMPLICA AL MISMO TIEMPO UN INTERES PUBLICO, SU LEGITIMACION PASIVA SE CIRCUNSCRIBE EN QUIENES HAYAN COMETIDO O PARTICIPADO EN LA EJECUCION DEL DELITO PRODUCTOR DEL DAÑO O SEAN CIVILMENTE RESPONSABLES. ACCION CIVIL EN PROCESO CRIMINAL. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandante: Pablo J. Cáceres. Norma demandada: Artículos 38 parcialmente, 58 inciso 1°, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 3 de diciembre de 1987. Inexequibles los artículos 58, inciso primero; 59, 60, 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto 050 de 1987. Exequible el artículo 38 del Decreto 050 en la parte que dice: "y quienes de acuerdo con la ley estarán obligados a reparar". En cuanto al artículo 61 del mismo decreto, estése a lo decidido en Sentencia número 96 de agosto 13 de 1987. Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*. Salvamento de voto del doctor *Juan Hernández Sáenz*. Salvamento de voto del doctor *Jacobo Pérez Escobar*..... 541

EL JURADO DE CONCIENCIA DECIDIRA CON SU INTIMO CONVENCIMIENTO, SIN CONSIDERACIONES DISTINTAS A LAS QUE LE INDIQUE SU CONCIENCIA PERSONAL, POR LO CUAL EL LEGISLADOR HA DISPUESTO QUE SE INTEGRE, DE PREFERENCIA, CON PERSONAS QUE NO TENGAN FORMACION JURIDICA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. COSA JUZGADA. IRRESPECTO A LA AUTORIDAD. Demandante: Alfonso López Carrascal. Norma demandada: Artículos 498, 507 y 531 del Decreto 050 de 1987. Sentencia del 3 de diciembre de 1987. Remite a Sentencias números 73 y 74 de fecha julio 9 de 1987. Exequibles las partes demandadas de los artículos 507 y 498 del Decreto 050 de 1987. Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*..... 559

RESTITUTIO IN PRESTINUM. EL DEBER QUE IMPONE LA LEY AL JUEZ DE ORDENAR LA CANCELACION DE LOS REGISTROS ESPURIOS O FALSOS SEAN ESTOS INMUEBLES O MUEBLES; SIN PERJUICIO DE QUE UN TERCERO

Pág.

- DE BUENA FE RECUPERE SU DERECHO DEMANDADO AL DEPREDADOR. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Demandante: José Luis Blanco Gómez. Norma demandada: Artículo 53 Decreto 050 de 1987. Sentencia de diciembre 3 de 1987. Constitucional el artículo 53 del Decreto 050 de 1987 salvo la expresión "inmediatamente". Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*. Salvamento de voto de los doctores *Juan Hernández Sáenz, Rafael Baquero Herreya y Alberto Ospina Botero*..... 568
- MEDIDAS CONDUCENTES AL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO, EN DETERMINADOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACA. EXEQUIBLE LA PROHIBICION DE PORTAR CUALQUIER CLASE DE ARMAS DE FUEGO. ESTADO DE SITIO. TEMPORALIDAD. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 2045 de 1987. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Constitucional el Decreto Legislativo número 2045 de 1987. Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*..... 574
- UNA COSA ES DEROGAR DISPOSICIONES LEGALES PREEXISTENTES, PARA LO CUAL ESTA AUTORIZADO EL LEGISLADOR (Artículo 76 ordinal 1º C.N.). Y OTRA BIEN DISTINTA ES DESCONOCER LOS DERECHOS ADQUIRIDOS CON JUSTO TITULO. DESCUENTOS TRIBUTARIOS PARA LAS EMPRESAS COLOMBIANAS DE TRANSPORTE AEREO. Demandante: Guillermo Gómez Téllez. Norma demandada: Ley 75 de 1986, artículo 108. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Exequible el artículo 108 de la Ley 75 de 1986, en el aparte que deroga el artículo 1º de la Ley 2ª de 1981. Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*..... 580
- EXEQUIBILIDAD DE LA CESION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS O EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, IVA, A TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAIS. TECNICA LEGISLATIVA, ARTICULO 81 C.N. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Demandante: Mónica González. Norma demandada: Artículos 7º y 13 de la Ley 12 de 1986 y artículos 1º a 7º, 23 a 27 del Decreto 77 de 1987. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Exequible el artículo 13 de la Ley 12 de 1982. En cuanto a las demas normas demandadas, remite a Sentencia del 23 de julio de 1987. Ponente: doctor *Jesús Vallejo Mejía*..... 587
- EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 SE BUSCO QUE LAS LEYES TUVIESEN LA DEBIDA COHERENCIA Y UNIDAD, AL ORDENAR QUE TODO PROYECTO DE LEY DEBE REFERIRSE A UNA MISMA MATERIA, AUNQUE EL TITULO DE LA LEY NO PUEDA COMPRENDER TODAS LAS MATERIAS TRATADAS EN LA MISMA. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. ASIGNACIONES DE FUNCIONES A MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. REDISTRIBUCION DE FUNCIONES A MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. REDISTRIBUCION DEL IVA. PROCESO DE LIQUIDACION DEL ICCE. Demandante: Henry Daniel Olarte A. Norma demandada: Artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el Artículo 24 del Decreto 77 de 1987. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Exequibles el artículo 13 de la Ley 12 de 1986 y el artículo 24 del Decreto 77 de 1987. Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*..... 596
- COSA JUZGADA. ESTESE A LO DISPUESTO EN LA SENTENCIA NUMERO 136 DE 1º DE OCTUBRE DE 1987. PROCEDIMIENTO CUANDO DOS O MAS PERSONAS

Pág.

ALEGAN SER ELEGIDAS CONTRALORES, AUDITORES O REVISORES PARA UN MISMO PERIODO. Demandante: Pedro Julián Bustamante. Norma demandada: Artículo 101 del Decreto 1333 de 1986. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Estése a lo dispuesto en la Sentencia número 136 de octubre 1º de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>	604
COSA JUZGADA, CONCORDATO Y PROTOCOLO FINAL ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA SANTA SEDE SUSCRITO EN BOGOTA EL 12 DE JULIO DE 1973. <i>STATO CITTA</i> DEL VATICANO (NOMBRE OFICIAL). Demandante: Benjamín de los Ríos Osorio. Norma demandada: Ley 20 de 1974. Sentencia del 9 de diciembre de 1987. Remite a Sentencia del 12 de febrero de 1987. Ponente: doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	607
COSA JUZGADA. ESTARSE A LO RESUELTO MEDIANTE FALLO DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1981 SOBRE LA EXEQUIBILIDAD DEL ARTICULO 434, NUMERAL 5º DEL C. DE P.C. Demandante: Yolanda García de Carvajalino. Norma demandada: Artículo 434 numeral 5º del C. de P.C. Remite a Sentencia del 21 de septiembre de 1981. Ponente: doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i>	619
COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PARA CONOCER DE TRATADOS INTERNACIONALES. AL NO DEMANDARSE LA LEY APROBATORIA DEL TRATADO, SINO ESTE EN SI. ESCAPA AL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CORTE. DECISION INHIBITORIA. Demandante: Gonzalo Enrique Díaz Soto. Norma demandada: Ley 8ª de 1943. Sentencia de diciembre 9 de 1987. Inhibida por falta de competencia, para decidir sobre la demanda de la Ley 8ª de 1943. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i> . Aclaración de voto del doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i> . Aclaración de voto del doctor <i>Jesús Vallejo Mejía</i> . Aclaración de voto del doctor <i>Hernando Gómez Otálora</i>	622
INHIBICION PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA, PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. Demandante: Daniel Alvarez Tamayo. Norma demandada: Artículos 256 y 257 del Decreto 1222 de 1986. La Corte se declara inhibida. Sentencia del 10 de diciembre de 1987. Ponente: doctor <i>Jairo E. Duque Pérez</i>	633

INDICE CRONOLOGICO DE LOS DECRETOS DEMANDADOS Y PUBLICADOS Y SU RESPECTIVO NUMERO DE SENTENCIA

Año	Dto.	Fecha	No. Sent.	Año	Dto.	Fecha	No. Sent.
1968	3133	1° de octubre	134	1987	50	3 de diciembre	174
1969	902	29 de octubre	151	1987	50	3 de diciembre	175
1970	250	29 de octubre	151	1987	51	27 de agosto	120
1970	410	29 de octubre	147	1987	51	1° de octubre	135
1970	410	29 de octubre	153	1987	51	22 de octubre	143
1970	1400	20 de agosto	119	1987	51	22 de octubre	145
1970	1400	5 de noviembre	160	1987	52	5 de noviembre	157
1970	1400	9 de diciembre	182	1987	77	13 de agosto	113
1971	196	5 de noviembre	158	1987	77	5 de noviembre	154
1971	2335	3 de septiembre	125	1987	77	9 de diciembre	179
1971	2352	17 de septiembre	128	1987	78	13 de agosto	113
1974	294	29 de octubre	150	1987	79	13 de agosto	113
1976	102	5 de noviembre	155	1987	80	13 de agosto	113
1978	1014	22 de octubre	146	1987	80	13 de agosto	113
1980	100	20 de agosto	118	1987	774	10 de septiembre	126
1984	01	17 de septiembre	129	1987	1195	20 de agosto	112
1984	451	29 de octubre	148	1987	1196	20 de agosto	113
1986	1222	10 de octubre	184	1987	1197	20 de agosto	114
1986	1333	9 de diciembre	180	1987	1198	20 de agosto	115
1986	1333	1° de octubre	136	1987	1203	20 de agosto	117
1986	1333	15 de octubre	142	1987	1204	20 de agosto	116
1986	3492	17 de septiembre	130	1987	1199	20 de agosto	111
1987	50	26 de noviembre	165	1987	1202	20 de agosto	110
1987	50	26 de noviembre	166	1987	1437	10 de septiembre	127
1987	50	26 de noviembre	167	1987	1630	8 de octubre	137
1987	50	26 de noviembre	168	1987	1630	8 de octubre	138
1987	50	26 de noviembre	169	1987	1667	15 de octubre	140
1987	50	26 de noviembre	170	1987	1722	15 de octubre	141
1987	50	26 de noviembre	171	1987	2034	3 de diciembre	172
1987	50	3 de diciembre	173				

INDICE CRONOLOGICO DE LAS LEYES DEMANDADAS Y PUBLICADAS Y SU RESPECTIVO NUMERO DE SENTENCIA

Año	Ley	Fecha	No. Sent.	Año	Ley	Fecha	No. Sent.
1943	8	9 de diciembre	183	1986	13	24 de septiembre	132
1972	20	5 de noviembre	158	1986	68	13 de agosto	108
1974	20	21 de septiembre	182	1986	68	13 de agosto	109
1976	4	22 de octubre	144	1986	75	3 de septiembre	123
1983	19	19 de noviembre	164	1986	75	3 de septiembre	124
1984	52	22 de octubre	143	1986	75	1º de octubre	137
1984	52	19 de noviembre	162	1986	75	9 de diciembre	177
1985	42	24 de septiembre	131	1986	78	29 de octubre	149
1985	42	19 de noviembre	163	1986	78	29 de octubre	152
1986	11	15 de octubre	142	1986	79	5 de noviembre	156
1986	12	9 de diciembre	178	1987	18	22 de octubre	133A
1986	12	9 de diciembre	179				

En los talleres editoriales
de la IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA,
se realizó el diseño e impresión de esta publicación.
Bogotá, D.E., junio de 1991