REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

TOMO CXXXVII - BIS

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Bogotá, Colombia. Año de 1970

SALA DE CASACION CIVIL

Doctores:
César Gómez Estrada, *Presidente* (hasta julio 30/70)
Ernesto Cediel Angel, *Presidente* (desde julio 31/70)
Heriberto Caycedo Méndez, *Secretario.*

MAGISTRADOS: Doctores:

Ernesto Blanco Cabrera
Ernesto Cediel Angel
José María Esguerra Samper (desde mayo 11/70)
Gustavo Fajardo Pinzón (hasta febrero 9/70)
Germán Giraldo Zuluaga (desde febrero 10/70
César Gómez Estrada (hasta julio 30/70)
Enrique López de la Pava (hasta mayo 10/70)
Guillermo Ospina Fernández
Alfonso Peláez Ocampo (desde julio 31/70)
Ricardo Uribe Holguín (desde septiembre 10 hasta octubre 21 de 1970)

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores:
Eustorgio Sarria M., *Presidente*
Luis F. Serrano A., *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores:

José Gabriel de la Vega
Luis Sarmiento Buitrago
Eustorgio Sarria
Hernán Toro Agudelo (hasta noviembre 3/70)
Hernán Vélez Londoño (desde noviembre 4/70)

SALA LABORAL

Doctores:
Jorge Gaviria Salazar, *Presidente*
Vicente Mejía Osorio, *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores:

José Enrique Arboleda Valencia
Juan Benavides Patrón
Alejandro Córdoba Medina (desde agosto 26/70)
Miguel Angel García (desde febrero 26/70)
Jorge Gaviria Salazar
José Eduardo Gnecco Correa (desde octubre 14/70)
Edmundo Harker Puyana (hasta agosto 25/70)
Tito Octavio Hernández (desde junio 22/70 hasta julio 26/70)
Crótatas Londoño (hasta octubre 11/70)
Carlos Peláez Trujillo (hasta febrero 25/70)

SALA PENAL

Doctores:
Luis Eduardo Mesa Velásquez, *Presidente*
Evencio Posada, *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores:

Mario Alario Di Filippo (desde febrero 10/70).
Humberto Barrera Domínguez
Samuel Barrientos Restrepo (hasta febrero 9/70)
Alvaro Luna Gómez (desde febrero 10/70)
Luis Eduardo Mesa Velásquez
Simón Montero Torres (hasta febrero 9/70)
Antonio Moreno Mosquera (hasta febrero 9/70)
Efrén Osejo Peña (hasta febrero 9/70)
Luis Carlos Pérez (desde febrero 10/70)
Luis Enrique Romero Soto (desde febrero 10/70)
Julio Roncallo Acosta
José María Velasco Guerrero (desde febrero 10/70)
Luis Carlos Zambrano (hasta febrero 9/70)

RELATORES: Doctores:

Héctor Roa Gómez, Sala Civil
Luis F. Serrano A., Sala Constitucional
Ignacio Gómez Zapata, Sala Laboral
José Sarmiento Mantilla, Sala Penal

Año de 1970.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CIVIL: Dr. HECTOR ROA GOMEZ
RELATOR SALA LABORAL: Dr. IGNACIO GOMEZ ZAPATA
RELATOR SALA PENAL: Dr. JAIME BERNAL CUELLAR
RELATORES SALA CONSTITUCIONAL: Drs. LUIS F. SERRANO A.
RODOLFO MORA M.

TOMO CXXXVII BIS ——— AÑO DE 1970 ——— NUMERO 2338 BIS

PROPOSICIONES

APROBADAS POR LA SALA PLENA EN 1970

ACTA Nº 1

Jueves 22 de enero de 1970

"La Corte Suprema de Justicia reunida en Sala Plena, se complace en dejar testimonio de reconocimiento y beneplácito hacia el ilustre magistrado doctor Crótatas Londoño, por la forma desvelada y ejemplar como presidió esta Corporación en el período que concluye, cargo en el que dejó clara huella de su pericia en las múltiples y delicadas tareas que cumplió. Este reconocimiento lo hace extensivo la Corte al Magistrado doctor Julio Roncallo Acosta, Vicepresidente de la Corporación.

Comuníquese en nota de estilo y publíquese en la **Gaceta Judicial**".

ACTA Nº 2

Jueves 29 de enero de 1970

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el retiro de los preclaros juristas doctores Samuel Barrientos Restrepo, Gustavo Fajardo Pinzón, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo y Luis Carlos Zambrano, quienes con su señorío y sabiduría han dado honra a la Corporación, engrandecido y depurado la jurisprudencia nacional.

La dignidad, el decoro y la pericia con que aquéllos han servido la magistratura comprometen el reconocimiento de la Corte y de la Nación, a la que con tanta lealtad y eficacia han servido.

Al lamentar la separación de los honorables Magistrados doctores Barrientos Restrepo, Fajardo Pinzón, Montero Torres, Moreno Mosquera, Osejo Peña, Peláez Trujillo y Zambrano, la Corte testimonia en sus anales su gratitud y el sentimiento de solidaridad para con ellos.

Transcríbase a cada uno de los nombrados en nota de estilo y publíquese en la **Gaceta Judicial** de la Corporación".

ACTA Nº 3

Jueves 5 de febrero de 1970

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de esta fecha, testimonia su pesar a la

señora viuda y familia del señor Emilio Ricaurte Torres, antiguo empleado de la Corporación quien últimamente ocupaba el cargo de Oficial Mayor de la Sala de Casación Civil de la misma, y les expresa su cordial solidaridad y sentida consideración.

Transcríbase esta moción en la Secretaría".

ACTA Nº 8

Jueves 12 de marzo de 1970

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, deplora el fallecimiento del señor doctor Libardo Campo, ocurrida cuando ocupaba el cargo de Magistrado de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, exalta sus calidades morales e intelectuales, su dedicación a la cátedra universitaria y la dignidad y eficacia con que ejercía el cargo que deja vacante.

Transcríbase a la señora Lucy López de Campo y publíquese en la Gaceta".

ACTA Nº 16

Jueves 14 de mayo de 1970

"La Corte Suprema de Justicia lamenta el fallecimiento del señor doctor Alberto Zuleta Angel, eximio jurisconsulto de las nobles disciplinas del derecho, exmagistrado de esta Corporación y, con tal motivo, hace llegar a su muy distinguida familia la expresión de sus sentimientos de sincera condolencia".

Esta moción será entregada en nota de estilo y publicada en la Gaceta Judicial".

ACTA Nº 22

11 de junio de 1970

"La Corte Suprema de Justicia lamenta el fallecimiento del señor doctor José Antonio Montalvo, eximio jurisconsulto, maestro de las nobles disciplinas del derecho, exmagistrado de esta Corporación, y con tal motivo, hace llegar a su muy distinguida familia la expresión de sus sentimientos de condolencia.

Esta moción será entregada en nota de estilo y publicada en la Gaceta Judicial".

ACTA Nº 25

Julio 2 de 1970

"La Corte Suprema de Justicia deja en el acta de la sesión de esta fecha testimonio del sincero pesar que le causa la separación del doctor César Gómez Estrada del cargo de Magistrado de la Sala de Casación Civil de esta Corporación, que enalteció con su sabiduría, su ponderación y su inextinguible fervor por los dictados de la Justicia, y en cuyo ejercicio demostró las más acendradas calidades de probidad, laboriosidad y competencia.

Transcríbase en nota de estilo al doctor Gómez Estrada y publíquese en la Gaceta Judicial".

ACTA Nº 30

6 de agosto de 1970

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de la presente fecha, expresa su complacencia por la distinción que el Gobierno Nacional ha discernido al señor doctor Guillermo Ospina Fernández, Presidente de la Corporación, al otorgarle la Gran Cruz de la Orden de San Carlos, mediante Decreto número 1204 del 25 de julio de 1970, acto que no sólo exalta al Jurista, sino también al ciudadano ejemplar y al maestro de juventudes universitarias".

Transcríbase al señor doctor Ospina Fernández, insértese en el acta y publíquese en la Gaceta Judicial".

ACTA Nº 35

Septiembre 10 de 1970

"La Corte Suprema de Justicia, en la Sala Plena de hoy, deja constancia del pesar de todos y cada uno de sus miembros por la muerte del señor Vladimiro Alario T., padre del honorable Magistrado de esta Corporación, doctor Mario Alario Di Filippo, ocurrida en Barranquilla el 8 de los corrientes, y hace llegar al distinguido colega y a su familia sus sentimientos de solidaridad por este deplorado suceso.

Transcríbase al señor doctor Mario Alario Di Filippo y publíquese en la Gaceta".

ACTA Nº 40

13 de octubre de 1970

"Por la cual se honra la memoria del Magistrado, doctor Crótatas Londoño Cardona.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena y

Considerando

Que el día 11 de octubre de 1970, dejó de existir en esta ciudad de Bogotá, el señor doctor J. Crótatas Londoño Cardona;

Que el doctor Londoño Cardona, por sus excepcionales calidades de compañero y amigo, así como por su estricto sentido de la solidaridad humana se hizo acreedor al respeto de sus conciudadanos;

Que el doctor Londoño Cardona, demostró su versación en las ciencias jurídicas, en la magistratura de esta Corporación, como consejero de Estado, profesor universitario, y en el ejercicio de su profesión de abogado;

Que el doctor Londoño Cardona desempeñó en el año de 1969 la Presidencia de la Corte y en esa dignidad sirvió eficaz y devotamente a la justicia colombiana;

Que la vida privada del doctor Londoño Cardona, se distinguió y aprestigió, además, como padre y miembro de familia; y

Que la memoria del Magistrado desaparecido es y seguirá siendo estimulante y grata para esta Corporación,

Resuelve

1º Deplorar el fallecimiento del señor doctor J. Crótatas Londoño Cardona y dejar constancia de admiración y respeto por su obra de jurista y su ejemplo de hombre de bien.

2º Presentar su vida como digna de imitarse a los jueces de la República y a las nuevas generaciones.

3º Levantar la sesión en señal de duelo.

Copia de la presente Resolución será entregada por una comisión de la Corte a la señora Josefina Botero de Londoño Cardona, a sus hijos y demás familiares.

Insértese en la Gaceta Judicial".

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL MAGISTRADO DOCTOR JOSE ENRIQUE ARBOLEDA EN EL ENTIERRO DEL MAGISTRADO DOCTOR CROTATAS LONDOÑO C.

Como ráfaga helada que repentinamente se cuela a través de la ventana entreabierta y penetra con fríos puñales hasta la médula de los huesos sorprendidos por el brusco cambio, heló nuestros corazones la noticia del súbito fallecimiento de Crótatas Londoño, ligado a cuantos lo conocieron, y de modo especial a quienes integramos la Corte Suprema de Justicia, cuya honrosa vocería traigo, por atadura de amistad perdurable, formada con los hilos sutiles de su amable personalidad, que sabía hacerse querer porque procuraba de veras encontrarse siempre al servicio de sus semejantes, lo que corroboran las gentes innumerables que han desfilado esta mañana luctuosa ante su féretro.

Acaso fue éste el rasgo fundamental de su temperamento, que lo colmó de amigos y no dio ocasión a que el rencor o el odio le procuraran malquerientes. Por esa misma virtud, escasa dentro del egoísmo del universo actual, construyó en su hogar un verdadero nido de cariño, a ejemplo de los de sus antepasados, rudos colonizadores de origen antioqueño para quienes la vida sólo era digna en razón de tres amores: el amor de la casa, el amor de la patria y el amor de Jesucristo resucitado, piedra angular de la Religión de la esperanza y la misericordia, ajena a los signos macabros con que la ausencia de verdadera caridad cristiana suele tachonar la dura realidad de la muerte. Para quien reposa en Jesucristo morir no es dormir, ni ser de piedra; es romper la crisálida de la carnal envoltura para adentrarse en las regiones luminosas del amor que satisface plenamente y no decae y de la luz que no se extingue.

Condújolo esa misma virtud característica a cumplir con generoso empeño la función docente en nuestras universidades, de tal manera que se ganaba no tanto la admiración, cuanto el cariño de sus discípulos por la lealtad con que exponía las doctrinas adversas, por el fervor con que procuraba hacerles partícipes de sus numerosos conocimientos jurídicos, por la equidad con que pesaba las pruebas universitarias sin excesivo rigor, ni demasiada misericordia, dos de los graves escollos en la carrera del profesorado.

No se detuvo allí su voluntad de servicio y buena parte de su fecunda actividad la entregó al estudio del municipio colombiano, de sus arcaicas regulaciones, de su miseria fiscal y de su inhabilidad administrativa. Fue nervio de la Asociación Colombiana de Municipalidades y en desarrollo de sus objetivos recorrió los caminos de la Patria en procura de la unificación de sistemas y métodos que robustecieran el progreso de las regiones, sin el cual es ilusoria una nacionalidad fuerte y libre.

Los mayores títulos a la gratitud de sus compatriotas los deriva este amigo entrañable de sus prerrogativas como jurisconsulto y magistrado, que hicieron de él consejero sin tacha en el ejercicio de su profesión y sacerdote de la justicia en el alto oficio de administrarla a sus conciudadanos. Para ello fue ante todo un estudioso desde los bancos universitarios, pues como decía Cicerón: "sin saber la ciencia del derecho el jurisconsulto queda reducido a ser un leguleyo sagaz, y agudo pregonero de acciones, cantor de fórmulas y cazador de sílabas". Tuvo además profundo sentido de la responsabilidad y del cumplimiento del deber, condiciones necesarias para que el abogado sea digno de su nombre y el juez de la alteza de su investidura, ya que la

ciencia sin la virtud es a la sociedad lo que el cáncer al organismo humano: causa cierta de destrucción implacable.

Todas estas razones manifiestas y muchísimas menos visibles, como la amistad íntima, la gratitud de quien recibió la silenciosa dádiva oportuna o el salvador consejo, nos han congregado en este sitio donde la Cruz de Cristo hizo florecer la esperanza, para regar con nuestras lágrimas de despedida la piadosa tierra que arropará los despojos mortales de Crótatas Londoño, a fin de que ellas hagan nacer sobre su tumba las siemprevivas perennes de su inolvidable recuerdo.

José Enrique Arboleda Valencia.

Bogotá, D. E., 12 de octubre de 1970.

MINISTERIO DE MINAS Y PETROLEOS

FUNCIONES:

Exequibilidad del Art. 13, Ord. d) del Decreto extraordinario 3161 de 1968. Respecto de la demanda contra los Arts. 1º y 2º, Ords. c), m), o) y q), del mismo Decreto, estése a lo resuelto en sentencia del 20 de octubre de 1969.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, enero veinte de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Joaquín Londoño Ortiz, Presidente de la Asociación Colombiana de Mineros, por medio de apoderado, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, la declaración de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, ordinales c), m), o) y q), y 13, ordinal d), del Decreto extraordinario número 3161 (26 de diciembre), "por el cual se reorganiza el Ministerio de Minas y Petróleos".

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto Nº 432 de 1969, la demanda fue admitida por providencia del 17 de octubre del mismo año.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Decreto número 3161 de 1968
(Diciembre 26)

"Artículo 1º Corresponde al Ministro de Minas y Petróleos, previo acuerdo con el Presidente de la República, adoptar la política sobre exploración, explotación, transporte, refinación, beneficio, transformación, distribución y producción de minerales, de hidrocarburos y de sus derivados y, en general, sobre las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables.

"Artículo 2º El Ministerio de Minas y Petróleos, además de las funciones que le corresponden de acuerdo con el Decreto 1050 de 1968 y con las disposiciones legales y reglamentarias en vigencia, ejercerá las siguientes:

. . . . . .

c) Destinar cualquier área del dominio continental o insular de la República, de las aguas territoriales o de la plataforma submarina, a la realización de los trabajos mencionados en los literales anteriores y aportar a empresas comerciales e industriales de la Nación o a sociedades de economía mixta, los yacimientos que se encuentren en tales zonas y que el Gobierno considere básicos para el desarrollo del país, o darlos en concesión o permiso cuando lo estime conveniente.

. . . . . .

"m) Conocer y tramitar las solicitudes y propuestas de permiso, aportes, arrendamientos, concesiones y licencias para la exploración, explotación, refinación, transporte, procesamiento y distribución de minerales, de hidrocarburos y de sus derivados; expedir o celebrar los actos unilaterales o bilaterales que definan aquellas peticiones; y, en general, tomar las decisiones que otorguen o nieguen a los particulares, a las entidades públicas o a las empresas de economía mixta, derechos sobre los yacimientos mineros y petrolíferos de la Nación y sobre

el posterior aprovechamiento de los recursos explotados;

. . . . . .

"o) Interpretar y aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables, lo mismo que las cláusulas contractuales y las estipulaciones de los actos administrativos que se refieran a tales materias;

. . . . . .

q) En general, ejercer directamente o a través de los organismos descentralizados adscritos al Ministerio, todas aquellas funciones que, por su naturaleza, estén relacionadas con las diversas ramas de las industrias mineras, petrolíferas y de transformación, y ejecutar en todas sus modalidades la política adoptada sobre las materias a que se refiere el artículo 1º de este Decreto.

. . . . . .

"Artículo 13. De la División de Minas. Corresponde a la División de Minas...

d) Controlar y fiscalizar la industria minera en los ramos de exploración, explotación, beneficio, transformación y distribución de productos minerales".

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

Al respecto el actor, en síntesis, expone:

Se violaron, con las disposiciones acusadas, los artículos 33, 55 y 76 —numerales 1º, 2º, 4º, 9º y 12— y 80 de la Constitución. Y agrega:

a) Hubo "extralimitación de las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República";

b) Hubo "violación de los artículos 32 y 80 de la Carta por establecerse una intervención del Estado y la fijación de una política de planeamiento, actividades que corresponden constitucionalmente a la rama legislativa del Poder Público";

c) Hubo "violación del artículo 76, numeral 2º de la Carta porque el Gobierno ha derogado o modificado disposiciones del Código de Minas";

d) Hubo "violación de los artículos 55 76 y 141 al atribuirle al Ministerio de Minas atribuciones propias de las ramas legislativa y jurisdiccional".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público, en concepto de 25 de noviembre de 1969, se opone a las pretensiones del actor y concluye solicitando la exequibilidad de las normas acusadas. En relación con el ordinal d) del artículo 13 del Decreto 3161, después de citar y comentar la Ley 60 de 1967, afirma:

"Lo anterior demuestra que la intervención del Estado en los ramos de exploración, explotación, beneficio, transformación y distribución de productos minerales es preexistente al Decreto 3161 de 1968 y que lo dispuesto por éste en el artículo 13, literal d), es asignar a la División correspondiente del Ministerio de Minas y Petróleos la función de controlar y fiscalizar en esos aspectos la industria minera de acuerdo con las determinaciones de la Ley 60 de 1967 y su decreto reglamentario".

V - CONSIDERACIONES

Primera

Para dictar el Decreto Nº 3161 de 1968, el Presidente de la República invoca las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1967, hecho este que le otorga competencia a la Corte para conocer del negocio.

Segunda

Por sentencia de 20 de octubre de 1969, la Corte, Sala Plena, declaró la exequibilidad de los artículos 1º y 2º, ordinales c), m), o) y q) del Decreto 3161 de 26 de diciembre de 1968, objeto de la presente demanda, analizando los cargos de inconstitucionalidad que ahora se formulan. Por tanto, no cabe nuevo pronunciamiento sobre el particular, debiéndose estar a lo resuelto en dicho fallo.

Tercera

En relación con el ordinal d) del artículo 13 del mismo estatuto, se observa:

1. El control y fiscalización de la industria minera no se los atribuye al Ministerio de Minas y Petróleos la mencionada disposición legal objeto de acusación por parte del actor. Como se advirtió en la sentencia de 20 de octubre de 1969, el Decreto Nº 3161 no creó funciones a cargo del Ministerio, sino que se limitó a hacer una redistribución de las ya existentes entre los diversos organismos y dependencias de ese Despacho.

2. Así, como lo anota el Procurador, la Ley 60 de 1967 contiene preceptos muy claros sobre la materia, que el Decreto Nº 292 de 1968 desarrolla en ejercicio de la potestad reglamentaria a que alude el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución.

3. El artículo 12 de la Ley 60 de 1967 dispone que los beneficiarios de los yacimientos "quedarán sujetos a las normas reglamentarias sobre transformación en el país de los minerales que exploten y sobre el abastecimiento adecuado de la demanda nacional". Y es claro que esta obligación del minero o industrial implica para el Gobierno la facultad legal de control y fiscalización de sus actividades, como medio idóneo para garantizar su cumplimiento.

4. Por lo expuesto no existe la violación constitucional invocada por el demandante, ni ninguna otra.

VI - CONCLUSIONES

1. Las disposiciones de los artículos 1º y 2º, ordinales c), m), o) y q) del Decreto extraordinario Nº 3161 no pueden ser objeto de nuevo pronunciamiento por parte de la Corte, y debe, en consecuencia, estarse a lo dispuesto en la sentencia de 20 de octubre de 1969.

2. El ordinal d) del artículo 13 del mismo Decreto es exequible.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1º Respecto de los artículos 1º y 2º, ordinales c), m), o) y q) del Decreto extraordinario Nº 3161 de 26 de diciembre de 1968, estése a lo resuelto en sentencia de 20 de octubre de 1969.

2º Es exequible el artículo 13, ordinal d) del mismo Decreto Nº 3161 de 26 de diciembre de 1968.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Minas y Petróleos y archívese el expediente.

J. Crótatas Londoño, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Gustavo Fajardo Pinzón, Jorge Gaviria Salazar, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera. Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. RENTA VITALICIA.

COSTOS Y DEDUCCIONES DE LOS AGRICULTORES

Son exequibles los artículos 1º, literal b), 10, parágrafos 2º, 15, 16, 33, 36, numerales 3º, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, numerales 5º y 62, parágrafo 2º, del Decreto 1366 de 1967. — La Corte se inhibe respecto de los artículos 23, incisos 4º y 6º, 24, 26, 62, parágrafos 1º y 86 del mencionado Decreto.

Afirma el actor que este ordinal "tiende a desconocer la naturaleza jurídica y económica del contrato de renta vitalicia".

El Código Civil reglamenta el contrato de renta vitalicia diciendo que es aquél por medio del cual una persona se obliga a título oneroso a pagar a otra una renta o pensión, durante la vida de cualquiera de estas dos personas o de un tercero; y considera este contrato como aleatorio.

De la definición del Código se deducen por consiguiente los siguientes aspectos del contrato: el carácter aleatorio y oneroso; que la pensión consista en dinero y que haya un precio. Además, es un contrato solemne, que requiere el otorgamiento de escritura pública. El precio puede ser en dinero, o en cosas raíces o muebles; y la pensión puede determinarse libremente entre las partes sin que la ley exija proporción entre la renta y el precio.

El literal b) del artículo 1º del Decreto 1366, acusado, eleva al doce por ciento (12%) del precio o capital la estimación de la renta bruta para efectos fiscales.

Esta estimación ha sido modificada desde el año de 1936 en que por medio del Decreto 818 se estimó en un tres y medio por ciento (3½%) del precio; la Ley 81 de 1960 elevó este porcentaje al seis; el Decreto 1366 lo aumenta al doce y la Ley 63 de 1967 ratifica esta estimación.

El tratamiento que la ley da a estos contratos, según las normas citadas antes, se refiere exclusivamente al aspecto rentístico, sin modificar en nada la naturaleza jurídica y económica de los mismos. La aleatoriedad que el Código Civil asigna al contrato de renta vitalicia no se desvirtúa por el hecho de apreciar el precio de la renta en su valor real o comercial de acuerdo con las normas trazadas en las leyes fiscales. La renta puede ser fijada libremente por los contratantes sin sujeción al precio; pero para los efectos fiscales es necesario determinar el precio real y deducir el doce por ciento (12%) como renta bruta.

El aumento que ha sufrido la estimación de esta renta bruta desde el año de 1936, sigue apenas la fluctuación del interés bancario, que rige las transacciones como lo anota el Procurador General.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., enero veintidós de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

I - DEMANDA

El ciudadano **Gilberto Sarmiento Barrera**, identificado con la cédula de ciudadanía número 17.024.024 de Bogotá, presenta demanda de inexequibilidad contra las siguientes disposiciones:

"Decreto número 1366 de 1967
(Julio 20)

'Por el cual se dictan normas contra la evasión y el fraude al impuesto sobre la renta,

complementarios, especiales y sucesorales y se adoptan otras disposiciones'.

"El Presidente de la República de Colombia,

en uso de sus facultades constitucionales y legales, y especialmente de las que le confiere la Ley 28 del 19 de julio de 1967,

Decreta:

"Renta vitalicia

"Artículo 1º El artículo 33 de la Ley 81 de 1960 quedará así: Cuando se pacte renta vitalicia se tendrán en cuenta, para efectos fiscales, las siguientes normas:

".....

"b) La pensión periódica es renta bruta para el beneficiario y se estimará en el 12% anual del precio o capital;

"Artículo 10. Parágrafo 2º Para aceptar la deducción que soliciten por salarios los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), deberá acreditarse que se estaba a paz y salvo por tales conceptos en el último día del ejercicio fiscal, y acompañarse a la declaración de renta y patrimonio relación discriminada de los salarios denunciados al hacer los pagos o aportes.

"Artículo 15. El artículo 46 de la Ley 81 de 1960 quedará así: Unicamente se aceptarán como costo, deducción o exención, los salarios, honorarios, comisiones, bonificaciones y en general las compensaciones por servicios personales, los intereses, arrendamientos y regalías que han de constituir renta bruta para el beneficiario, cuando en la declaración de renta se le identifique por su nombre y apellido o razón social, y número de cédula de ciudadanía o de identificación tributaria (NIT), e indique el monto del pago o abono.

"La falta de cualquiera de estos requisitos sólo podrá suplirse comprobando que el beneficiario de la renta la había denunciado antes de haberse requerido o practicado la liquidación del impuesto al contribuyente que solicite el reconocimiento del respectivo costo, deducción o exención.

"En caso de que el beneficiario resida en el exterior, la cantidad pagada o abonada sólo será deducible si se acredita la consignación de lo retenido a título del impuesto sobre la renta, de conformidad con el artículo 27 de este Decreto.

"Serán deducibles sin que sea necesaria la retención:

"a) Los pagos a comisionistas en el exterior originados por la compra o venta de mercancías, materias primas u otra clase de bienes sin exceder del dos y medio por ciento (2½%) del valor de la operación.

"b) Los intereses sobre créditos a corto plazo derivados de la importación de mercancías o de sobregiros o descubiertos bancarios, sin exceder del cuatro por ciento (4%) del valor del crédito o sobregiro.

"La suma de los gastos a que se refieren los literales anteriores no podrán afectar en más de un cinco por ciento (5%) en cada ejercicio fiscal, la renta líquida computada antes de hacer la deducción.

"Los porcentajes indicados en este literal podrán ser modificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando las circunstancias así lo hicieren necesario.

"Artículo 16. A los contribuyentes dedicados a la agricultura que no pudieren cumplir los requisitos legalmente exigidos para la aceptación de costos y deducciones, se les tomará como tales el ochenta por ciento (80%) del valor de los ingresos que provengan de dicha actividad.

"Artículo 26. El artículo 60 de la Ley 81 de 1960 quedará así:

"La tarifa del impuesto sobre la renta para las personas naturales y sucesiones ilíquidas, es la siguiente:

TASA %	RENTA LIQUIDA GRAVABLE	IMPUESTO
0.75	2.000.00	15.00
1.50	3.000.00	30.00
2.0	4.000.00	50.00
2.5	5.000.00	75.00
3.0	6.000.00	105.00
4.0	7.000.00	145.00
5.0	8.000.00	195.00
6.0	9.000.00	255.00
7.0	10.000.00	325.00
8.0	11.000.00	405.00
9.0	12.000.00	495.00
10.0	14.000.00	695.00

TASA %	RENTA LIQUIDA GRAVABLE	IMPUESTO
11.0	16.000.00	915.00
12.0	18.000.00	1.115.00
13.0	20.000.00	1.415.00
14.0	22.000.00	1.695.00
15.0	24.000.00	1.995.00
16.0	26.000.00	2.315.00
17.0	28.000.00	2.655.00
18.0	30.000.00	3.015.00
19.0	32.000.00	3.395.00
20.0	34.000.00	3.795.00
21.0	36.000.00	4.215.00
22.0	38.000.00	4.655.00
23.0	40.000.00	5.115.00
24.0	43.000.00	5.835.00
25.0	46.000.00	6.585.00
26.0	49.000.00	7.365.00
27.0	52.000.00	8.175.00
28.0	55.000.00	9.015.00
29.0	58.000.00	9.885.00
30.0	61.000.00	10.785.00
31.0	64.000.00	11.715.00
32.0	67.000.00	12.675.00
33.0	70.000.00	13.665.00
34.0	80.000.00	17.065.00
35.0	90.000.00	20.565.00
36.0	100.000.00	24.165.00
37.0	150.000.00	42.665.00
38.0	200.000.00	61.665.00
39.0	250.000.00	81.165.00
40.0	300.000.00	101.165.00
41.0	400.000.00	142.165.00
42.0	500.000.00	184.165.00
43.0	600.000.00	227.165.00
44.0	700.000.00	271.165.00
45.0	800.000.00	316.165.00
46.0	900.000.00	362.165.00
47.0	1.000.000.00	409.165.00
48.0	1.200.000.00	505.165.00
49.0	1.400.000.00	603.165.00
50.0	1.600.000.00	703.165.00
51.0	1.800.000.00	805.165.00
52.0	1.800.001.00 en adelante.	

"Artículo 33. Los saldos no remesados, provenientes de ingresos sobre los cuales se haya hecho la retención, no se tendrán como patrimonio que implique la obligación de presentar declaración de renta y patrimonio en el año en que se obtengan.

"Artículo 36. El artículo 75 de la Ley 81 de 1960 quedará así:

"No están sujetos al impuesto complementario de patrimonio:

1) Los bienes improductivos, cuando por una absoluta imposibilidad física o jurídica, derivada de causas ajenas a la voluntad del contribuyente, no haya lugar a la obtención de renta en el ejercicio gravable de que se trate.

"Para gozar de este beneficio, deberá formularse la correspondiente solicitud junto con la declaración de renta y patrimonio, acreditando las causas de la improductividad; si se trata de socios, la solicitud la hará la respectiva sociedad. La exención se limitará proporcionalmente a la parte del año en que los bienes estuvieron afectados por la imposibilidad absoluta, de conformidad con los reglamentos.

"2. Los bienes originados en capitalización de rentas exclusivas de trabajo, prestaciones sociales, indemnizaciones por muerte, enfermedades o accidentes de trabajo, o bonificaciones reconocidas a los trabajadores. Se presume que las capitalizaciones que efectúe el contribuyente corresponden en primer término a estas rentas. Esta exención sólo rige para el año en que se obtenga y capitalice el respectivo ingreso.

"3. Los saldos no remesados ni reinvertidos en el país que tengan por origen ingresos sobre los cuales se haya practicado la retención ordenada en este Decreto, en el año en que se obtengan.

"4. Los objetos de arte y colecciones de autores extranjeros, cuyo precio de adquisición para cada objeto no exceda de $ 1.000.00, o para la colección completa de $ 10.000.00. Si el valor fuere superior a estas cifras se gravará el exceso.

"5. Los objetos de arte o colecciones de autores nacionales.

"6. Los muebles de uso personal o doméstico, salvo las joyas, en cuanto su valor comercial total no exceda de $ 10.000.00.

"7. Los bienes pertenecientes a personas que no sean gravables con el impuesto sobre la renta o los que produzcan rentas exentas de gravamen, salvo cuando la ley que conceda la exención excluya expresamente el impuesto complementario.

"8. Los cementerios públicos o privados, bóvedas y mausoleos.

"9. Los resguardos indígenas.

"10. Los primeros $ 20.000.00 de los patrimonios líquidos gravables que no excedan de $ 200.000.00.

"11. Los primeros $ 60.000.00 invertidos en acciones de sociedades anónimas colombianas.

"12. Los derechos patrimoniales de los asociados en corporaciones, asociaciones o fundaciones que no persigan fines de lucro.

"13. Los patrimonios invertidos en minas de oro, plata y platino.

"14. Los demás bienes exentos en virtud de leyes especiales.

"Artículo 51. El artículo 17 del Decreto 1651 de 1961 quedará así:

"Cuando los funcionarios de impuestos encuentren alguna situación que sea necesario aclarar, deberán solicitar explicaciones al contribuyente fijando para ello un término prudencial; pero no podrán requerirlo para que cumpla formalidades que por ley ha debido llenar en la declaración de renta y patrimonio. Salvo disposición expresa en contrario, el incumplimiento de lo ordenado en este artículo no causa nulidad de la liquidación, sino las sanciones disciplinarias legales.

"Vencido el plazo sin que el contribuyente haya dado respuesta al requerimiento, el funcionario procederá de acuerdo con los elementos de juicio existentes.

"Artículo 52. El artículo 25 del Decreto 1651 de 1961 quedará así:

"Todo contribuyente puede corregir su declaración de renta y patrimonio ya presentada para adicionarla, modificarla o cumplir requisitos omitidos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que vence legalmente el plazo para presentarla, o a la de su presentación, si ésta fuere extemporánea. Dichas correcciones no darán lugar a sanciones y se entenderán así cumplidos oportunamente tales requisitos.

"El plazo para la corrección oportuna se extingue por auto que ordene inspección ocular de la contabilidad, requerimiento o notificación de la liquidación oficial. Extinguido el plazo, los hechos materia de corrección deberán demostrarse plenamente.

"La liquidación privada que se presenta con la declaración de renta y patrimonio puede ser modificada por las Secciones de Liquidación o por el contribuyente, antes de que se practique la liquidación oficial definitiva.

Cuando se modifique la declaración, simultáneamente debe corregirse la liquidación privada.

"Artículo 57. Hacen parte integrante de la contabilidad todos los comprobantes internos y externos que sirven de respaldo a las partidas asentadas en los libros, así como la correspondencia directamente relacionada con el negocio.

"Parágrafo. Se entiende por comprobante interno el documento que sirve para registrar operaciones que no afectan directamente a terceros, tales como movimiento de reservas, gastos diferidos, distribución de costos y gastos, etc., y debe contener: fecha, número de serie, descripción de la operación y cuantía de la misma.

"Comprobante externo es el documento que se produce para registrar operaciones realizadas con terceros, tales como: facturas de ventas, recibos por compras, ingresos y egresos de caja, etc., y debe contener la fecha de expedición, número de serie, nombre, cédula de ciudadanía o número de identificación tributaria (NIT) de la persona con la cual se realizó la operación, detalles, valor y forma de pago.

"Artículo 58. El artículo 77 del Decreto 1651 de 1961 quedará así:

"Constituyen plena prueba los asientos de contabilidad en los libros del contribuyente debidamente registrados y llevados de acuerdo con las normas legales, cuando aparezcan respaldados por comprobantes internos o externos.

"Artículo 59. Los libros de contabilidad y sus comprobantes deberán presentarse conjuntamente a los funcionarios de Impuestos Nacionales legalmente autorizados para inspeccionarlos, en el momento en que éstos lo requieran.

"Artículo 60. El registro de los libros de contabilidad podrá hacerse en cualquier momento del período fiscal, pero el movimiento debe asentarse diariamente.

"Artículo 61. Los contribuyentes obligados a llevar libros de contabilidad según el Código de Comercio, incurrirá en sanción en los siguientes casos:

".....

5º Cuando sin justa causa se negaren a exhibir los libros y los documentos que forman parte integrante de la contabilidad, solicitados por los funcionarios de Impuestos Nacionales legalmente autorizados para revisarlos.

"Artículo 62. ...

"Parágrafo 2º Las multas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones por extemporaneidad e inexactitud y del desconocimiento de costos, deducciones de la renta bruta o pasivos patrimoniales, cuando esto resulte procedente de acuerdo con las normas tributarias".

II - NORMAS CONSTITUCIONALES QUE EL ACTOR CONSIDERA INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

Sin referirse a cada uno de los artículos acusados, el actor afirma que hubo exceso en el uso de las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 28 de 1967, por lo cual se viola el numeral 12 del artículo 76 de la Carta; y que, al referirse a los contratos de renta vitalicia celebrados con anterioridad a la fecha del Decreto, se viola el artículo 30 en cuanto vulnera los derechos adquiridos.

Reiteradamente solicita el demandante la declaratoria de inexequibilidad o ilegalidad, fundando su argumentación en que varias de las normas acusadas violan preceptos legales o contradicen la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Igualmente omite la transcripción literal de algunos preceptos que acusa.

III - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Este funcionario hace un detenido estudio de las disposiciones acusadas; refiriéndose principalmente a la naturaleza jurídica del contrato de renta vitalicia, y a la facultad legal de aumentar el porcentaje que se debe declarar como renta bruta a título de pensión dice:

"En cuanto a que el aumento porcentual establecido en la norma acusada "genera retroactividad, y por consiguiente vulneración de derechos adquiridos", debe anotarse que el régimen legal del impuesto sobre la renta crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, y no individuales o concretas; por lo tanto, no puede hablarse de derechos adquiridos. Las situaciones jurídicas a que da lugar el régimen impositivo son eminentemente modificables, razón por la cual leyes posteriores pueden variar el sistema de tributación sin que el contribuyente pueda oponerse válidamente a ello".

Termina pidiendo:

"1º Declarar inexequible el artículo 26 del Decreto-ley 1366 de 1967, pero solamente en la parte en que señala la tasa del impuesto aplicable a las rentas líquidas gravables de dos mil pesos ($ 2.000.00) a cinco mil pesos ($ 5.000.00);

"2º Declarar exequibles las siguientes normas del mismo Decreto 1366 de 1967: literal b) del artículo 1º, el parágrafo 2º del artículo 10, el artículo 15, el artículo 16, el artículo 33, el numeral 3º del artículo 36, el artículo 51, el artículo 52, el artículo 58 y el artículo 59;

"3º Declararse inhibida para decidir sobre la acusación formulada contra el artículo 86 del Decreto 1366 de 1967, por sustracción de materia; y

"4º Declararse inhibida para decidir respecto de los incisos 4º y 6º (sic) del artículo 23, el parágrafo del artículo 57, los incisos 1º y 3º del artículo 60, el artículo 61 y el artículo 62 del mencionado Decreto Nº 1366 de 1967, por ineptitud de la demanda".

IV - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Sin tener en cuenta los argumentos sobre ilegalidad o violación de la jurisprudencia del Consejo de Estado que el actor desarrolla como fundamento principal de su demanda, la Corte en distintos apartes procede a hacer el estudio de cada una de las normas acusadas y su confrontación con los preceptos de la Carta, omitiendo decidir acerca de las disposiciones cuya transcripción literal no se hizo, porque este requisito, si bien de forma, es de necesario cumplimiento según el artículo 16 del Decreto 432 de 1969.

Primera. No se estudia la impugnación de los artículos 23, incisos 4º y 6º, 24 y 86,

porque el actor no hace la transcripción literal de los mismos.

Segunda. a) El literal b) del artículo 1º del Decreto 1366 que dice:

"La pensión periódica es renta bruta para el beneficiario y se estimará en el doce por ciento (12%) anual del precio o capital".

Afirma el actor que este ordinal "tiende a desconocer la naturaleza jurídica y económica del contrato de renta vitalicia".

El Código Civil reglamenta el contrato de renta vitalicia diciendo que es aquél por medio del cual una persona se obliga a título oneroso a pagar a otra una renta o pensión, durante la vida de cualquiera de estas dos personas o de un tercero; y considera este contrato como aleatorio.

De la definición del Código se deducen por consiguiente los siguientes aspectos del contrato: el carácter aleatorio y oneroso; que la pensión consista en dinero y que haya un precio. Además, es un contrato solemne, que requiere el otorgamiento de escritura pública. El precio puede ser en dinero, o en cosas raíces o muebles; y la pensión puede determinarse libremente entre las partes sin que la ley exija proporción entre la renta y el precio.

El literal b) del artículo 1º del Decreto 1366, acusado, eleva al doce por ciento (12%) del precio o capital la estimación de la renta bruta para efectos fiscales.

Esta estimación ha sido modificada desde el año de 1936 en que por medio del Decreto 818 se estimó en un tres y medio por ciento (3½%) del precio; la Ley 81 de 1960 elevó este porcentaje al seis; el Decreto 1366 lo aumenta al doce y la Ley 63 de 1967 ratifica esta estimación.

El tratamiento que la ley da a estos contratos, según las normas citadas antes, se refiere exclusivamente al aspecto rentístico, sin modificar en nada la naturaleza jurídica y económica de los mismos. La aleatoriedad que el Código Civil asigna al contrato de renta vitalicia no se desvirtúa por el hecho de apreciar el precio de la renta en su valor real o comercial de acuerdo con las normas trazadas en las leyes fiscales. La renta puede ser fijada libremente por los contratantes sin sujeción al precio; pero para los efectos fiscales es necesario determinar el precio real y deducir el doce por ciento (12%) como renta bruta.

El aumento que ha sufrido la estimación de esta renta bruta desde el año de 1936, sigue apenas la fluctuación del interés bancario, que rige las transacciones como lo anota el Procurador General.

La norma acusada se ciñe estrictamente a la facultad concedida al Gobierno por el literal a) del artículo 1º de la Ley 28 de 1967 que dice: "Determinar la renta y patrimonio gravable de los participantes en contratos de renta vitalicia, tomando en consideración la naturaleza jurídica y económica de tales contratos".

b) Acusa el actor el parágrafo 2º del artículo 10 en cuanto exige el Paz y Salvo por concepto de los aportes o pagos que los patronos están obligados a hacer al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) y la relación discriminada de los salarios denunciados al hacer tales aportes o pagos.

El literal h) del artículo 1º de la ley de facultades autoriza al Gobierno a fin de: "establecer los controles necesarios para evitar la simulación en pagos deducibles de la renta bruta y en lo relativo a exenciones". La norma acusada encaja perfectamente dentro de la facultad conferida al Gobierno; y la exigencia que éste hace del paz y salvo por concepto de pagos al SENA y a los Seguros Sociales es admisible porque se trata de establecimientos públicos, de interés general, cuyo sostenimiento depende precisamente de los aportes que los empleadores hacen proporcionalmente a los sueldos o salarios que pagan a sus trabajadores.

De otra parte, este requisito estaba ya establecido en el numeral 1º del artículo 43 de la Ley 81 de 1960.

No hay exceso en el ejercicio de las facultades.

c) Acusa también el actor el artículo 15 del Decreto 1366.

Determina este artículo los costos, deducciones, exenciones, salarios, etc., que afectan la renta bruta y la manera de demostrar tales deducciones o sea por medio de la identificación del beneficiario del pago o abono; acepta la prueba supletoria y

reglamenta la comprobación cuando el beneficiario reside en el exterior.

El literal h) del artículo 1º de la ley de facultades permite al Gobierno establecer los controles necesarios para evitar la simulación en pagos deducibles de la renta bruta y en lo relativo a exenciones.

No se excede la facultad con la norma acusada.

Por otra parte debe observarse que esta norma sigue casi literalmente los lineamientos del artículo 46 de la Ley 81 de 1960 y que el artículo 25 de la Ley 63 de 1967 la modifica parcialmente.

d) El artículo 16 determina que a los contribuyentes dedicados a la agricultura que no puedan cumplir los requisitos legales exigidos para la aceptación de costos y deducciones "se les tomará como tales el ochenta por ciento (80%) del valor de los ingresos que provengan de dicha actividad".

La esencia de este precepto es, simplemente, señalar por vía de excepción a las normas generales sobre comprobación de costos y deducciones, un tanto por ciento de los ingresos brutos como costos o deducciones aceptables. Esto es, se trata del ejercicio, por vía exceptiva, de la facultad que el literal h) del artículo 1º de la ley otorgó al Gobierno para establecer los controles necesarios en orden a evitar la simulación en pagos deducibles de la renta, y ello en atención a las circunstancias de hecho en que normalmente se desarrolla la economía agrícola. La norma acusada, por lo tanto, encaja dentro de tales facultades.

Además, el artículo 25 de la Ley 81 de 1960 señala la manera de determinar los costos y faculta al Gobierno para hacer las reglamentaciones correspondientes, y el Decreto 437 de 1961, en su artículo 34 señala la manera de determinar los costos referentes a la agricultura. De lo cual resulta que la norma acusada tiene también sus antecedentes legales en estas disposiciones que se citan.

e) El artículo 26 del Decreto 1366 que señala "la tarifa de impuestos sobre la renta para las personas naturales o sucesiones ilíquidas" ha sido ratificado por el artículo 16 de la Ley 63 de 1967, que dice: "la tarifa unificada de los impuestos para personas naturales y sucesiones ilíquidas de que trata el artículo 26 del Decreto 1366 de 1967, regirá durante la vigencia del impuesto especial de Fomento Eléctrico e Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) expirada la cual se reducirá en la misma proporción en que se hizo el ajuste al incorporar este impuesto en la mencionada tarifa".

Este impuesto especial creado por el artículo 101 de la Ley 81 de 1960 "regirá hasta el año gravable de 1969, inclusive" (artículo 108); y el Decreto 2814 de 1965 cambió la destinación del impuesto siderúrgico del país por el de Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS).

La ratificación que el artículo 16 de la Ley 63 de 1967 hace de la tarifa señalada en el artículo 26 del Decreto 1366 y la unificación de esta tarifa para personas naturales y sucesiones ilíquidas, deja sin base la acusación formulada por el actor contra el artículo 26, citado.

Hay, por consiguiente, una sustracción de materia.

f) Los artículos 33 y 36, numeral 3º, acusados, que recíprocamente se complementan porque el primero considera los saldos no remesados como patrimonio que no implica la obligación de presentar declaración de renta y patrimonio; y el segundo, en su numeral 3º establece que estos mismos "saldos no remesados" se tendrán como patrimonio no sujeto al impuesto complementario, se refieren a bienes sobre los cuales ya se han liquidado los impuestos de renta y complementarios y de los que se ha hecho la correspondiente retención en la fuente.

Por consiguiente si se tratara de incluir tales saldos no remesados dentro del patrimonio denunciable en la declaración de renta y patrimonio, se establecería una doble tributación que es lo que quiere evitarse con la facultad g) del artículo 1º de la Ley 28 de 1967, que permite "dictar normas para evitar recargos provenientes de la tributación múltiple" cuando se trata de dividendos pagados o abonados en cuentas por sociedades anónimas domiciliadas en Colombia a favor de Sociedades de cualquier índole o de personas domiciliadas en el exterior.

No hay rebasamiento de facultades.

g) El artículo 51, acusado, es una transcripción del artículo 17 del Decreto 1551 de 1961 que dice: "Siempre que el funcionario a quien corresponda practicar una liquidación del impuesto sobre la renta encontrare una situación que debe aclararse, partidas o información que requieran explicación, comprobación o adición, para salvaguardiar tanto los intereses del fisco como los del contribuyente, deberá solicitarlas señalando un término prudencial para la respuesta. Vencido dicho término podrá practicarse la liquidación por los elementos de juicio que obren en el expediente. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo no causa nulidad de la declaración sino la sanción disciplinaria prevista en el presente Decreto".

Este artículo 51 tiene su fundamento en la facultad concedida al Gobierno por el artículo 6º de la Ley 28 de 1967 para modificar las normas vigentes sobre tiempo útil para enmendar las declaraciones de renta y patrimonio y el reajuste de la declaración privada.

La prohibición de hacer requerimientos a los contribuyentes para que cumplan las formalidades exigidas por la ley tampoco implica un rebasamiento de las facultades legales.

h) El artículo 52 que señala el tiempo para corregir, adicionar, modificar o cumplir requisitos omitidos en la declaración de renta y patrimonio del contribuyente, corresponde exactamente a la facultad conferida en el artículo 6º de la Ley 28 de 1967 que dice: "las normas vigentes sobre tiempo útil para enmendar la declaraciones de renta y patrimonio y reajuste de la declaración privada serán modificadas por el Gobierno en cuanto sea indispensable para evitar fraudes y demoras en el pago oportuno del impuesto".

i) El artículo 57 determina que hacen parte integrante de la contabilidad todos los comprobantes internos y externos que sirven de respaldo a las partidas asentadas en los libros, así como la correspondencia directamente relacionada con el negocio; el artículo 58 da el carácter de plena prueba a los libros registrados y llevados de acuerdo con las normas legales; y el 62 establece las sanciones para los contribuyentes que no tienen libros o los lleven en forma indebida.

Esta reglamentación de los libros de contabilidad, en cuanto a la manera de llevarlos y de presentar los comprobantes que justifiquen los asientos y la determinación de las sanciones, corresponde a la facultad otorgada al Gobierno en el literal ll) del artículo 1º de la Ley 28, que dice: "dictar normas sobre libros de contabilidad o de simples ingresos y egresos, comprobación de los asientos que se hagan en dichos libros y régimen de sanciones para los infractores.

j) Los artículos 59 y 71, numeral 5º, que obligan a los contribuyentes a presentar los libros de contabilidad a los funcionarios de impuestos nacionales legalmente autorizados para inspeccionarlos, y sancionan el incumplimiento, quedan comprendidos dentro de la facultad concedida al Gobierno en el literal ll) del artículo 1º de la Ley 28 de 1967, ya transcrito.

Por otra parte estas normas son un desarrollo del inciso 2º del artículo 38 de la Constitución Política.

k) Los artículos 60 y 62 (éste en cuanto no ha sido modificado por el artículo 27 de la Ley 63 de 1967) referentes a registro de los libros de contabilidad, a los asientos que en ellos se deban hacer y a las sanciones correspondientes, son igualmente una reglamentación emanada del literal ll) del artículo 1º de la ley de facultades, transcrito antes.

El parágrafo 2º de este artículo 62 también queda incluído dentro del literal ll) que se cita.

El parágrafo 1º del artículo 62 está expresamente modificado por el artículo 27 de la Ley 63 de 1967 que dice: "La cuantía de la sanción señalada en este artículo podrá graduarse en los reglamentos según la gravedad de la infracción y la capacidad económica del contribuyente, pero no podrá ser inferior a diez mil pesos ($ 10.000) ni exceder del veinticinco por ciento (25%) de su patrimonio líquido en el último día del ejercicio fiscal".

V - FALLO

Por 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

Primero. Declararse inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 23, incisos 4º y 6º, 24 y 86 del Decreto número 1366 de 1967, por ineptitud adjetiva de la demanda.

Segundo. Declararse inhibida para conocer de la acusación formulada contra los artículos 26 y 62, parágrafo 1º, del mismo Decreto, por sustracción de materia.

Tercero. Son exequibles los artículos 1º, literal b), 10, parágrafo 2º, 15, 16, 33, 36, numeral 3º, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, numeral 5º y 62, parágrafo 2º del Decreto 1366 de 1967.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Minas y Petróleos y archívese el expediente.

J. Crótatas Londoño, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Gustavo Fajardo Pinzón, Jorge Gaviria Salazar, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SUPERINTENDENCIAS

Es exequible el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968 "por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional".

La Corte no encuentra oposición entre el artículo 135 de la Ley fundamental y el artículo 4º acusado, por el cual se definen las Superintendencias, como "organismos adscritos a un Ministerio", para que "cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna".

En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones: 1ª la ley señala las funciones que el Presidente, de manera general o en casos especiales, puede delegar, funciones que se hallan enumeradas sin limitación taxativa en el artículo 120 de la Constitución y en los demás textos, constitucionales o legales, que lo complementan; y 2ª, la delegación, en armonía con la materia o materias señaladas en la ley, se perfecciona por medio de reglamento ejecutivo, o sea, "según lo disponga el Presidente".

Ahora bien, ejercida la facultad de delegar, cuando ello se hace en cabeza de alguno de los Ministros del Despacho, éste puede cumplirla directamente, o por medio de sus dependencias, entre las cuales se encuentran las Superintendencias de que trata el artículo 4º acusado, el cual, como se ve, en vez de violar el artículo 135 de la Carta puede, al contrario, contribuir a darle operancia.

Ni se olvide, como sí lo recuerda el Procurador, que la natural vinculación de las Superintendencias contempladas en el artículo 4º acusado respecto de los Ministerios a los cuales se adscriban, resalta si se tiene en cuenta que los actos que ellas llegaren a dictar estarían sujetos, de acuerdo con las reglas generales sobre vía gubernativa, al recurso de apelación ante el respectivo Ministro, "quien, en esta forma, —anota el Procurador— actúa como inmediato superior jerárquico del Superintendente". Es el Ministro quien, en definitiva, ha de dirigir, encauzar y ejercer, a través de una Superintendencia, y cuando así lo estime conveniente, la delegación que le pueda conferir el Presidente.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., enero veintidós de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **Miguel Orozco Ramírez**, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución y con el lleno de las formalidades prescritas por el Decreto Orgánico 432 de 1969, pide que se declare inexequible el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968, demanda que ha sufrido la tramitación de rigor y debe fallarse.

TEXTO ACUSADO

Artículo 4º **De las Superintendencias.** Son organismos adscritos a un Ministerio que, dentro de la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley, cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna".

DISPOSICION VIOLADA Y RAZONES

El autor sustenta su demanda, en resumen, de la manera siguiente:

"La inexequibilidad del artículo 4º del Decreto 1050 de 1968 es clara al determinar que las Superintendencias son organismos que cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, por cuanto la norma transcrita incluye dentro de las funciones de los organismos citados, funciones que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, según lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Nacional y que sólo pueden ser delegadas por éste en los funcionarios relacionados en el artículo 135 de la Carta y no en entidades como las que determina la norma acusada".

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

El Jefe del Ministerio Público recalca que la creación de entidades administrativas, adscritas y dependientes de la Presidencia de la República o de los Ministerios, facilita en mucho las labores de la administración pública, sin que por ello se incurra en violación del artículo 135 de la Carta sobre delegación de funciones por el Presidente a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, como funcionarios superiores de la Administración, y a los Gobernadores, como Agentes del Gobierno.

Y agrega el Procurador:

"La norma acusada, en síntesis, no delega en las Superintendencias funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. Solamente define a tales entidades como partes integrantes de los Ministerios, destinadas a cumplir funciones que corresponden al Presidente de la República en la calidad mencionada, pero que el Presidente puede delegar en los organismos primarios del Estado de acuerdo con el artículo 135 de la Carta. Por lo tanto, la delegación recaerá en cada caso en el respectivo Ministerio, el cual cumplirá las funciones comprendidas en la delegación a través de sus diferentes divisiones, secciones, grupos o entidades adscritas".

CONSIDERACIONES

La Corte no encuentra oposición entre el artículo 135 de la ley fundamental y el artículo 4º acusado, por el cual se definen las Superintendencias, como "organismos adscritos a un Ministerio", para que "cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna".

En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones: 1ª La ley señala las funciones que el Presidente, de manera general o en casos especiales, puede delegar, funciones que se hallan enumeradas sin limitación taxativa en el artículo 120 de la Constitución y en los demás textos, constitucionales o legales, que lo complementan; y 2ª La delegación, en armonía con la materia o materias señaladas en la ley, se perfecciona por medio de reglamento ejecutivo, o sea, "según lo disponga el Presidente".

Ahora bien, ejercida la facultad de delegar, cuando ello se hace en cabeza de alguno de los Ministros del Despacho, éste puede cumplirla directamente, o por medio de sus dependencias, entre las cuales se encuentran las Superintendencias de que trata el artículo 4º acusado, el cual, como se ve, en vez de violar el artículo 135 de la Carta puede, al contrario, contribuir a darle operancia.

Ni se olvide, como sí lo recuerda el Procurador, que la natural vinculación de las Superintendencias contempladas en el artículo 4º acusado respecto de los Ministerios a los cuales se adscriban, resalta si se tiene en cuenta que los actos que ellas llegaren a dictar estarían sujetos, de acuerdo con las reglas generales sobre vía gubernativa, al recurso de apelación ante el respectivo Ministro, "quien, en esta forma, anota el Procurador, actúa como inmediato superior jerárquico del Superintendente". Es el Ministro quien, en definitiva, ha de dirigir, encauzar y ejercer, a través de una Superintendencia, y cuando así lo estime conveniente, la delegación que le pueda conferir el Presidente.

Por último, y ello relieva que el artículo

4º acusado es constitucional, hay que tener presente que dicha disposición fue dictada oportunamente, en concordancia con precisas facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 65 de 1967, y que es propio de la ley, y por ende, de un decreto-ley, "determinar la estructura de la administración nacional", de acuerdo con el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución. Por medio del artículo acusado no se hace sino establecer e indicar un organismo integrante de "la estructura de la administración nacional", con lo cual se atiende estrictamente a la letra y al espíritu de la disposición constitucional citada. El artículo 4º únicamente determina un elemento constitutivo de la "estructura de la administración nacional", cuya efectiva institución y competencia quedan dependientes de reglamentación ulterior.

Por ningún aspecto se halla vicio de inconstitucionalidad en el asunto que se resuelve.

RESOLUCION

Con arreglo a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el artículo 4º del Decreto-ley 1050 del 5 de julio de 1968, "por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional".

Publíquese, notifíquese, cópiese, comuníquese al Ministerio de Desarrollo Económico, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

J. Crótatas Londoño, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Gustavo Fajardo Pinzón, Jorge Gaviria Salazar, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

LIBERTADES DE CIRCULACION DE IMPRESOS; DE ENSEÑANZA, DE PENSAMIENTO, DE OPINION, DE EXPRESION Y DE CONCIENCIA

Decreto 3157 de 1968 reorgánico del Ministerio de Educación: Exequibilidad del artículo 2º, inexequibilidad del ordinal e) del artículo 3º, exequibilidad parcial del artículo 8º del mismo Decreto.

El ordinal e) del artículo 3º del Decreto Nº 3157 de 1968, en cuanto extiende la inspección y vigilancia respecto a "espectáculos, textos, impresos, o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población" por fuera de los institutos docentes públicos y privados, quebranta el texto y el espíritu de los artículos 41 y 120, ordinal 12, de la Constitución, siendo, en consecuencia, parcialmente inexequible.

El artículo 8º del Decreto 3157 de 1968 es constitucional en la parte que dice: "Corresponde a la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, examinar y clasificar los espectáculos cinematográficos", pero no lo es en cuanto extiende esa facultad a los "de Radio, Televisión o de cualquier otra índole" porque éstos se rigen por leyes especiales y la Ley 65 de 1967 no dio al gobierno facultades para alterar los respectivos estatutos, como se dirá adelante. Y lo es también la última parte del mismo precepto por cuanto establece una especie de censura previa de "textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel moral y cultural de la población" al facultar a la mencionada Oficina para que pueda "autorizar su circulación, presentación o difusión en los casos en que ello sea necesario, a tenor de la reglamentación que el gobierno dicte y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones".

En efecto: el artículo 42, al establecer la libertad de imprenta o de prensa, excluye toda posibilidad, en tiempo de paz, de cualquier clase de censura o permiso previo para la circulación de periódicos e impresos en general. Lo que consagra es la responsabilidad que puede, entonces, exigirse de quienes violen las leyes en los únicos casos en que se "atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública".

Si la ley no puede establecer censura para impresos en general, no puede hacerlo tampoco el Gobierno, en tiempo de paz, por lo cual el artículo 8º del Decreto 3157, en cuanto a textos e impresos se refiere, resulta inexequible por violación directa del artículo 42 de la Constitución, y además, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, porque no existe autorización alguna en la Ley 65 de 1967 para modificar el régimen de prensa, consagrado como libre en la Ley 29 de 1944.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, febrero cinco de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

Los ciudadanos **Nelson Robles, María Arango Fonnegra, Gonzalo Torres Mendo-**

za, Juan Manuel Herrera, Luis Alfonso Avendaño, Enrique Pinzón Saavedra, Carlos E. Pinzón Bernal, María Castellanos, y Juan Francisco Mujica, solicitan de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, la declaración de inexequibilidad, parcial, de los artículos 2º, 3º y 8º del Decreto Extraordinario Nº 3157 de 26 de diciembre de 1968 "por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación".

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto Nº 432 de 1969, la demanda fue admitida por auto de 1º de septiembre del mismo año.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Decreto número 3157 de 1968
(Diciembre 26)

Por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967, y de las ordinarias que contempla la Ley 19 de 1958,

Decreta

. . . . . .

Artículo segundo. Corresponde al Ministro de Educación Nacional, conjuntamente con el Presidente de la República... garantizar la libertad de enseñanza, ejercer la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes... privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos...

Artículo tercero. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional:

. . . . . .

e) Ejercer la inspección sobre la educación formal o informal que se imparta a través de institutos o de espectáculos, textos, impresos o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población.

. . . . . .

Artículo octavo. Corresponde a la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, examinar y clasificar los espectáculos cinematográficos, de Radio, Televisión o de cualquier otra índole, y los textos, impresos y medios de divulgación, que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel cultural y moral de la población, y autorizar su circulación, presentación o difusión en los casos en que ello sea necesario, a tenor de la reglamentación que el Gobierno dicte y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones.

III - TEXTOS QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

Al respecto los actores exponen textualmente:

a) "Las disposiciones del Decreto 3157 de 1968 transcritas, que acusamos en esta demanda, son violatorias de la Constitución Nacional, especialmente del artículo 38 que estatuye la libertad para hacer circular impresos; del artículo 41, que declara libre la enseñanza; del artículo 42, que consagra la libertad de pensamiento, de opinión y de expresión; del artículo 53, que garantiza la libertad de conciencia; del artículo 76. especialmente en cuanto a las atribuciones 9ª y 12ª, relativas a las facultades del Congreso para determinar la estructura de la administración y para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias; de los artículos 118, ordinal 8º, sobre ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 76 —atribución 12ª— y 120, ordinal 21, relacionado con el poder del Presidente de la República en materia de estructura de la administración nacional.

b) "El literal e) del artículo 3º y el artículo 8º del Decreto 3157 de 1968, forman una unidad, porque éste expresa, manifiesta y desarrolla el contenido y el alcance de aquél. Cuando el literal e) del artículo 3º dice inspección sobre la educación informal quiere decir con ello que el Ministerio de Educación Nacional debe autorizar la circulación, las presentaciones y la difusión

de "los espectáculos cinematográficos, de Radio, Televisión o de cualquier otra índole, y los textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel cultural y moral de la población", en conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 8º del Decreto 3157 de 1968.

c) "Si el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones, debe autorizar la presentación, circulación o difusión de espectáculos y obras de arte, científicas, culturales, religiosas, políticas, de textos y de impresos en que se manifieste la inteligencia del hombre, es porque sin tal autorización no es permitida la presentación o la circulación o difusión de la cultura humana. Más claramente: esa presentación o la circulación o difusión está prohibida mientras no se autorice por una dependencia del Ministerio de Educación Nacional, o sea, por la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos.

d) "El artículo 8º del Decreto 3157 de 1968 faculta al Gobierno para que a su arbitrio, sin sujeción a ninguna norma y sin limitación alguna, disponga en qué casos es necesaria la referida autorización, por lo que ésta puede ser obligatoria para toda presentación, circulación o difusión de cualquier obra cultural, política, religiosa, artística, científica. Por ese camino, Colombia regresa al más tétrico oscurantismo.

e) "Es evidente, ya que no necesita de ninguna disquisición lógica o jurídica para demostrarlo, que estamos en presencia de una grave prohibición de expresar y publicar el pensamiento y la opinión del individuo, del hombre. Así se viola el artículo 42 de la Constitución Nacional, que garantiza la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de expresión, la libertad de publicación y difusión. Es bien sabido que el artículo 42 de la Constitución no se refiere exclusivamente a la escrita, cuando declara que "la prensa es libre en tiempo de paz"; sino que alude a todos los medios de expresar el pensamiento, de comunicarlo, transmitirlo o difundirlo.

f) "Asimismo, las disposiciones acusadas infringen el artículo 53 de la Constitución Nacional, toda vez que se oponen a la libertad de conciencia y de cultos. La presentación de cultos religiosos, la comunicación y publicación de textos religiosos y aun filosóficos, de opiniones respecto de esas creencias; la difusión del pensamiento religioso o filosófico del individuo; todo ello deja de ser libre, a causa de que la libertad de creer, o de no creer, de manifestar a la sociedad colombiana la creencia o la falta de creencia religiosa, la adopción o repudio de cualquier filosofía, y las razones para ello, quedan sometidos a la autorización de una dependencia del Ministerio de Educación. De esa manera no garantiza el Estado la libertad de conciencia.

g) "Podrá gravarse, pero nunca prohibirse en tiempo de paz, la circulación de impresos por los correos", ordena el artículo 38 de la Constitución Nacional. Es obvio que no se trata exclusivamente de los correos, sino también de otras formas de distribución, circulación o transporte.

"Los impresos, los textos, las demás obras y manifestaciones intelectuales, de la cultura humana, pueden circular, distribuirse y transportarse libremente por el territorio colombiano. El requisito de la autorización ministerial para esas operaciones, implica restricción y prohibición, que contraría al artículo 38 de la Constitución, que dispone la libertad de circulación de las obras de la inteligencia y ordena al Gobierno respetarla y hacerla respetar.

h) "El artículo 41 de la Constitución Nacional "garantiza la libertad de enseñanza", pero autoriza al Estado para ejercer "la suprema inspección y vigilancia de los **institutos docentes**, públicos o privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos".

"La inspección y vigilancia, que no la orientación y dirección, del Estado en materia de enseñanza, se puede hacer sobre los institutos docentes, los establecimientos de enseñanza sistematizada, sobre escuelas, colegios, liceos, etc. Pero no tiene ninguna atribución constitucional el Estado, ni mu-

cho menos el Ministerio de Educación, para tener esa suprema inspección y vigilancia sobre "los espectáculos cinematográficos, de Radio, Televisión o de cualquier otra índole, y los textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel cultural y moral de la población".

"La inspección y vigilancia a que se refieren las disposiciones acusadas, además equivalen a desempeñar funciones de dirección, que no son toleradas ni aún por los institutos docentes privados, pues el Estado sólo dirige, por medio del Presidente de la República, la instrucción pública nacional.

"No hay duda de que el artículo 41 de la Constitución Nacional es objeto de transgresión por el literal e) del artículo tercero y por el artículo octavo del Decreto 3157 de 1968, conforme a lo expuesto anteriormente".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público, en concepto de 9 de octubre de 1969, en la parte final, dice:

"Por lo expuesto, solicito de la Honorable Corte declarar exequibles el artículo 2º en la parte acusada y el literal e) del artículo 3º del Decreto 3157 de 1968, e inexequible el artículo 8º del mismo Decreto, pero sólo en cuanto prevé autorización para la circulación de textos e impresos por los correos, en tiempo de paz".

Dada la importancia y trascendencia de las opiniones del Procurador, se hace imprescindible la transcripción literal, lo cual contribuye a dar relieve y fundamento a las conclusiones de este fallo:

a) "La Ley 65 de 1967 constituye un conjunto de normas sobre facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la Administración tanto en su estructura como en el régimen del personal a su servicio y, desde luego, en su funcionamiento. Pero no únicamente tales autorizaciones fueron invocadas al expedirse el Decreto 3157 de 1968, acusado en parte, sino también las facultades constitucionales propias del Presidente y las ordinarias de que trata la Ley 19 de 1958.

"El Decreto 3157 reestructura lo que se ha denominado el Sector Educativo de la Nación, constituido por el Ministerio de Educación y por los establecimientos públicos a él vinculados o adscritos (artículo 1º).

"En su artículo 2º, primera de las disposiciones impugnadas, se limita a enunciar de modo general las funciones que en este ramo corresponden al Gobierno —Presidente de la República y Ministro de Educación—, de conformidad con las respectivas normas constitucionales (artículos 41, 57, 120 —numeral 12— y 132), algunas de las cuales reproduce textualmente.

"En el artículo 3º, acusado en su literal e) concreta ya las funciones del Ministerio, pero considerado éste todavía en su conjunto.

"Y en el artículo 8º, también objeto de la demanda, señala las de una de las unidades o dependencias del Ministerio, la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, contemplada en la estructuración realizada por el artículo 4º pero preexistente con otra denominación.

"Si se tiene en cuenta que entre las facultades extraordinarias de la Ley 65 de 1967 figura la de suprimir, fusionar y crear dependencias en la Rama Ejecutiva del Poder Público (literal i del artículo 1º); y que al Presidente de la República le corresponde crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios y Departamentos Administrativos y señalar sus funciones especiales (artículo 120, ordinal 21 de la Carta) y distribuir los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (artículo 132, inciso 2º, ibídem), resulta que las normas acusadas responden exactamente al ejercicio de los poderes extraordinarios adquiridos por el Jefe del Estado en virtud de la ley de facultades, tanto como a los propios u ordinarios originados directamente en los preceptos constitucionales mencionados.

"Se estima infundado el cargo en estudio.

b) "La acusación contra el artículo 2º del Decreto 3157 comprende dos aspectos: en

cuanto la inspección y vigilancia de los establecimientos docentes se confía al Gobierno, cuando la Carta en su artículo 41 habla de **Estado**, y en cuanto se extiende también a los institutos privados.

"Por su misma índole, las actividades de inspección y vigilancia son típicamente administrativas y deben ser ejercidas por el órgano del Estado encargado por la Constitución de la función ejecutiva porque, ciertamente, es el capacitado técnicamente para cumplirlas. Es absurdo pensar siquiera en la posibilidad de adscribírselas a la Rama Legislativa o a la Jurisdiccional. Así se deduce también de los propios textos constitucionales, si se examinan conjuntamente y se interpretan armónicamente el citado artículo 41 y el 120 en su numeral 12, en cuanto éste reconoce al Presidente de la República las facultades de reglamentación, dirección e inspección de la enseñanza o instrucción.

"Por otra parte, no es aceptable la restricción que los actores pretenden encontrar en el empleo de la palabra "pública" por la última norma aludida, para permitir el ejercicio pleno de aquellas funciones sólo respecto de los institutos oficiales, organizados y costeados por el Estado.

"El término **público** no es sinónimo de **oficial**: los servicios públicos no son solamente los prestados por entidades oficiales; se habla, por ejemplo, de transporte público, aunque esa actividad la realicen empresas o entidades particulares o privadas.

"La interpretación de los actores no consulta el espíritu de las normas y puede afirmarse que tampoco su mismo contexto. Si las atribuciones que se examinan aludieran únicamente a la instrucción y educación a cargo del Estado, las disposiciones serían innecesarias, porque el propio Estado tiene obviamente el manejo de lo suyo, a través del ejercicio de la función administrativa.

"No se encuentra que el artículo 2º acusado viole ninguna de las normas constitucionales.

c) "Con referencia al literal e) del artículo 3º y al artículo 8º, dicen los demandantes que la Constitución sólo autoriza la inspección y vigilancia sobre los institutos de enseñanza sistematizada, es decir, sobre escuelas, colegios, liceos, etc.

"Cuando se expidieron los textos constitucionales pertinentes, en nuestro medio era completa o prácticamente desconocida la enseñanza impartida mediante la correspondencia o las transmisiones radiofónicas, que luego adquirió una extensión y una importancia que es imposible desconocer. Esta difusión de conocimiento responde a planes y programas y se realiza en forma regular, constituyendo así una docencia perfectamente sistematizada, que no puede considerarse siquiera como informal ni indirecta. Pero al lado de ella existe otra, que no por menos regularizada deja de influír o trascender en la formación moral, intelectual y aún física de la comunidad. Y este Despacho considera que respecto de ambas clases de actividades tienen vigencia, **así sea en distinto grado**, todos los principios teóricos y las consideraciones de orden práctico que informan y se tuvieron en cuenta por el constituyente al expedir los preceptos en examen, y que, por lo tanto, éstos les son asimismo aplicables.

"Pero hay más: el Estado posee, además de las atribuciones concretas comentadas, lo que en la doctrina se conoce como el poder de policía en sus varias modalidades, y cuyo fundamento constitucional se halla en Colombia en las normas del artículo 16, que consagra el deber de protección respecto de todas las personas residentes en el país, en armonía con las que en las disposiciones respectivas permiten regular y aun restringir el ejercicio de las libertades individuales y en consecuencia el de los derechos civiles, los políticos y los cívicos o garantías sociales.

"Los textos legales acusados, rectamente entendidos y aplicados, responden al ejercicio de los poderes inherentes al Estado y sin los cuales no puede cumplir adecuadamente sus fines propios, que son los de conseguir dentro del ordenamiento jurídico el desarrollo y progreso de la sociedad considerada en su conjunto y en cada uno de sus componentes humanos o individuales.

"Y debe aquí anotarse, que, al contrario de lo que afirman los demandantes, las normas impugnadas sí prevén una reglamentación a la cual deben sujetarse las agencias del Estado encargadas de las funciones de que se trata, en cuanto sea lógica y jurí-

dicamente pertinente según la índole misma de cada una de tales atribuciones y de su ejercicio en concreto. Así se deduce de lo prescrito en la parte final del artículo 8º del Decreto 3157, acusado.

"Salvo lo que se observará en seguida, se estima infundada la acusación en esta parte.

"Por cuanto el artículo 38 en su inciso 3º dispone que "podrá gravarse, pero nunca prohibirse en tiempo de paz, la circulación de impresos por los correos", puede estimarse que al preverse en el artículo 8º del Decreto 3157 la autorización de la Oficina administrativa a que se refiere para la "circulación" en general de ciertos textos e impresos, esa norma implica en esta parte una violación de aquella garantía constitucional, con la necesaria consecuencia en el presente proceso".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Por medio del Decreto Extraordinario Nº 3157 de 26 de diciembre de 1968 "se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se reestructura el sector educativo de la Nación". Para dictarlo, además de las atribuciones constitucionales y de las facultades ordinarias de la Ley 19 de 1958, se invocan las facultades extraordinarias que al Presidente de la República confirió la Ley 65 de 1967; lo cual determina la competencia de la Corte para conocer de este negocio.

2. Regula el Decreto 3157 de 1968 las siguientes materias:

a) Estructura del Ministerio y del sector educativo nacional;

b) Función general del Ministerio de Educación y funciones del Ministerio;

c) Funciones de las diferentes unidades;

d) Dirección general de la administración educativa;

e) Dirección general de los servicios educativos;

f) Organismos de coordinación y asesoría;

g) Fondos educativos regionales;

h) Escalafón nacional de maestros de enseñanza primaria y secundaria;

i) Registro de títulos.

3. Las disposiciones acusadas hacen parte de la reglamentación de la función general del Ministerio de Educación, de las funciones del Ministerio y de las funciones de las diferentes unidades, o sea, se relacionan con los modos de organización y prestación del servicio público de la enseñanza, en sus diferentes grados. No sobra decir que se trata de uno de los servicios básicos de la colectividad, ya que su prestación está destinada a satisfacer, de modo permanente, de acuerdo con ordenamientos del derecho público, una necesidad primaria de carácter general, por entidades oficiales o privadas.

4. El texto completo de las disposiciones acusadas es el siguiente:

Artículo segundo. Corresponde al Ministro de Educación Nacional, conjuntamente con el Presidente de la República y de conformidad con los artículos 41, 57, 120, numerales 12 y 132 (sic) de la Constitución Nacional, garantizar la libertad de enseñanza, ejercer la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. Igualmente, reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional.

Artículo tercero. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional:

a) Formular los criterios y las normas que deben orientar el desarrollo de la educación pública en todo el territorio nacional.

b) Elaborar conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, los planes y programas de desarrollo de los servicios educativos y culturales.

c) Coordinar la ejecución de los programas educativos con otros sectores del Gobierno y con las autoridades departamentales, del Distrito Especial, de los territorios nacionales y de los Municipios colombianos.

d) Promover por sí o por medio de los establecimientos públicos del sector educativo la expansión y mejora de la educación, la ciencia, la cultura y el deporte en todos sus niveles, en forma directa o mediante la cooperación con instituciones oficiales o privadas.

e) Ejercer la inspección sobre la educación formal o informal que se imparta a través de institutos o de espectáculos, textos, impresos, o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población.

f) Las demás que le asignan las disposiciones vigentes.

.....

Artículo octavo. Corresponde a la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, examinar y clasificar los expectáculos cinematográficos, de Radio, Televisión o de cualquiera otra índole, y los textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel cultural y moral de la población, y autorizar su circulación, presentación o difusión en los casos en que ello sea necesario, a tenor de la reglamentación que el Gobierno dicte y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones.

Segunda

1. De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con el 118, ordinal 8º, dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República debe obrar dentro de estos límites, siendo entendido que a más de ellos existen los que la misma Constitución señala al Congreso.

2. Las conferidas por la Ley 65 de 1967, en los aspectos a que este fallo se refiere, cumplen con estos requisitos de manera plena.

3. El ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 contempla, entre otros, el caso de una de las formas más importantes de la moderna administración pública: la descentralización funcional o por servicio, que opera a través del "establecimiento público". La consagra sin equívocos la reciente reforma constitucional: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 9ª. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales". (A. L. de 1968, artículo 10, 76-9ª, C. N.).

4. Mas, en el ejercicio de estas facultades, y al señalarse las funciones del Ministro y del Ministerio de Educación Nacional, se cometió un exceso o una desviación de poder en los términos que adelante se exponen.

Tercera

1. Fuera de los preceptos de los artículos 76, ordinal 12, y 118, ordinal 8º, los actores señalan como infringidos por las normas acusadas los preceptos de los artículos 38, 41, 42 y 53 de la Constitución que, en su orden, consagran la libertad de circulación de impresos; de enseñanza; de pensamiento, opinión y expresión, y de conciencia.

2. El artículo 41 ordena:

"Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

"La enseñanza primaria será gratuita en las Escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la ley".

El artículo regula tres aspectos fundamentales de la educación:

a) El de la libertad de enseñanza, que se opone a la enseñanza confesional, por parte del Estado.

b) La suprema inspección y vigilancia por parte del Estado de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

c) La enseñanza primaria con las calidades de gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria, en el grado que determine la ley.

En relación con el segundo se observa:

I. Vigilancia es la acción o efecto de vigi-

lar y vigilar es velar sobre alguna cosa, atender exacta o cuidadosamente a ella. Por tanto, la vigilancia de los "institutos docentes, públicos y privados", que autoriza la Constitución, es, o debe ser, su auténtico "control", para alcanzar la meta señalada.

II. **Los fines sociales de la cultura.** No existe una definición a propósito. Pero ellos están ínsitos en el parágrafo 2º del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita por Colombia.

"La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas".

El artículo 13 de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, aprobados por la Ley 74 de 1968, ratifica lo anterior en estos términos:

Artículo 13. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz".

III. **Institutos docentes, públicos y privados.** Instituto es corporación, entidad o establecimiento, literario o científico, y dados los inventos y progresos actuales de carácter técnico, abarca a los establecimientos docentes de radiodifusión y televisión y los de enseñanza por correspondencia. Pero no llega la locución a comprender los "espectáculos, textos, impresos o cualquier medio de divulgación" no utilizados para sus fines por dichos institutos, ya que ello sería dar al artículo 41 de la Carta un alcance extensivo que no tiene, aumentando arbitrariamente el poder de los gobernantes.

Cuarta

Estrecha relación guarda el artículo 41 con los artículos 76, ordinal 10, y 120, ordinal 12.

El primero atribuye al Congreso la regulación del servicio público y el segundo confiere al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la facultad de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional". El alcance de ella lo ha precisado la Corte en estos términos:

"La voz dirigir expresa una función más elevada que la voz reglamentar; dirigir es gobernar, regir, lo cual abarca más que la facultad simplemente reglamentaria". (Jurisprudencia I, 1973, 2832, 3173, 3437).

Por tanto, y armonizando las disposiciones constitucionales, se puede concluir que al Congreso corresponde adoptar, por medio de leyes, la política o criterios generales sobre la materia, y al Gobierno dirigir, vigilar e inspeccionar, de acuerdo con esas pautas o en su desarrollo.

Quinta

1. El Título III de la Constitución que trata "De los Derechos Civiles y las Garantías Sociales", se inicia en el artículo 16 que ordena:

"Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Define esta norma el objetivo superior del Estado y condiciona a él el ejercicio del poder público.

2. La palabra "autoridades", tiene aquí un valor genérico, comprendiendo, por consiguiente a todos los órganos y funcionarios del poder público, en los órdenes nacional, departamental, intendencial, comisarial y municipal, con inclusión de los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del Estado.

3. La protección fundamental que las autoridades deben procurar al individuo, se refiere al ejercicio de la libertad humana y los derechos que de ella dimanan, sin obstáculos o trabas de clase alguna, menos los que justamente se desprendan del "cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

A este precepto básico de la Constitución deben referirse los otros del Título III, y entre ellos los enumerados por los actores, o sean el 38, el 41 y el 42; como también el 53. La garantía de la libertad no tiene, no puede tener más límites que los que la misma Constitución prevé.

Sexta

1. El artículo 38 de la Constitución garantiza la inviolabilidad de la correspondencia confiada a los correos y telégrafos, y en consecuencia, las cartas y papeles privados no pueden ser interceptados, a menos que se trate de buscar pruebas judiciales, mediante orden de funcionario competente, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Podrá gravarse, pero nunca prohibirse en tiempo de paz la circulación de impresos por los correos.

2. El artículo 42 de la Constitución estatuye que la prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública. Lógicamente, las personas pueden expresar, en la misma forma y por el mismo conducto, su pensamiento u opinión, sin más restricciones que las señaladas en el canon.

3. Y el artículo 53 otorga igual garantía estatal a la libertad de conciencia, a la vez que dispone:

a) Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia;

b) Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común;

c) El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.

4. En concordancia con lo anterior, los artículos 18, 19 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por Colombia, disponen:

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 27. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

5. Por último, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la Ley 74 de 1968, al respecto, prevé:

Artículo 17. Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas ingerencias o esos ataques.

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Séptima

El Procurador invoca, para justificar las normas objeto de acusación, "además de las atribuciones comentadas, lo que en la doctrina se conoce como el poder de policía en sus varias modalidades". Se observa:

a) Es objeto o motivo de **policía administrativa** todo acto que comprometa el orden público. La finalidad de su función señala el preciso límite de actividad y los medios que se deben emplear;

b) El **orden público**, es un "orden material y externo" y no un "orden moral en las ideas y en los sentimientos". Y se debe insistir en este importantísimo aspecto del problema pues, como lo ha advertido la Corte "la policía resultaría radicalmente incompetente para su mantenimiento (el orden moral en las ideas y en los sentimientos) hasta el extremo de que si se ensayara hacer eso, caería inmediatamente en la inquisición y en la opresión de las conciencias";

c) Cita, al respecto, la Corte a Hauriou en el siguiente aparte: "A fin de asegurar la libertad de conciencia y de pensamiento, el régimen administrativo tiene que establecer una distinción entre las ideas y los hechos; en principio hay libertad de discutir y de propagar toda clase de ideas, sin que la policía tenga que intervenir para otra cosa que para evitar que se pase a la ejecución de actos peligrosos o perjudiciales. No es que la sociedad no tenga necesidad de orden moral; no es que la propaganda de toda clase de ideas sea una cosa buena. Lo que pasa es que la sociedad en esta materia está invitada a protegerse por otras instituciones distintas de la policía que no está adaptada a ese género de oficios".

Octava

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se tiene:

1. El artículo 2º del Decreto Nº 3157 de 1968 consta de tres partes:

a) Obligación del Presidente de la República y del Ministro de Educación de garantizar la libertad de enseñanza conforme al artículo 41 de la Constitución.

b) Atribución al Presidente de la República y al Ministro de Educación para el ejercicio de "la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos", de acuerdo con el mismo artículo 41 de la Constitución.

c) Atribución al Presidente de la República y al Ministro de Educación Nacional para "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional", en armonía con el artículo 120, ordinal 12, de la Constitución.

La norma se ajusta al precepto constitucional entendido y desarrollado, tal como queda expuesto en el presente fallo.

Definido el alcance de los términos usados, la norma es exequible.

Por tanto, el artículo 2º, comentado, no quebranta los textos constitucionales invocados por los actores, ni ningún otro.

2. El ordinal e) del artículo 3º del Decreto Nº 3157 de 1968, en cuanto extiende la inspección y vigilancia respecto a "espectáculos, textos, impresos, o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población" por fuera de los institutos docentes públicos y privados, quebranta el texto y el espíritu de los artículos 41 y 120, ordinal 12, de la Constitución, siendo, en consecuencia, parcialmente inexequible.

3. El artículo 8º del Decreto 3157 de 1968 es constitucional en la parte que dice: "Corresponde a la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, examinar y clasificar los espectáculos cinematográficos", pero no lo es en cuanto extiende esa facultad a los "de Radio, Televisión o de cualquier otra índole" porque éstos se rigen por leyes especiales y la Ley 65 de 1967 no dio al Gobierno facultades para alterar los respectivos estatutos, como se dirá adelante. Y lo es también la última parte del mismo precepto por cuanto establece una especie de censura previa de "textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel moral y cultural de la población" al facultar a la mencionada Oficina para que pueda "autorizar su circulación, presentación o difusión en los casos en que ello sea necesario, a tenor de la reglamentación que el Gobierno dicte y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones".

En efecto: el artículo 42, al establecer la libertad de imprenta o de prensa, excluye toda posibilidad, en tiempo de paz, de cualquier clase de censura o permiso previo para la circulación de periódicos e impresos en general. Lo que consagra es la responsabilidad que puede, entonces, exigirse de quienes violen las leyes en los únicos casos en que se "atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública".

Si la ley no puede establecer censura para impresos en general, no puede hacerlo tampoco el Gobierno, en tiempo de paz, por lo cual el artículo 8º del Decreto 3157, en cuanto a textos e impresos se refiere, resulta inexequible por violación directa del artículo 42 de la Constitución, y además, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, porque no existe autorización alguna en la Ley 65 de 1967 para modificar el régimen de prensa, consagrado como libre en la Ley 29 de 1944.

En materia de radiodifusión y televisión se presenta situación similar, aunque no idéntica. Similar, por cuanto el espíritu del artículo 42 de la Carta era y es el de garantizar la libertad de expresión por el único medio, el escrito, que se conocía en 1886, al lado del derecho de reunión que permite la comunicación directa de las opiniones, espíritu que el intérprete bien puede extender a los medios nuevos de comunicación, como la radio y la televisión. Pero no es idéntico el problema que se suscita, porque es bien sabido que el Estado tiene derecho exclusivo a la utilización de estos nuevos medios de comunicaciones, que los particulares explotan sólo como concesiones estatales, y en las condiciones que señale la ley. Y al efecto, la número 74 de 1966, en su artículo 1º enseña que "La elaboración, transmisión y recepción de los programas de radiodifusión es libre, con arreglo a las disposiciones de esta ley".

En principio, pues, el legislador ha establecido, de conformidad con las normas constitucionales, como para la prensa, la libertad de elaboración y transmisión de programas radiales; y prohibe las difusiones que atenten contra la Constitución y leyes, o la vida, honra y bienes de los ciudadanos; exige cauciones para asegurar la efectividad de las sanciones administrativas o indemnizaciones a que hubiere lugar, y fija multas y otras penas administrativas por las infracciones que se cometan, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal. De otra parte, la Ley 74 de 1966 no autoriza, como no podía hacerlo, la censura previa o exige permiso de las autoridades para la transmisión de éste o aquél programa. Lo

que establece, se repite, es la libertad, con responsabilidad exigible posteriormente a la consumación de un delito o de una infracción de tipo administrativo. Y como la Ley 65 de 1967 no le dio al Gobierno facultades para alterar el estatuto de radiodifusión, el artículo 8º del Decreto Nº 3157 es inexequible, por exceso en el ejercicio de las mismas, en cuanto se refiere a la radiodifusión.

En cuanto la televisión y los espectáculos públicos, existe legislación especial basada en los mismos principios.

VI - CONCLUSIONES

1. El artículo 2º del Decreto Nº 3157 de 1968, es exequible.

2. El ordinal e) del artículo 3º del Decreto Nº 3157 de 1968, es inexequible.

3. El artículo 8º del Decreto Nº 3157 de 1968, es inexequible, menos en la parte que se refiere al cine y espectáculos públicos.

4. Las disposiciones acusadas no violan ninguna otra norma constitucional distinta a las mencionadas en el texto de esta sentencia.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Primero. Es exequible el artículo 2º del Decreto Nº 3157 de 26 de diciembre de 1968.

Segundo. Es inexequible el ordinal e) del artículo 3º del Decreto Nº 3157 de 26 de diciembre de 1968, en cuanto autoriza ejercer la inspección "de espectáculos, textos, impresos o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población" por fuera de los institutos docentes públicos y privados.

Tercero. Es exequible el artículo 8º del Decreto número 3157 de 26 de diciembre de 1968, en la parte que dice: "Corresponde a la Oficina de Clasificación y Revisión de Espectáculos y Medios Educativos Indirectos, examinar y clasificar los espectáculos cinematográficos". E inexequible en la parte restante que dice: "de Radio, Televisión o de cualquier otra índole, y los textos, impresos y medios de divulgación que por la naturaleza de su contenido o por la calidad del público a que van destinados pueda influir sobre el nivel cultural y moral de la población, y autorizar su circulación, presentación o difusión en los casos en que ello sea necesario, a tenor de la reglamentación que el Gobierno dicte y en coordinación con los Ministerios de Gobierno y de Comunicaciones".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Educación Nacional y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Gustavo Fajardo Pinzón, Jorge Gaviria Salazar, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Enrique López de la Pava, J. Crótatas Londoño C., Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA. JUNTA ASESORA Y DE CONTRATOS

Decreto 3133 de 1968: Inexequibilidad del literal a) del numeral 1) del artículo 28; exequibilidad del numeral 3 del mismo artículo 28. — Salvedad de voto del Magistrado doctor J. Crótatas Londoño C.

Pero simultáneamente con la competencia que la Carta confiere a la ley para organizar el Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, la misma Constitución, directa e indirectamente, estatuye que dicho distrito estará regido, de una parte, por el Alcalde, y de otra, por un Concejo (parágrafo del artículo 189, artículo 109, y artículos 192, 196 y 197, 1ª). Los textos citados suponen la existencia en Bogotá de un Alcalde y de un Concejo que expida acuerdos. Aquel funcionario y este cuerpo de la administración de Bogotá son de tal manera instituídos por una norma superior, que la ley, con todo y estar habilitada para dictar reglas administrativas que regulen las actividades del Distrito Especial, no puede en ningún caso transgredir, so pena de inexequibilidad. La exigencia constitucional de un Alcalde para Bogotá, se armoniza con el artículo 201 de la Carta, según el cual en todo municipio habrá un alcalde, jefe de la administración municipal conforme a las pautas que la ley le señale, las cuales, se repite, en ningún caso pueden ser violatorias de la Constitución. Y lo propio cabe decir del Concejo que ha de funcionar en el Distrito Especial como entidad deliberante, necesidad que casa con el artículo 196, a cuyo tenor "en cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal", cuyos poderes enumera el artículo 197 de la misma obra. Obsérvese además que relativamente a los concejos, las atribuciones que les confiere específicamente la Constitución son escasas y subordinadas a ésta y a la ley, debiendo la última, de manera general, ensanchar este radio de contadas competencias (artículo 197, 8º). Mas tal ampliación no puede desconocer, en relación con los concejos en general ni tampoco respecto del de Bogotá, el mínimo de aptitudes (las aptitudes mínimas) que les da la Carta, pues en "todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales" (artículo 215 Const.).

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., febrero nueve de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, pide que se declaren inexequibles el inciso a) del ordinal 1º y el ordinal 3º del artículo 28 del Decreto extraordinario 3133 del 26 de diciembre de 1968. La demanda, ajustada al artículo 214 de la Constitución Nacional y al Decreto orgánico 432 de 1969, ha sufrido la tramitación necesaria para resolverla.

DISPOSICIONES ACUSADAS

En lo pertinente, las normas acusadas son del siguiente tenor:

"Decreto número 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 le confiere el artículo 13 de la Ley 33 de 1968, y

Considerando

Que el artículo 199 de la Constitución Nacional ordena que la ciudad de Bogotá se organice como Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley,

Decreta

"..."

"Artículo 28. Son atribuciones de la Junta Asesora y de Contratos, las siguientes:

1) Aprobar o improbar:

a) Los contratos de cualquier naturaleza hasta la cuantía máxima de diez millones de pesos, cuantía que puede ser ampliada por el Concejo Distrital;

3) Previo concepto de la Junta de Planeación y la del Fondo de Valorización del Distrito, aprobar la demarcación de las zonas de influencia de las obras cuya construcción haya sido decretada por el sistema de valorización ya sea por acuerdo o decreto.

"Artículo 83. Este Decreto rige desde su expedición.

Bogotá, diciembre 26 de 1968.

(Fdo.) CARLOS LLERAS RESTREPO

(Fdo.) Carlos Augusto Noriega, Ministro de Gobierno".

VIOLACIONES Y RAZONES QUE SE INVOCAN

El demandante en medio de prolijas consideraciones sobre los principios de centralización política y descentralización administrativa, que no es pertinente reproducir, invoca, como fundamento de su libelo, en fin de cuentas, el artículo 197 de la Constitución, por estimar que dicho texto atribuye privativamente al Concejo del Distrito Especial de Bogotá la facultad de aprobar los contratos que celebre el alcalde o autorizarlo para que los celebre, y la de ordenar lo conveniente para la administración distrital. Sostiene el acusador que al adscribir el Decreto 3133 (artículo 28) la competencia de aprobar o improbar contratos de cualquier naturaleza hasta por diez millones de pesos a la denominada "Junta Asesora y de Contratos", se desconoce la capacidad especial que la regla 7ª del artículo 197 de la Carta Política dio, para el mismo efecto, a los concejos, entre ellos el del Distrito Especial de Bogotá. Y asevera asimismo que el numeral 3) del mismo artículo 28 del Decreto 3133, por el cual se establece que la Junta Asesora y de Contratos de Bogotá, deberá "aprobar la demarcación de las zonas de influencia de las obras cuya construcción haya sido decretada por el sistema de valorización ya sea por acuerdo o decreto", es violatorio del mismo precepto 197, ya que conforme a éste (atribución 1ª) sólo al Concejo y no a la Junta Asesora y de Contratos compete "ordenar por medio de acuerdo lo conveniente para la administración del Distrito".

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

El Jefe del Ministerio Público, de acuerdo con tesis por él sostenidas en ocasiones anteriores, contrarias a sentencias de la Corte, estima infundada la acusación objeto de este fallo, por haber estatuido el artículo 199 de la Constitución que la administración del Distrito Especial de Bogotá, en términos generales, está sometida a la ley exclusivamente, sin sujeción a las atribuciones exclusivas de los concejos y alcaldes previstas en la Carta Política para todos los municipios. El Procurador piensa que la ley, y por ende los decretos-leyes, clase de la cual hace parte el 3133 demandado en su artículo 28, puede estatuir, sin cortapisas constitucionales, sobre tal administración distrital. Como conclusión defiende la exequibilidad de los textos acusados. Afirma sin embargo lo siguiente:

"Pero no sobra anotar que aún dentro de la tesis de que el artículo 197 de la Constitución es de forzosa aplicación al Distrito Especial de Bogotá, no obstante lo dispuesto en el 199, el ordinal 3º del artículo 28 acusado resulta asimismo exequible, porque la atribución que le confiere a la Junta Asesora y de Contratos no es materia de regulación por la Carta Fundamental ni menos

ha sido asignada a los concejos por el citado artículo 197.

"Distinta sería la conclusión respecto del literal a) del ordinal 1º del mismo artículo 28, que dentro de la tesis no acogida por este despacho sí podría estimarse inexequible frente al ordinal 7º del artículo 197 de la Carta, que atribuye a los Concejos, no a otras entidades municipales como la Junta Asesora a que se refiere la norma acusada, la facultad de autorizar al Alcalde para celebrar contratos y desde luego —como se ha entendido en el orden nacional— para aprobarlos cuando no ha mediado esa autorización previa o cuando ésta ha sido excedida por el funcionario autorizado".

CONSIDERACIONES

Precisa analizar una vez más, como en repetidas ocasiones lo ha hecho la Corte, la cuestión de si el Distrito Especial de Bogotá debe regirse por medio de una autoridad y un órgano especiales, cuyas competencias mínimas enumera la Constitución, como son el Alcalde y el Concejo Municipal, especialmente el último.

El artículo 199 de la Ley Fundamental estatuye que Bogotá "será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley".

Pero simultáneamente con la competencia que la Carta confiere a la ley para organizar el Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, la misma Constitución, directa e indirectamente, estatuye que dicho distrito estará regido, de una parte, por el Alcalde, y de otra, por un Concejo (parágrafo del Art. 189, Art. 109, y Arts. 192, 196 y 197, 1ª). Los textos citados suponen la existencia en Bogotá de un alcalde y de un Concejo que expida acuerdos. Aquel funcionario y este cuerpo de la administración de Bogotá son de tal manera instituidos por una norma superior, que la ley, con todo y estar habilitada para dictar reglas administrativas que regulen las actividades del distrito especial, no puede en ningún caso transgredir, so pena de inexequibilidad. La exigencia constitucional de un alcalde para Bogotá, se armoniza con el artículo 201 de la Carta, según el cual en todo Municipio habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal conforme a las pautas que la ley le señale, las cuales, se repite, en ningún caso pueden ser violatorias de la Constitución. Y lo propio cabe decir del Concejo que ha de funcionar en el Distrito Especial como entidad deliberante, necesidad que casa con el artículo 196, a cuyo tenor "en cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal", cuyos poderes enumera el artículo 197 de la misma obra. Obsérvese además que relativamente a los concejos, las atribuciones que les confiere específicamente la Constitución son escasas y subordinadas a ésta y a la ley, debiendo la última, de manera general, ensanchar este radio de contadas competencias (artículo 197, 8º). Mas tal ampliación no puede desconocer, en relación con los Concejos en general ni tampoco respecto del de Bogotá, el mínimo de aptitudes (las aptitudes mínimas) que les da la Carta, pues en "todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales" (artículo 215 Const.).

Entre esas atribuciones mínimas reconocidas por la Ley Fundamental a los Concejos, y por tanto al Concejo del Distrito Especial de Bogotá, figura la distinguida con el numeral 7º del artículo 197, consistente en "Autorizar al alcalde para celebrar contratos". Solamente el Alcalde de Bogotá cuando procede con arreglo a la autorización especial que le haya conferido el Concejo del Distrito Especial, puede contratar a nombre de éste, y los contratos respectivos requieren para su validez aprobación del Concejo, impartida anteladamente o con posterioridad a ellos. Tal es el entendimiento del numeral 7º del artículo 197. Claro está que si el Concejo mismo autoriza a la Junta Asesora y de Contratos, la cual hace parte de la estructura administrativa del Distrito, para aprobar contratos, tal autorización sería constitucional.

Ahora bien, el artículo 28 del Decreto 3133 de 1968, en la primera parte acusada, reza:

"Artículo 28. Son atribuciones de la Junta Asesora y de Contratos las siguientes:

"1. Aprobar o improbar:

"a) Los contratos de cualquier naturaleza hasta la cuantía máxima de diez millones de pesos, cuantía que puede ser ampliada por el Concejo Distrital".

Atribuir la facultad de aprobar o improbar contratos, a una entidad distinta del Concejo Distrital, como la "Junta Asesora y de Contratos" es violatorio del artículo 197, atribución 7ª, que confiere exclusivamente esa competencia a los concejos, y de consiguiente, al del Distrito Especial de Bogotá.

La inconstitucionalidad del artículo 28, aparte 1, del Decreto 3133 queda así demostrada; por lo cual será declarado inexequible.

La segunda parte de la impugnación objeto de la demanda que se resuelve versa sobre el numeral 3 del artículo 28 del Decreto 3133, numeral que, según transcripción precedente, asigna a la "Junta Asesora y de Contratos" la atribución de "3. previo concepto de la Junta de Planeación y la del Fondo de Valorización del Distrito, aprobar la demarcación de las zonas de influencia de las obras cuya construcción haya sido decretada por el sistema de valorización ya sea por acuerdo o decreto".

Como se ha apuntado líneas arriba, al Concejo del Distrito Especial de Bogotá se le atribuyen por la Constitución, como a todos los Concejos, funciones mínimas, que la ley no puede desconocer.

Entre esas competencias especiales que enumera el artículo 197 de la Carta, no se encuentra ninguna relativa a aprobar o improbar la demarcación de las zonas de influencia de las obras cuya construcción haya sido decretada por el sistema de valorización.

La disposición acusada confiere esa facultad de aprobar o improbar tales demarcaciones a la "Junta Asesora y de Contratos", entidad administrativa de que trata el Decreto-ley 3133 de 1968 concerniente al Distrito Especial de Bogotá.

Como antes se ha visto, a la ley incumbe principalmente, a falta de disposición constitucional expresa, asignar y ensanchar las competencias de los concejos. Por esta razón la segunda acusación formulada contra el artículo 28 del Decreto 3133, que en esta parte de la sentencia se estudia, en cuanto no contraría ningún texto de la Constitución, es exequible, y así se procede a declararlo.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1º Es **INEXEQUIBLE** el literal a) del numeral 1 del artículo 28 del Decreto-ley 3133 del 26 de diciembre de 1968, "por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá";

2º Es **EXEQUIBLE** el numeral 3 del mismo artículo 28 del Decreto 3133 de 1968.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de Gobierno y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Gustavo Fajardo Pinzón, Jorge Gaviria Salazar, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño (salvamento de voto), *Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, Luis Carlos Zambrano.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Del Magistrado Dr. J. Crótatas Londoño C.

Con todo comedimiento me permito disentir de la mayoría de mis colegas en el criterio que determinó la declaración de inexequibilidad, por el fallo antecedente, del literal a) del número 1 del artículo 28 del Decreto-ley 3133 del 26 de diciembre de 1968, orgánico de la administración del Distrito Especial de Bogotá, por las siguientes razones:

a) Cuando el artículo 199 de la Constitución Política (inciso 2º del artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 1945) dis-

puso que "La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley" obviamente determinó la estructuración administrativa de este Distrito Especial fuera del régimen ordinario, es decir, común de los municipios colombianos, previsto en la misma Carta, pues de lo contrario no se habría requerido reforma constitucional para el efecto, ya que si se tratara simplemente de mantener los lineamientos básicos de la organización municipal común consagrada en la Constitución y complementarla con normas de la ley encaminadas a diferenciar la administración de Bogotá de la que el legislador tiene establecida para la generalidad de los municipios, habría bastado la determinación del mismo legislador. Sería apenas la modificación de estructuras puramente legales. Y si se pretende sólo excluir una parte del régimen constitucional ordinario de los municipios, como la tutela departamental y la intervención y decisión de gobernadores, contralores departamentales y asambleas (artículos 182, 187, 190 y 194 de la Carta), y mantener otra, como la relativa a las atribuciones de los concejos (artículo 197), se está haciendo una discriminación que el mandato del precepto citado al principio no autoriza al intérprete, pues lo dispuesto es que la ley fije las condiciones dentro de las cuales el Distrito Especial se organiza sin sujeción al régimen municipal ordinario.

b) Desde luego, la organización administrativa de Bogotá, si bien queda exenta de sujeción al régimen municipal ordinario de la Carta porque el mismo Constituyente mandó que el legislador realizara tal organización, es lo cierto que no puede prescindir de ciertas estructuras y distribución de competencias entre sus órganos administrativas previstas en la misma Constitución para el Distrito Especial. En esta forma, Bogotá debe tener un Alcalde nombrado por el Presidente de la República, porque así se impone de lo preceptuado por el artículo 109 de la Constitución; y tal Alcalde tiene iniciativa para la presentación de proyectos de acuerdo sobre las materias a que se refieren los ordinales 2º y 7º del artículo 187 del Estatuto Fundamental y, por consiguiente, debe haber un Concejo Distrital que expida los respectivos acuerdos, porque ello se desprende de la disposición específica para Bogotá del parágrafo del artículo 189 de la Carta. Igualmente la agregación al territorio del Distrito de municipios circunvecinos no puede hacerse sino como lo manda expresamente el artículo 199, y habrá sólo una participación en las rentas del Departamento de Cundinamarca fijada por la ley, según lo ordena el artículo 200 de la Constitución. Con el mantenimiento, entonces, de estos lineamientos constitucionales, el legislador respeta la Carta y no puede decirse que al desarrollar el mandato del Constituyente en otros aspectos, sin sujetarse al régimen constitucional de los demás municipios, la ley da al Distrito Especial una estructura inconstitucional.

c) En tales condiciones, cuando la Corte en este fallo, y en otros anteriores que adoptan el mismo criterio, concluye que el Concejo de Bogotá debe tener las mismas atribuciones que el artículo 197 de la Constitución asigna en general a los concejos municipales, y que sólo puede hacerse de ellas un complemento legal (que también es pertinente para todos los municipios y en la práctica legislativa se ha realizado), está incurriendo en el error fundamental de determinar que el régimen municipal ordinario que es posible excluir para la organización administrativa de Bogotá como distrito especial es el régimen puramente legal mas no el común que trae la Carta. Y para ello no se requería disposición constitucional como ya se dijo. O que los lineamientos constitucionales generales, pueden abandonarse sólo en parte, haciendo una distinción que el Constituyente no consagró en el artículo 199 de la Carta.

Considero, por consiguiente, que lo constitucional es mantener los ordenamientos que expresamente para Bogotá contiene la Constitución y, en lo demás, dejar a la norma legislativa la organización administrativa del Distrito Especial, como lo hace, por autorización del legislador, la que el Gobierno expidió en el precepto del Decreto-ley 3133 de 1968 que se declara inexequible.

Fecha ut supra.

OBRAS O EMPRESAS UTILES O BENEFICAS. — REQUISITOS PARA QUE SEAN DIGNAS DEL APOYO DE LA NACION

Inexequibilidad de los artículos 1º y 2º del proyecto de ley número 74 de 1966 (Cámara 337) "por la cual la Nación contribuye a la construcción de aeropuertos en los territorios nacionales.

Como anota el Gobierno en las objeciones, al Congreso correspondía según el texto constitucional vigente al momento de formularlas, "fijar... los planes y programas de todas las obras que hayan de emprenderse o continuarse" y "Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas". (Numerales 4º y 19 del artículo 76).

El Acto legislativo Nº 1 de 1968 precisó más esta atribución del Congreso así:

"4ª Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

Tampoco aparece en el expediente que las obras nacionales de que trata el proyecto hagan parte o estén incluidas en planes y programas aprobados por el legislador. Un estudio de entidad distinta, específicamente la Empresa Colombiana de Aeródromos, no llena la exigencia constitucional y legal. Por esta causa, las objeciones presidenciales son fundadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., febrero doce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

De la Presidencia de la República ha sido enviado a la Corte Suprema de Justicia para que esta entidad decida sobre su exequibilidad, en desarrollo del artículo 90 de la Constitución Política, el proyecto de ley Nº 74 de 1966 (Cámara Nº 337) "Por la cual la Nación contribuye a la construcción de Aeropuertos en los Territorios Nacionales".

Surtido el trámite señalado en los artículos 7º y 12 del Decreto 0432 de 1969, se procede a resolver, con las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera. El proyecto en estudio, originario del honorable Senado, siguió el curso constitucional y legal en el Congreso y fue remitido a la Presidencia para la sanción ejecutiva.

Con pliego de objeciones fue devuelto por el Gobierno, habiendo recibido el trámite correspondiente y tanto el Senado como la Cámara, las declararon infundadas.

Segunda. El proyecto objetado como inconstitucional por el Gobierno ordena, en su artículo 1º, un aporte del Tesoro Nacional en cuantía de diez millones de pesos ($ 10.000.000.00) para financiar un plan de construcción y ensanche de aeropuertos en los Territorios Nacionales, conforme a los planes establecidos por la Empresa Colombiana de Aeropuertos.

El artículo 2º señala las obras a que se refiere el artículo 1º del proyecto.

El artículo 3º manda incluir anualmente en el Presupuesto de Rentas y Gastos una partida de doscientos mil pesos ($ 200.000.00), como subsidio a la operación permanente de un avión de carga

y pasajeros de la Empresa Satena "para atender a la comunicación aérea entre las localidades fronterizas de Leticia, Tarapacá, Araracuara, La Pedrera, La Chorrera, El Encanto y Puerto Leguízamo, con el objeto de satisfacer las exigencias de la soberanía nacional y del desarrollo económico y social de dichas regiones".

El **artículo 4º** faculta al Gobierno Nacional para contratar empréstitos internos o externos a fin de dar cumplimiento al artículo 1º del proyecto.

Y el **artículo 5º** señala la fecha en que la ley empezará a regir.

Las objeciones de inconstitucionalidad se refieren exclusivamente a los artículos 1º y 2º del proyecto y el Gobierno las fundamenta así:

"La Constitución Nacional en su artículo 76 faculta al Congreso para ejercer por medio de leyes las siguientes respectivas atribuciones:

"4º Fijar... los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse".

"19. Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas".

"En repetida jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia se han indicado los precisos alcances de aquellas disposiciones constitucionales, en cuanto ellas otorgan al legislador la condicionada facultad de disponer la ejecución de las obras públicas con señalada sujeción a planes y programas previamente adoptados por el mismo y no a los que, a manera de estudio de posibles proyecciones, se hayan elaborado por la Empresa Colombiana de Aeródromos.

"La circunstancia de referirse el proyecto a la ordenación de obras que debieron señalarse antes, de conjunto e integralmente, en un plan o programa adoptado por ley, hace que el proyecto, no se ajuste a las previsiones constitucionales correspondientes".

Tercera. En el expediente no se encuentra comprobación auténtica acerca de si las obras proyectadas son de la Nación o de otras entidades oficiales, o de particulares, por lo cual se solicitó del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil una información al respecto.

Esta entidad informa que de los aeropuertos incluidos en el proyecto de ley son de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional los de San Vicente del Caguán, Arauca, Tame, Puerto Asís, Mitú, Leticia y Paz de Ariporo y que el resto pertenece a municipios, corregimientos, Fuerza Aérea, Armada y particulares.

Cuarta. Como anota el Gobierno en las objeciones, al Congreso correspondía según el texto constitucional vigente al momento de formularlas, "fijar... los planes y programas de todas las obras que hayan de emprenderse o continuarse" y "Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas". (Numerales 4º y 19 del Art. 76).

El Acto legislativo Nº 1 de 1968 precisó más esta atribución del Congreso así:

"4ª Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

Quinta. Tampoco aparece en el expediente que las obras nacionales de que trata el proyecto hagan parte o estén incluidas en planes y programas aprobados por el legislador. Un estudio de entidad distinta, específicamente la Empresa Colombiana de Aeródromos, no llena la exigencia constitucional y legal. Por esta causa, las objeciones presidenciales son fundadas.

Sexta. En cuanto a las obras que no son de propiedad nacional, la contribución del Tesoro Público tiene que sujetarse estrictamente a los planes y programas correspondientes que el Congreso también debe señalar en los términos del Artículo 76, numeral 20 de la Constitución.

La Ley 11 de 1967 determina las obras o empresas útiles o benéficas dignas de apoyo de la Nación y establece los requisitos que deben llenar los proyectos para decretar un auxilio.

Entre esas obras dignas de apoyo están los aeródromos (literal b Art. 3º Ley 11 de 1967); y para que el proyecto pueda ser viable, dispone:

"Artículo 4º Cuando se trata de la construcción y ensanche de una obra, el proyecto que persiga el apoyo nacional deberá presentarse acompañado de los siguientes documentos:

"a) De los planos de la obra levantados o autorizados por ingeniero titulado, y con el visto bueno del Agente del Ministerio Público del lugar;

"b) De un presupuesto detallado del costo de la obra con la información correspondiente de las inversiones hechas en ella o de los aportes que hará la entidad correspondiente, y la garantía de la efectividad de ellos, así como de los que hagan para el mismo otras entidades que la auxilien;

"c) Certificación de las autoridades municipales o departamentales correspondientes, según la índole y fines de la obra, sobre la utilidad o necesidad de ésta o sobre la no existencia de otras similares en el lugar respectivo, así como sobre la capacidad o aptitud de la obra para satisfacer las necesidades que trata de remediar;

"d) Una explicación razonada y justificada sobre la necesidad del aporte nacional para garantizar la realización de la obra".

Además el artículo 14 de la citada Ley 11 de 1967 exige que se demuestre la financiación completa de la obra, teniendo en cuenta el valor del auxilio nacional decretado por el Congreso.

Bien es cierto que el propio legislador puede remitir el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 4º al momento de hacer el pago o al de la inclusión de la partida correspondiente en el Presupuesto Nacional (Art. 10). Empero en el proyecto que se estudia, no lo ha determinado así el legislador.

Como ninguno de los requisitos exigidos por esta Ley, que es orgánica, ha sido cumplido, las objeciones presidenciales son fundadas.

Séptima. Como el Gobierno objetó solamente los artículos 1º y 2º del proyecto no es el caso de estudiar los restantes. Debe observarse, sin embargo, que el artículo 4º se refiere al 1º que ha de declararse inexequible.

FALLO

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

Son **inexequibles** los **artículos** 1º y 2º del **proyecto de ley** número 74 de 1966 (Cámara 337) "por la cual la Nación contribuye a la construcción de aeropuertos en los Territorios Nacionales".

Comuníquese al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Enrique López de la Pava, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CAMBIOS INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR

Exequibilidad del artículo 212 del Decreto 444 de 1967 que facultó a la Superintendencia de Comercio Exterior para controlar la exacta facturación de las exportaciones e importaciones colombianas.

La Corte estima con demandante y Procurador que los hechos punibles deben indicarse específicamente y describirse por sus elementos constitutivos en las normas penales, de manera que el juzgador de ellos pueda resolver sin riesgos de error por causa de imprecisiones si los actos sobre que decida corresponden a los señalados en los preceptos respectivos, y con base en tal apreciación, aplicar las sanciones condignas. Esa claridad se impone no sólo por razones de técnica jurídica, sino también a título de garantía individual, de prevención contra abusos lesivos de los derechos civiles, y así lo entienden los artículos 26 y 28 de la Constitución. No es posible restringir la libre conducta individual sino mediante cortapisas jurídicas muy bien definidas. Toda precisión, toda nitidez se imponen en esta materia, so pena de suscitar abusos y desmanes por parte del juez o de la administración.

Pero si se lee con detenimiento el artículo 212 objeto de la demanda, salta a la vista que él no prevé ni define ningún hecho delictuoso, ni elimina el derecho de defensa, ni impone sanciones, limitándose a dar facultades a la Superintendencia de Comercio Exterior para averiguar posibles diferencias entre los precios del mercado internacional y los declarados por importadores o exportadores como correspondientes a ciertas operaciones de comercio exterior. Los importadores y exportadores deben declarar, para todo efecto ante la Superintendencia, el verdadero valor de las cosas materia de su tráfico.

El artículo 212 del Decreto 444 no se limita a encomendar a la Superintendencia de Comercio Exterior la tarea de mantener el control de la exacta facturación de las exportaciones e importaciones. También le ordena que si, en ejercicio de esa función, "encontrare diferencias entre el precio declarado y el del mercado internacional, denunciará este hecho al Prefecto de Control de Cambios para la investigación y sanción consiguientes". Y agrega: "En el caso de exportaciones, informará igualmente a la Junta Monetaria para que si fuere pertinente, fije precios mínimos de reintegro". La Superintendencia de Comercio Exterior, de conformidad con lo copiado, no juzga sobre transgresión ninguna, y el texto que le manda controlar unos precios y dar cuenta de las irregularidades que, en su concepto, llegaren a cometerse, no contiene definición de delito o contravención. Son otras las disposiciones que, para casos de comercio exterior, contemplan conductas ilícitas y sus penas, disposiciones que no han sido acusadas y que, por ende, no procede examinar en este fallo. Las violaciones constitucionales que se invocan para fundar la demanda que se decide en nada conciernen al artículo 212 del Decreto 444 de 1967, único texto al cual puede contraerse la presente sentencia. Por lo demás, la Corte lo halla conforme a la ley fundamental.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., febrero diecinueve de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, y con el lleno de los requisitos exigidos por el Decreto 432 de 1969, pide que se declare inexequible el ar-

tículo 212 del Decreto-ley 444 del 22 de marzo de 1967 sobre régimen de cambios y comercio exterior.

TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

"Artículo 212. La Superintendencia de Comercio Exterior estudiará sistemáticamente el movimiento de precios en el mercado internacional para mantener el control de la exacta facturación de las exportaciones e importaciones colombianas.

"Cuando en el ejercicio de esta función, la Superintendencia encontrare diferencias entre el precio declarado y el del mercado internacional, denunciará este hecho al Prefecto de Control de Cambios para la investigación y sanción consiguientes.

"En el caso de exportaciones, informará igualmente a la Junta Monetaria para que si fuere pertinente, fije precios mínimos de reintegro.

"La Superintendencia organizará los servicios necesarios para el cumplimiento de esta disposición".

DISPOSICIONES QUE SE DICEN VIOLADAS Y RAZONES

El actor señala como infringidos por el texto acusado tanto el artículo 26 de la Constitución, a cuyo tenor "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute" como el 28 de la misma obra, según el cual ninguno "puede ser penado sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente". E insiste en que tales previsiones, en virtud de las cuales ciertos hechos se establezcan como prohibidos, exigen que éstos se determinen en forma clara y precisa, de manera que no pueda existir en la mente de los posibles infractores ninguna duda sobre las consecuencias de sus actos cuando éstos coincidan con los descritos como ilícitos, claridad que no halla en el artículo 212.

Con efecto, en su muy extenso libelo dice:

"Considero honorables Magistrados, que el legislador al prohibir los hechos punibles debe preocuparse de dejar muy claramente establecido cuáles son las circunstancias que configuran la infracción y cuál es la prohibición que da lugar a la pena pertinente, sin que exista ninguna duda sobre el particular, y para evitar, al no hacerse lo uno y lo otro con suficiente claridad, que se quebranten los artículos 26 y 28 de la Carta Fundamental que disponen en esta materia penal: la exigencia de la claridad en la definición de la infracción y en la pena.

"Exigencia que se hace obligatoria para todos los factores de la infracción, y con mayor razón si se tiene en cuenta que el artículo 220 del Estatuto Cambiario sanciona cualquier violación, a ése entre los que se encuentra el artículo acusado.

"En todas las ramas de nuestra legislación positiva y en todas las legislaciones de los pueblos civilizados y libres, uno de los pilares sobre los cuales descansa y ha descansado desde tiempos inmemoriales la administración de justicia es el conocido principio de la preexistencia de las leyes que definan los delitos y establezcan las penas, enunciado por los romanos con las palabras siguientes:

'Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Praevia Lege'.

"Este principio universalmente aceptado está contenido en los artículos 26 y 28 de la Constitución Colombiana, y sirven de apoyo al moderno concepto del Estado de Derecho, que tiene la facultad de sancionar a los infractores de las contravenciones respectivas, cuando se atenta por ejemplo contra la economía nacional, y el derecho conocido con el nombre de Derecho Penal Administrativo, distinto parcialmente del Derecho Penal Común, pero cuyas ordenaciones deben ser claramente puntualizadas por el legislador. De ahí que las infracciones contra esas leyes económicas participan en cierto modo de la naturaleza jurídica del delito, y consecuencialmente deben regir con respecto a ellas los principios generales de derecho penal, y con mayor razón debe exigirse el cumplimiento de aquel aforismo universal: 'Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Praevia Lege', ya que si los delitos pueden ser conocidos por el hombre muchas veces por su sola razón natural, las contravenciones, entre las cuales están las de las normas demandadas, sólo podrán llegar al

conocimiento de los importadores por medio de normas claras y precisas que prohiban los hechos que dan lugar a la sanción penal administrativa.

"En esta materia que tiene que ver también con el Derecho Penal General, debe a mi juicio, **el legislador ser muy exacto en las prohibiciones sancionadas** con penas tan severas como las contempladas en los textos citados, **a fin de evitar que la misma norma, vaya a servir también al Estado Colombiano para imponer sanciones por actos que tienen muchas interpretaciones, como sucede con las pretendidas prohibiciones impugnadas".**

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público rebate punto por punto las argumentaciones del demandante, en particular en cuanto afirma que el artículo acusado crea un delito siendo así que éste, por ciertos aspectos, ya se hallaba establecido bajo la denominación de "contrabando" por el artículo 4º, literal e) del Decreto 1821 de 1964; y porque la infracción a que alude el artículo 212 acusado no es, a juicio de la Procuraduría, sino una "contravención", de naturaleza administrativa, suficientemente delineada en otras reglas del Decreto 444, del cual hace parte integrante el referido artículo 212.

CONSIDERACIONES

La Corte estima con demandante y Procurador que los hechos punibles deben indicarse específicamente y describirse por sus elementos constitutivos en las normas penales, de manera que el juzgador de ellos pueda resolver sin riesgos de error por causa de imprecisiones si los actos sobre que decida corresponden a los señalados en los preceptos respectivos, y con base en tal apreciación, aplicar las sanciones condignas. Esa claridad se impone no sólo por razones de técnica jurídica, sino también a título de garantía individual, de prevención contra abusos lesivos de los derechos civiles, y así lo entienden los artículos 26 y 28 de la Constitución. No es posible restringir la libre conducta individual sino mediante cortapisas jurídicas muy bien definidas. Toda precisión, toda nitidez se imponen en esta materia, so pena de suscitar abusos y desmanes por parte del Juez o de la administración.

Pero si se lee con detenimiento el artículo 212 objeto de la demanda, salta a la vista que él no prevé ni define ningún hecho delictuoso, ni elimina el derecho de defensa, ni impone sanciones, limitándose a dar facultades a la Superintendencia de Comercio Exterior para averiguar posibles diferencias entre los precios del mercado internacional y los declarados por importadores o exportadores como correspondientes a ciertas operaciones de comercio exterior. Los importadores y exportadores deben declarar, para todo efecto ante la Superintendencia, el verdadero valor de las cosas materia de su tráfico.

El artículo 212 del Decreto 444 no se limita a encomendar a la Superintendencia de Comercio Exterior la tarea de mantener el control de la exacta facturación de las exportaciones e importaciones. También le ordena que si, en ejercicio de esa función, "encontrare diferencias entre el precio declarado y el del mercado internacional, denunciará este hecho al Prefecto de Control de Cambios para la investigación y sanción consiguientes". Y agrega: "En el caso de exportaciones, informará igualmente a la Junta Monetaria para que si fuere pertinente, fije precios mínimos de reintegro". La Superintendencia de Comercio Exterior, de conformidad con lo copiado, no juzga sobre transgresión ninguna, y el texto que le manda controlar unos precios y dar cuenta de las irregularidades que, en su concepto, llegaren a cometerse, no contiene definición de delito o contravención. Son otras las disposiciones que, para casos de comercio exterior, contemplan conductas ilícitas y sus penas, disposiciones que no han sido acusadas y que, por ende, no procede examinar en este fallo. Las violaciones constitucionales que se invocan para fundar la demanda que se decide en nada conciernen al artículo 212 del Decreto 444 de 1967, único texto al cual puede contraerse la presente sentencia. Por lo demás, la Corte lo halla conforme a la ley fundamental.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, Resuelve: Es exequible el artículo 212 del Decreto-Ley 444 del 22 de marzo de 1967 "sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior".

Publíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Petróleos y de Desarrollo Económico, al Congreso por medio de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Carlos Peláez Trujillo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PRIMA DE NAVIDAD PARA SERVIDORES OFICIALES

Requisitos formales de las demandas sobre constitucionalidad.

La Corte se inhibe, por ineptitud formal de la demanda, para conocer de la acción de inexequibilidad contra el Decreto 3148 de 1968, por el cual se adiciona el 3135 del mismo año.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, febrero veinte de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Agustín Gómez Torres solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, la declaración de inexequibilidad del Decreto número 3148 de 26 de diciembre de 1968 "por el cual se adiciona el Decreto número 3135 de 1968".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

"Decreto número 3148 de 1968
(Diciembre 26)

"Por el cual se adiciona el Decreto número 3135 de 1968".

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

Decreta:

"Artículo primero. El artículo 11 del Decreto número 3135 de 1968 quedará así:

"Artículo 11. Prima de Navidad. Todos los empleados públicos y los trabajadores oficiales tendrán derecho a una Prima equivalente a un (1) mes del sueldo que corresponda al cargo en treinta (30) de noviembre de cada año. Prima que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.

"Parágrafo primero. Cuando el empleado o trabajador oficial no hubiere servido durante el año civil completo, tendrá derecho a la mencionada Prima de Navidad, en proporción al tiempo servido durante el año, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios, que se liquidará con base en el último salario devengado.

"Parágrafo segundo. Quedan excluídos del derecho a la Prima de Navidad a que se refiere este artículo, los empleados públicos y trabajadores oficiales que presten sus servicios en establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, que por virtud de pactos, convenciones colectivas de trabajo, fallos arbitrales o reglamentos de trabajo, tengan derecho a primas anuales similares, cualquiera sea su denominación.

"Artículo segundo. Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

El actor señala como violados los artículos 17, 30 y 76 de la Constitución, y, además, los artículos 14 y 316 del Código Laboral. Al respecto expone:

"Artículo 17 de la Constitución Nacional. "El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado".

"El Decreto 3148 de 1968 viola la norma transcrita ya que el Estado al excluir del derecho a la Prima de Navidad a una serie de Empleados y Trabajadores Oficiales, antes que protegerlos en el goce de sus derechos y prerrogativas, les restringe su ejercicio haciendo cada día más angustiosa su situación económica.

"Artículo 30 de la Constitución Nacional. "Se garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores..."

"La norma demandada, desconoce derechos adquiridos por leyes anteriores o por pactos, convenciones, fallos arbitrales, etc., estipulaciones éstas que también tienen el carácter y la fuerza de ley, a la luz de las normas laborales. Luego, es forzoso concluir que al suprimirse la Prima de Navidad para quienes gocen de otra clase de Primas o Bonificaciones, no solamente se les está desmejorando su situación laboral sino que se está violando un mandato superior que prohibe lesionar por medio de leyes posteriores los derechos adquiridos con justo título (que lo es siempre la ley).

"Numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional. "Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejen".

"Esta disposición constitucional autoriza al legislador para que se despoje de su facultad propia y revista con ella al Ejecutivo. Pero para que no desaparezca la división tripartita del poder, dicho desplazamiento de funciones, por mandato expreso del Constituyente, debe encuadrarse dentro de tres presupuestos indispensables: a) Deben ser pro-tempore; b) Precisas, y c) Cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público, en concepto de 12 de enero de 1970, dice:

"El Decreto 432 de 1969 contiene las normas sustantivas y procedimentales que reglamentan el funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En su Capítulo II, Sección 4ª, dispone:

"Artículo 16. La acción de inexequibilidad de una ley o de un decreto dictado por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional, por cualquier ciudadano, por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución, deberá dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, por escrito, en duplicado, y contener: 1º La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales; 2º El señalamiento o designación de los textos constitucionales que se consideren infringidos; 3º Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, y 4º Cuando fuere el caso, la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite impuesto por la Constitución y en qué forma.

"La actuación se adelantará en papel común".

"Los simplísimos requisitos de forma, que de manera imperativa exige la disposición transcrita, no se cumplieron en la presente demanda.

"En efecto:

"Con base en que el Decreto acusado modificó el régimen de la Prima de Navidad para empleados públicos y trabajadores oficiales, única materia a la cual se refiere, el actor solicita a la Honorable Corte la declaratoria de inexequibilidad total del estatuto; sin embargo, se limita a comentar el parágrafo segundo del artículo primero, con palabras casi idénticas a las utilizadas en el texto legal, pero sin transcribir éste; en tal comentario (punto 3º de los 'hechos') no se hizo referencia a los 'fallos arbitrales' ni a los 'reglamentos de trabajo' de donde pueden provenir las primas o bonificaciones que excluyen a sus beneficiarios de la prima legal de Navidad; por tal razón, al no poderse tener como transcripción de la norma el comentario que el demandante hace de ella, aún en el caso de que la acción de inexequibilidad se remita al solo parágrafo segundo, subsiste la

carencia de un requisito esencial de la demanda.

"Por otra parte, el actor solicita igualmente la declaratoria de inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 (por error escribió '1968'), o sea la de facultades extraordinarias, cuyo texto tampoco transcribe y ni siquiera comenta.

"Considera esta Procuraduría que la sencillez de los requisitos formales y la importancia de los temas planteados ante el máximo Tribunal de Justicia, hacen que su cumplimiento deba exigirse estrictamente, lo cual redundará en provecho de la técnica jurídica en esta materia.

"En anteriores oportunidades la Honorable Corte admitió demandas en cuyo cuerpo se omitió la transcripción literal de los textos legales acusados, pero a las cuales se anexó ejemplar auténtico del Diario Oficial en que aparecieron publicados o, a falta de éste, copia también auténtica de ellos.

"Pero en la demanda en estudio no solamente no se transcribieron las disposiciones acusadas, sino que tampoco se adjuntó el Diario Oficial ni el documento supletorio.

"Sin desconocer que, técnicamente, el escrito de acusación de inexequibilidad no es **strictu sensu** una demanda, puede en este caso hacerse referencia analógica a la excepción civil de inepta demanda contemplada en el numeral 1º del artículo 333 del Código Judicial la cual ocurre cuando la propuesta no reúne los requisitos legales y al correspondiente impedimento procesal de la doctrina por falta del presupuesto procesal de la demanda en forma.

"Y si bien el escrito de acusación fue admitido, el auto admisorio no impide que la Honorable Corte en el momento de decidir lo haga en el sentido de no pronunciarse sobre el fondo de la inexequibilidad planteada por carecer el libelo de los requisitos formales mínimos y esenciales para ello. Y así lo solicita respetuosamente esta Procuraduría".

V - CONSIDERACIONES

Primera

Por cuanto de un examen simplemente formal de la demanda, o **prima facie**, aparecía ceñida a las normas legales sobre la materia, por providencia de 12 de noviembre de 1969, se admitió y ordenó darle el trámite de rigor. Pero ello no obsta para, en esta oportunidad, en un análisis de fondo, volver sobre el punto para definir si en la realidad procesal se llenaron a plenitud los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969.

Segunda

Como lo observa el Procurador, el demandante omitió la transcripción del acto objeto de acusación, tampoco acompañó el ejemplar del Diario Oficial en el cual se le dio publicación.

Tercera

En estas condiciones, la Corte se halla inhibida para decidir el fondo de la controversia, por ineptitud de la demanda.

VI - CONCLUSION

La demanda de inexequibilidad presentada por el ciudadano **Agustín Gómez Torres**, adolece de ineptitud formal, y en consecuencia, la Corte está inhibida para decidir en el fondo del negocio.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Declararse inhibida para conocer del presente negocio por ineptitud formal de la demanda.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la **Gaceta Judicial**, transcríbase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Enrique López de la Pava, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL DEL META, SEGUN EL ARTICULO 13 DE LA LEY 118 DE 1959.

La Corte se inhibe, por ineptitud de la demanda, para decidir en el fondo sobre el artículo acusado.

Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos o formales, se acomoda a los requisitos que señala la ley, como son sustancialmente la transcripción de las normas acusadas, la cita de los preceptos de la Carta que se estiman infringidos y la expresión clara del concepto de la violación. Pero el que reúna tales exigencias no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo, al igual de lo que ocurre por ejemplo en materia civil, como cuando existe un defecto de tal índole que haga imposible dicho pronunciamiento.

En la demanda que se examina aparece acusada sólo una de las normas que conforman el acto jurídico complejo, si así puede decirse, pero conceptualmente único, que constituyen inseparablemente la llamada Circunscripción Electoral del Meta; en otras palabras, debiendo ser dos, y no uno solo, los preceptos legales materia de la acusación, sujetos de la demanda, dada su conexidad, esta resultaría rota y con ella la continencia de la causa, si la Corte procediera al fallo de fondo. Existe, pues, una ineptitud en la demanda y de tal naturaleza que conduce a la imposibilidad de dictar sentencia que resuelva definitivamente el asunto sometido a su consideración, motivo por el cual ésta no puede ser sino de carácter inhibitorio.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., febrero 20 de 1970.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, y con el lleno de los requisitos legales, solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 13 de la Ley 118 de 1959, "en la parte en que esa norma sirva para elegir senadores de la República por el Departamento del Meta con la anexión de los territorios de la Intendencia del Arauca y de las Comisarías del Vichada y del Vaupés".

LA DEMANDA

1. La norma parcialmente acusada es del siguiente tenor: "Artículo 13. Créase la Circunscripción Electoral del Meta, que comprende el territorio del Departamento del Meta, **el de la Intendencia del Arauca y el de las Comisarías del Vaupés y del Vichada.** La Circunscripción Electoral del Meta elegirá cuatro senadores y cuatro representantes".

La demanda se encuentra limitada, según se dijo atrás, a la parte que se subraya.

Debe advertirse cómo aunque en la demanda se afirma que en la Circunscripción Electoral del Meta se incluyó "a Guainía por disposición posterior", ni ésta se cita ni es objeto de demanda.

2. El actor empieza por afirmar que, en desarrollo del Acto Legislativo número 2 de 1959, el artículo 13 de la Ley 118 de 1959 creó y organizó la Circunscripción Electoral del Meta; que a virtud de la reforma constitucional de 1968 los territorios nacionales fueron organizados como circunscripciones electorales pero sólo para la elección

de representantes; y que concretamente para estos efectos, en el artículo 177 de la actual codificación, forman una circunscripción Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía. De otra parte asevera el actor que, conforme a los artículos 93 y 176 de la Carta, sólo los departamentos, como entidades independientes, podrán constituir circunscripciones para la elección de senadores, puesto que éstas no se crearon conjuntamente con los territorios para ese propósito.

Estima el demandante que el artículo 13 de la Ley 118 de 1959, en la parte objeto de acusación, está en pugna con los artículos 93 y 176 de la Carta, en el concepto de que estos preceptos "autorizaron que sólo los Departamentos Colombianos como entidades territoriales eligen Senadores y constituyen una Circunscripción Electoral autónoma, y en cambio por el artículo 13 de la Ley 118 se contempla con la integración territorial de la Intendencia del Arauca y de las Comisarías del Vichada y del Vaupés, y el territorio del susodicho Departamento, la Circunscripción Electoral del Meta para las elecciones de Senadores, Representantes y Diputados (sic). Al mantenerse esa situación para las elecciones de Senadores que se realizarán próximamente, la norma legal quebranta el querer del constituyente del 68 que como se ha dicho dispuso conformar con aquellos territorios nacionales únicamente circunscripciones electorales para las elecciones de Representantes a la Cámara y no para las de Senadores".

La demanda continúa ocupándose únicamente de transcribir la exposición de motivos a un proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución, recientemente presentado por un senador, proyecto que dispone crear una circunscripción electoral de Senado para los Territorios Nacionales, en la cual se sostiene que como, en concepto del autor de la iniciativa, el constituyente de 1968 sólo autorizó circunscripciones de esos territorios para la elección de representantes, el legislador no puede crearlas para la de senadores, entre otras razones porque el derecho a participar en estas elecciones se otorgó exclusivamente a los departamentos, como entidades territoriales distintas a las que conforman cada una de las intendencias y comisarías; y porque si al tratar de elecciones de representantes el constituyente da a los territorios, directamente, el derecho de constituir diversas circunscripciones, en cambio calla cuando se trata de senadores, lo cual implica que los privó de participar en estas últimas.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. Observa el Procurador que las normas constitucionales derogan o modifican de plano las disposiciones legales preexistentes que les sean contrarias; por lo mismo, mal puede hablarse de inconstitucionalidad de una ley anterior al precepto constitucional, que éste deroga o modifica ipso jure, como claramente lo establece el artículo 9º de la Ley 153 de 1887. Y el artículo 13 de la Ley 118 de 1959 fue modificado sólo en parte por el artículo 117 del Acto Legislativo número 1 de 1968, respecto a la cual la Corte carecería de competencia para pronunciarse, y en lo demás encuentra apoyo en disposiciones expresas de la Constitución.

2. Recuerda el Procurador que en cuanto al régimen electoral de las intendencias y comisarías, hasta 1930 la Constitución no traía previsión alguna. Pero en 1930 el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de ese año dispuso expresamente que para el efecto de elección de senadores, "la ley agregará a las Circunscripciones Electorales el territorio de las Intendencias y Comisarías"; es éste un régimen de anexión obligatoria a los departamentos, al cual la Ley 93 de 1922 se había anticipado en materia de elección de representantes, y que rigió hasta 1936.

En este último año, por virtud del artículo 2º del Acto Legislativo número 1, se modificó el sistema al dejar a la ley lo referente a la organización electoral de los territorios nacionales, esto es, permitiendo que en lo sucesivo pudiera el legislador crear con las intendencias y comisarías circunscripciones independientes o agregarlas a las circunscripciones departamentales. Al efecto, el Procurador cita las normas con fuerza legal dictadas en desarrollo del nuevo precepto, como el Decreto 450 de 1937, que creó la Circunscripción del Chocó para la elección de representantes y la Ley 2ª

de 1943, que en su artículo 17 distribuyó los territorios nacionales mediante anexión a ciertas circunscripciones departamentales, en lo relativo a la elección de Senadores, que entonces correspondía a las asambleas, y que en su artículo 18 autorizó la creación de circunscripciones independientes para la elección de representantes, en cuanto a intendencias y comisarías. La reforma de 1945 mantuvo el sistema constitucional vigente en esta materia, salvo que hizo directa la elección de Senadores, para la cual el Decreto 315 de 1947 reiteró el principio de anexar a determinadas Circunscripciones departamentales las Intendencias y Comisarías, tal como se repitió igualmente por el Decreto Legislativo número 51 de 1958, el cual precisamente creó la Circunscripción del Meta, integrada por esa Intendencia y las Comisarías de Vichada y Vaupés, para la elección de Representantes.

Poco después, con base en el Acto Legislativo número 2 de 1959, la Ley 118 de ese mismo año erigió en Departamento a la Intendencia del Meta, y en su artículo 13, objeto de acusación, creó la Circunscripción respectiva, con los territorios de la Intendencia del Arauca y el de las Comisarías de Vaupés y Vichada, a los cuales disposición posterior agregó el del Guainía.

El Procurador expone luego su concepto de que a virtud de la reforma constitucional de 1968 hay en estas materias un nuevo sistema, que él denomina de facultad legislativa restringida; y al referirse al texto de los artículos 93 y 99 de la actual codificación asevera que cuando en ellos se habla de "Departamentos", como entidades a las cuales corresponde cierto número de Senadores o de Representantes, tal expresión debe tomarse en el sentido de "Circunscripciones Electorales", que tradicionalmente usa la Carta, y habida consideración del artículo 176 y del inciso primero del artículo 177 de la misma, no modificados por el Acto Legislativo número 1 de 1968.

3. Luego el Procurador dice textualmente lo que sigue:

"La modificación introducida por el constituyente de 1968 en lo relativo a Circunscripciones Electorales, consistió exclusivamente en el señalamiento nominativo de las Circunscripciones que forman los distintos Territorios Nacionales para la elección de Representantes.

"Dispone el artículo 177:

"Artículo 177. Cada Departamento constituirá una circunscripción para la elección de Representantes.

Créanse, además las siguientes circunscripciones electorales: la de San Andrés y Providencia, capital San Andrés; la del Caquetá y Amazonas, capital Florencia; la del Putumayo, capital Mocoa; la de Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, capital Arauca".

"No queda duda de que el inciso 2º de la norma citada se refiere exclusivamente a Representantes; en efecto: la disposición fue incluída en el artículo 177 y no en el 176, relativo a Senadores. Además el inciso 2º del parágrafo transitorio del artículo 99 dispone que "las Circunscripciones Electorales a que se refiere el inciso 2º del artículo 177, elegirán Representantes a la Cámara, así..."

"A consecuencia de lo anterior, se modificó el sistema imperante, ya que a partir de la reforma de 1968 la ley perdió la facultad de organizar electoralmente los Territorios Nacionales en lo relativo a Circunscripciones para elección de Representantes. Ello implica también una modificación tácita del artículo 6º de la actual Codificación (5º del anterior) según el cual "... corresponde al legislador proveer a su organización ... electoral..."

"De acuerdo con la reforma comentada, la ley goza hoy de una autonomía restringida en la determinación de las Circunscripciones Electorales de los territorios: en lo tocante a elección de Senadores, la ley puede anexarlos a las Circunscripciones Departamentales (como ha sido tradicional desde 1930) o crear con ellos Circunscripciones independientes; pero en lo relativo a elección de Representantes la ley debe respetar las Circunscripciones determinadas por la misma Constitución.

"El parágrafo transitorio del artículo 99 dispone:

"Parágrafo transitorio: En las elecciones que se efectúen en 1970, se elegirá el mismo número de Senadores que hoy tiene cada Departamento. Cada uno de los Depar-

tamentos creados con posterioridad a las elecciones de 1966 elegirá cuatro Senadores".

"De la referencia que el mencionado parágrafo hace a los "Departamentos" concluye el demandante que sólo ellos como divisiones territoriales autónomas, pueden elegir Senadores. Tal interpretación lleva a la conclusión insólita de que la Constitución, a pesar del espíritu claramente proteccionista de los Territorios Nacionales, cercenó su representación senatorial, dejándolos desprotegidos en la más alta corporación legislativa. Por otra parte, ello conllevaría a una directa violación del derecho al voto, consagrado en los artículos 171 de la Carta y 1º del Plebiscito de 1957.

"Cuando el parágrafo del artículo 93 se refiere a "Departamentos" debe entenderse "Circunscripciones Electorales", además de las razones expuestas, por el hecho de que los actuales senadores fueron elegidos por circunscripciones electorales, compuestas en algunos casos por territorio de departamentos, intendencias y comisarías; y al ordenar el parágrafo mencionado que en las elecciones que se efectúen en 1970 se elegirá el mismo número de senadores que hoy tiene cada departamento, no podría saberse cuántos de los senadores electos por la circunscripción electoral corresponden al departamento que la integra en parte.

"El artículo 176 así como el inciso 1º del 177, no fueron modificados por el Acto Legislativo número 1 de 1968; de ello se concluye que la voluntad del constituyente fue crear Circunscripciones Electorales independientes para los Territorios Nacionales en lo relativo a elección de Representantes, dejando al arbitrio de la ley lo tocante a elección de Senadores. Por ello, la reforma de 1968 modificó el artículo 13 de la Ley 118 de 1959, pero sólo en parte. Y esta modificación, por operar de pleno derecho al entrar en vigencia la norma constitucional, hace imposible la ocurrencia de un vicio de inconstitucionalidad".

4. A continuación, en apoyo de sus tesis, el Procurador cita apartes de un concepto que sobre el mismo asunto a que se refiere la demanda, y para absolver una consulta reciente del Gobierno, emitiera el Consejo de Estado el 15 de septiembre de 1969, apartes en los cuales esa corporación dice:

"...se deduce que desde el año de 1930, por disposición expresa del Acto legislativo de dicho año y, después, por virtud de los Actos legislativos de 1936 y de 1945, los territorios de las Intendencias y Comisarías fueron agregados para la elección de Senadores y Representantes a las Circunscripciones Electorales en que ha estado dividido el Territorio Nacional. Igualmente resulta que a partir del Acto legislativo Nº 1 de 1945 que repitió lo dispuesto por el Acto legislativo de 1936 sobre organización electoral de aquellos territorios, el legislador pudo crear circunscripciones electorales independientes, para la elección de Representantes, de Comisarías como La Guajira, de Intendencias como el Meta y Caquetá, bien solas o agrupando varias, pero en todos los casos manteniéndolas agregadas a Departamentos para la elección de Senadores..."

"Quieren decir las disposiciones anteriores que el constituyente de 1968 no dejó ya a la ley el proveer a la organización electoral de las Intendencias y Comisarías, en cuanto a la elección de Representantes, como venía haciéndose de acuerdo con los actos legislativos de 1936 y 1945 y hubiera podido seguir haciéndose según el artículo 3º del nuevo Acto legislativo de aquel año, sino que en forma directa y expresa creó de las Intendencias y Comisarías circunscripciones electorales para tal elección. Pero, como nada dispuso sobre la organización electoral de tales territorios, respecto a la elección de Senadores, lógicamente hay que concluir que para elegir a éstos, subsisten las disposiciones legales que sobre el particular se encontraban vigentes cuando se expidió la reforma, pues fueron dictadas con base en la facultad que sobre organización electoral de las Intendencias y Comisarías gozaba el legislador desde los Actos legislativos de 1936 y 1945, facultad que, como se ha dejado dicho, conserva el nuevo Acto legislativo de 1968".

Finalmente, el Procurador insiste en que no puede hablarse de inconstitucionalidad de un precepto legal que ha desaparecido o ha sido modificado por razón de una nueva norma de la Carta, y pide que se decida la

demanda "en el sentido de que no hay lugar a declarar la inexequibilidad solicitada".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La demanda contra el artículo 13 de la Ley 118 de 1959 se limitó por el actor a "la parte en que esa norma sirva para elegir senadores de la República por el Departamento del Meta con la anexión de los territorios de la Intendencia del Arauca y de las Comisarías del Vichada y del Vaupés", según reza en su introducción, no obstante que más adelante el propio demandante señala que a la Circunscripción Electoral del Meta, así constituida originalmente, se agregó por precepto posterior, que no cita ni demanda, la Comisaría del Guainía.

Como normas violadas indica el actor los artículos 93 y 176 de la Carta, el primero de los cuales dispone que el Senado estará compuesto de dos senadores por cada departamento y uno más conforme a ciertas bases de población, y el último según el cual cada departamento constituye una circunscripción para la elección de senadores, en el concepto de que las dos normas son muy claras al estatuir que los senadores se eligen sólo por los departamentos, como entidades territoriales diversas a otras, entre ellas las intendencias y comisarías, que tienen únicamente representación en la Cámara de Representantes, y porque los senadores se eligen tomando en cuenta la población de cada departamento, formando circunscripciones separadas, excluyéndose así nítidamente tanto el derecho de los ciudadanos de los llamados territorios nacionales para participar en tales comicios como la posibilidad de agregar su población a la de los departamentos para esos mismos efectos. Aduce el actor que ese es, en su sentir, el alcance de la reforma constitucional de 1968 y que encontrándose en contradicción con ella la norma demandada, se deduce claramente su inexequibilidad.

La petición del actor, por los fundamentos en que la apoya, se dirige, implícita pero necesariamente, a obtener de la Corte un pronunciamiento previo, que no puede ser sino de tipo general, en el sentido de que a virtud de la reforma de 1968, y en especial a la luz del texto del artículo 93 de la actual codificación, en concordancia con el 176 de la misma, las circunscripciones electorales para la elección de senadores sólo pueden estar integradas por cada uno de los departamentos del país, con exclusión de las intendencias y comisarías, cuyos habitantes no pueden así agregarse para efectos electorales a aquellas otras entidades y cuyos ciudadanos no podrían tampoco participar en los comicios respectivos. Y como consecuencia de esas esperadas conclusiones de la Corte, el actor solicita que la sentencia declare la inexequibilidad de la norma acusada, en la parte en que dispone anexar a la Circunscripción del Meta la Intendencia del Arauca y los Comisarías del Vichada y Vaupés.

El artículo 13 de la Ley 118 de 1959 no se ataca en el concepto de que contradiga normas particulares de la Carta, que ciertamente no existen, sobre requisitos para la anexión de los territorios a las circunscripciones electorales como mínimos de poblacion o vecindad geográfica, por ejemplo, es decir por aspectos que hagan relación singular a la norma demandada, sino partiendo del supuesto de que a virtud de la reforma de 1968 se creó una nueva situación jurídico-política, que excluye a los llamados territorios nacionales de participar en la elección de senadores.

Por lo mismo, en tal caso la Corte, si encontrara fundadas las argumentaciones del actor, debería ante todo emitir un pronunciamiento de tipo general que concluyera o bien en la declaración de inexequibilidad pedida por él, o en la de que por estar derogada la norma a virtud de la disposición constitucional posterior, pero aceptándolo así, no habría lugar sino a un fallo inhibitorio, por sustracción de materia, según planteamiento del Procurador, extremo este que es innecesario discutir, conforme a las conclusiones que más adelante se exponen.

2. No obstante lo dicho, y siendo imprescindible el pronunciamiento general a que se aludió, el actor limita su demanda a la ley que adscribe a la Circunscripción Electoral del Meta los territorios de que ella trata, sin advertir que su interés por el imperio de la Carta, en caso de ser aceptadas sus tesis, apenas beneficiaría a una de las Circunscripciones que se encuentran en el caso de tener anexos otros territorios nacio-

nales para los mismos efectos, de tal suerte que en una cuestión que eventualmente afectaría los derechos políticos de unos ciudadanos, otros en las mismas condiciones constitucionales seguirían gozando de los que supuestamente se encuentran privados al tenor de la interpretación que a la reforma de 1968 da el actor. Pero se advierte que lo dicho no entraña apreciación alguna de la Corte sobre la necesidad o posibilidad de acumular en una misma demanda las acciones del caso contra todas las normas legales que han agregado los distintos territorios a diversas circunscripciones, o respecto a la presentación simultánea de demandas singulares sobre cada una de ellas.

Respecto a la demanda que se estudia lo que importa es recalcar que se limita al artículo 13 de la Ley 118 de 1959, en cuanto por tal precepto se anexaron a la Circunscripción del Meta la Intendencia del Arauca y las Comisarías del Vichada y del Vaupés.

Pero la Circunscripción Electoral del Meta constituye en los hechos, y tanto jurídica como conceptualmente, una unidad, así conformada por dos disposiciones inseparables con fuerza legal. En efecto, originalmente el artículo objeto de la demanda la integró como en él se dice, y posteriormente, al crearse por la Ley 18 de 1963 la Comisaría del Guainía, y al facultar esta misma al gobierno para proveer a su organización judicial, administrativa y electoral, mediante autorizaciones que reconocen origen en el artículo 76, numeral 11 de la Carta, a virtud del Decreto 733 de 1964, que tiene fuerza legislativa, se dispuso que "Para fines electorales, la Comisaría del Guainía hará parte de la Circunscripción Electoral del Meta" (artículo 2º). Pero esta última norma, que en la demanda apenas es materia de mención incidental, en ella ni se individualiza ni es objeto de acusación, y por lo tanto no podría ser cobijada por el fallo de la Corte.

3. Se tiene así, de un lado, una unidad conceptual y jurídica, que se denomina Circunscripción Electoral del Meta, cuya integración supuestamente contraria a la Carta se persigue sanear a través del fallo que se solicita; y de otro, la inseparable coexistencia de dos normas con fuerza de ley, la original y la aditiva, que no sólo conforman aquella unidad que es la Circunscripción del Meta, sino que también ellas, por sí mismas, integran necesariamente, por su naturaleza y alcances, una proposición jurídica completa, así sea compleja por su forma externa.

Pero la demanda dejó de lado uno de los elementos constitutivos de esa unidad lógica y jurídica, esto es la norma que adicionó el artículo 13 de la Ley 118 de 1959 al agregar a la Circunscripción del Meta, tal como ésta la contemplaba inicialmente, el territorio de la Comisaría del Guainía. Así, un fallo eventualmente favorable a las pretensiones del actor, sea por declaración directa de inexequibilidad o por la indirecta que supone la de inhibición al encontrar derogada la norma, conduciría al absurdo de que respecto a la misma unidad o sujeto, la Circunscripción del Meta, y cuando la causa o motivo de aquélla sería la inhabilidad de los territorios nacionales para integrarse a los departamentos en cuanto a elección de senadores, quedarían excluídos Arauca, Vichada y Vaupés, y sus ciudadanos privados de participar en esos comicios, al paso que el Guainía y sus electores podrían seguir disfrutando de la situación anterior. En otras palabras, tal como resulta de una demanda defectuosa en el fondo, en una misma circunscripción electoral la Carta debería regir plenamente respecto a unos territorios, y su vigencia estaría excusada para otro.

4. Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos o formales, se acomoda a los requisitos que señala la ley, como son sustancialmente la transcripción de las normas acusadas, la cita de los preceptos de la Carta que se estiman infringidos y la expresión clara del concepto de la violación. Pero el que reúna tales exigencias no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo, al igual de lo que ocurre por ejemplo en materia civil, como cuando existe un defecto de tal índole que haga imposible dicho pronunciamiento.

En la demanda que se examina aparece acusada sólo una de las normas que conforman el acto jurídico complejo, si así puede decirse, pero conceptualmente único, que constituye inseparablemente la llamada Circuncripción Electoral del Meta; en otras palabras, debiendo ser dos, y no uno solo, los

preceptos legales materia de la acusación, sujetos de la demanda, dada su conexidad, ésta resultaría rota y con ella la continencia de la causa, si la Corte procediera al fallo de fondo. Existe, pues, una ineptitud en la demanda y de tal naturaleza que conduce a la imposibilidad de dictar sentencia que resuelva definitivamente el asunto sometido a su consideración, motivo por el cual ésta no puede ser sino de carácter inhibitorio.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución política,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el fondo sobre la demanda contra el artículo 13 de la Ley 118 de 1959.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la **Gaceta Judicial.** Comuníquese a quien corresponda. Archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Carlos Peláez Trujillo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PROPIEDAD INDUSTRIAL

Inexequibilidad del literal a) del artículo 26 y del literal g) del artículo 28 del Decreto 2974 de 1968, reorgánico del Ministerio de Fomento (hoy de Desarrollo Económico).

Al asignar a la Superintendencia de Industria y Comercio el trámite y decisión de los asuntos relacionados con la propiedad industrial se está cumpliendo apenas uno de los aspectos de la delegación, puesto que, como lo indica el artículo 28, acusado, "el Superintendente de Industria y Comercio será agente directo del Presidente de la República..."

Pero para que esta delegación se ajuste a lo preceptuado en el artículo 135 de la Carta, el Ministro respectivo debe asumir la responsabilidad de los actos realizados por el Superintendente de Industria y Comercio, impartiéndoles su aprobación.

Ya se vio cómo la expresión "propiedad industrial" es genérica y comprende no sólo las patentes de privilegio de invención o perfeccionamiento, sino también todo lo relativo a marcas de fábrica, comercio y agricultura, modelos y dibujos industriales. De estas funciones compete al Presidente de la República exclusivamente lo relacionado con la concesión de patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles; las otras funciones comprendidas dentro de la propiedad industrial, ya relacionadas, no son de competencia constitucional del Presidente de la República y la ley puede reglamentarlas.

Por consiguiente todo lo que se refiera a marcas de fábrica, comercio y agricultura, modelos y dibujos industriales, puede ser tramitado y decidido en los términos de los artículos 26 y 29 del Decreto 2974, o sea que la primera instancia en estos negocios corresponde a los Jefes de División; y la segunda al Superintendente de Industria y Comercio.

Pero lo referente a patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, debe sujetarse a la decisión definitiva del Ministro de Desarrollo Económico, a fin de dar aplicación a la delegación que autoriza el literal f) del artículo 6º de la Ley 202 de 1936, relacionado con el artículo 135 de la Carta. Por lo tanto son inexequibles las normas acusadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., febrero veintiséis de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

I - PETICION

El ciudadano **Miguel Orozco Ramírez** demanda la declaratoria de **inexequibilidad** del **literal a)** del **artículo 26** y del **literal g)** del **artículo 28** del **Decreto-ley número 2974 de 1968.**

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Dicen así las normas acusadas:

"Decreto número 2974 de 1968
(Diciembre 3)

" 'por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones'.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y de las extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

Decreta

"....

"Capítulo III

"Superintendencia de Industria y Comercio

"....

"Artículo 26. **Funciones.** Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior corresponden a la Superintendencia de Industria y Comercio las siguientes funciones:

"a) Tramitar y decidir los asuntos relacionados con la propiedad industrial;

"....

"Artículo 28. **Funciones del Superintendente.** El Superintendente de Industria y Comercio será agente directo del Presidente de la República, de libre nombramiento y remoción de éste y tendrá las siguientes funciones:

"....

"g) Servir de segunda instancia en todos los asuntos tramitados por el organismo a su cargo. En consecuencia, las providencias relativas a las funciones de vigilancia asignadas a la Superintendencia deberán ser expedidas en primera instancia por los respectivos Jefes de División;

"....

III - NORMAS QUE EL ACTOR CONSIDERA VIOLADAS

Dice el demandante que con las normas acusadas se violan los artículos 120, numeral 18 y 135 de la Constitución.

El primero, porque corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, conceder patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes (numeral 18) y que, si bien es cierto que el artículo 135 de la Constitución permite la delegación de las funciones que correspondan al Presidente de la República, esta delegación sólo puede efectuarse en las personas que dicho artículo determina, y que entre estas personas no se encuentra el Superintendente.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Este funcionario advierte que la delegación que se haga de una facultad presidencial en la Superintendencia es constitucional porque esta entidad depende del Ministro que es propiamente el delegatario; pero que si la decisión definitiva corresponde al Superintendente, la delegación es inconstitucional.

Son sus conceptos:

"Dado que las Superintendencias, como 'organismos adscritos a un Ministerio' forman un todo con éste, y que, por otra parte, la delegación se autorizó y perfeccionó de acuerdo con el artículo 135 de la Carta, el literal comentado debe considerarse exequible, ya que los restantes conceptos que integran el término genérico de 'propiedad industrial', tales como marcas, dibujos industriales, etc., por no estar asignados en su reglamentación o control al Presidente de la República como función constitucional propia, puede atribuirse válidamente por la ley a cualquier organismo idóneo, tal como lo realizó el Decreto-ley 2974 de 1968, reorgánico del Ministerio de Fomento (hoy de Desarrollo Económico).

Y agrega:

"Algo diferente ocurre con el literal g) del artículo 28, segunda norma impugnada. En efecto: al disponer el literal mencionado que la primera instancia de las providencias relativas a las funciones de la Superintendencia debe surtirse ante los respectivos Jefes de División, correspondiendo la segunda al Superintendente, está dando al organismo adscrito una autonomía propia que no es aceptable en materias delegadas, al tenor de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución. Es innegable que la segunda disposición acusada anula cualquier posible intervención directa del Ministro de Desarrollo en lo atinente a los actos jurídicos mediante los cuales se desarrolla la función delegada, ya que la vía gubernativa, bajo el imperio de la norma en estudio, se agota en la misma Superintendencia. El sistema así estructurado, a más de implicar una delegación directa en la Superintendencia de Industria y Comercio como organismo completamente autónomo, violatoria

del artículo 135 de la Carta, hace imposible el desplazamiento de responsabilidad que éste prevé, ya que el Ministerio de Desarrollo, se repite, sería ajeno a los actos jurídicos mediante los cuales se ejerza la función delegada".

V - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. El numeral 18 del artículo 120 de la Constitución atribuye al Presidente, como Jefe del Estado y Suprema autoridad administrativa, la facultad de: "conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles con arreglo a la ley".

El artículo 135 faculta al Presidente para delegar en los Ministros, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Gobernadores determinadas funciones de las que le corresponden como suprema autoridad administrativa. Las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley.

La Ley 202 de 1936 determinó las funciones que el Presidente de la República podía delegar y entre éstas quedó comprendida la determinada en el numeral 18 del artículo 120 de la Carta.

Con base en esta facultad legal, fue dictado el Decreto 1635 de 10 de septiembre de 1938 en que el Presidente de la República delegó en el Ministro de Industrias la concesión de patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles. Esta delegación subsistió en el mismo Ministro bajo las diversas denominaciones de Economía Nacional, Comercio e Industrias y Fomento.

El Decreto 2974 de diciembre 3 de 1968 dictado en uso de las facultades conferidas por la Ley 65 de 1967 reorganizó el Ministerio de Fomento empezando por variarle la denominación que en adelante sería Ministerio de Desarrollo Económico. Este Decreto, en su Capítulo I establece las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Económico, crea las Secciones y señala los organismos adscritos y vinculados al Ministerio; señala las funciones del Ministro, del Viceministro, del Secretario y de cada uno de los Jefes de Sección.

En el Capítulo II crea la Superintendencia de Industria y Comercio, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico; y en el artículo 26 señala las funciones de esa Superintendencia, entre las cuales se encuentra: a) tramitar y decidir los asuntos relacionados con la propiedad industrial".

En el artículo 28 señala las funciones del Superintendente y le asigna: "g) servir de segunda instancia en todos los asuntos tramitados por el organismo a su cargo. En consecuencia, las providencias relativas a las funciones de vigilancia asignadas a la Superintendencia deberán ser expedidas en primera instancia por los respectivos Jefes de División".

Segunda. El artículo 4º del Decreto 1050 de 1968 definió genéricamente las Superintendencias como: "organismos adscritos a un Ministerio que, dentro de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna".

Estas entidades forman un todo integral con el Ministerio al cual se adscriben y la responsabilidad de las decisiones corresponde al Ministro respectivo. La dependencia de la Superintendencia es lo que permite la delegación de determinadas funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. Si esta dependencia desaparece, la delegación no puede operar.

Ejercida legalmente la facultad de delegar, cuando se hace en cabeza de alguno de los Ministros del Despacho, éste puede cumplirla directamente o por medio de las dependencias a su cargo.

Porque es obvio que el Presidente no puede ni debe cumplir personalmente todas las funciones que la Constitución le asigna, especialmente las que le son propias dentro de las actividades y servicios públicos que integran la administración.

Samper en su comentario científico de la Constitución, dice: "El Presidente de la República, como tal, es el jefe o director supremo del Poder Ejecutivo, poder que se difunde en los Ministros, en los Gobernadores de los Departamentos y en todo el personal y organismo encargado de la ejecución de las leyes".

Para que esta delegación encaje dentro del artículo 135 de la Constitución, es preciso que el Ministro o el Jefe del Departamento Administrativo o el Gobernador asuman la responsabilidad que corresponde al Presidente de la República, entendiendo que se trata de las funciones que específicamente la Constitución asigna al Presidente. Sin esta responsabilidad la delegación es inconstitucional.

Al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968, la Corte dijo: ..." la natural dependencia de las Superintendencias contempladas en el artículo 4º, acusado, respecto a los Ministerios a los cuales se adscriben, resalta si se tiene en cuenta que los actos que ellas llegaren a dictar estarían sujetos, de acuerdo con las reglas generales sobre vía gubernativa, al recurso de apelación ante el respectivo Ministro, quien, en esta forma, anota el Procurador, actúa como inmediato superior jerárquico del Superintendente. Es el Ministro quien en definitiva, ha de dirigir, encauzar y ejercer, a través de una Superintendencia, y cuando así lo estime conveniente, la delegación que le pueda conferir el Presidente".

Tercera. El artículo 26, acusado, asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio la siguiente función:

"a) Tramitar y decidir los asuntos relacionados con la propiedad industrial". Este término genérico "la propiedad industrial" comprende todo lo relativo a privilegios de invención, o perfeccionamientos útiles, marcas de fábrica, comercio y agricultura, modelos y dibujos industriales, nombres comerciales, como el mismo Decreto 2974 lo determina en los artículos 31, 32 y 33.

Especialmente el artículo 33, dice: "Son funciones de la Sección de patentes: a) estudiar y tramitar todas las solicitudes que se relacionen con privilegios de invención, mejoras o perfeccionamientos, modelos y dibujos industriales aplicables a las artes y a las ciencias de acuerdo con la ley".

Al asignar a la Superintendencia de Industria y Comercio el trámite y decisión de los asuntos relacionados con la propiedad industrial se está cumpliendo apenas uno de los aspectos de la delegación, puesto que, como lo indica el artículo 28, acusado, "el Superintendente de Industria y Comercio será agente directo del Presidente de la República..."

Pero para que esta delegación se ajuste a lo preceptuado en el artículo 135 de la Carta, el Ministro respectivo debe asumir la responsabilidad de los actos realizados por el Superintendente de Industria y Comercio, impartiéndoles su aprobación.

Cuarta. Ya se vio cómo la expresión "propiedad industrial" es genérica y comprende no sólo las patentes de privilegio de invención o perfeccionamiento, sino también todo lo relativo a marcas de fábrica, comercio y agricultura, modelos y dibujos industriales. De estas funciones compete al Presidente de la República exclusivamente lo relacionado con la concesión de patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles; las otras funciones comprendidas dentro de la propiedad industrial, ya relacionadas, no son de competencia constitucional del Presidente de la República y la ley puede reglamentarlas.

Por consiguiente todo lo que se refiera a marcas de fábrica, comercio y agricultura, modelos y dibujos industriales, puede ser tramitado y decidido en los términos de los artículos 26 y 29 del Decreto 2974, o sea que la primera instancia en estos negocios corresponde a los Jefes de División; y la segunda al Superintendente de Industria y Comercio.

Pero lo referente a patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, debe sujetarse a la decisión definitiva del Ministro de Desarrollo Económico, a fin de dar aplicación a la delegación que autoriza el literal f) del artículo 6º de la Ley 202 de 1936, relacionado con el artículo 135 de la Carta. Por lo tanto son inexequibles las normas acusadas.

VI - FALLO

Por las razones 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

Son INEXEQUIBLES el literal a) del artículo 26 y el literal g) del artículo 28 del Decreto-ley número 2974 de 1968; pero sólo en cuanto confieren al Superintendente de Industria y Comercio la facultad de "conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles".

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Desarrollo Económico y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Carlos Peláez Trujillo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

LEY 75 DE 1968

Es exequible el inciso segundo del artículo 47 que dice: "Si el acusado cumpliere la edad de dieciséis (16) años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al juez penal ordinario de la residencia del titular del derecho".

Esta última disposición, que es la acusada, indica que ella concierne al procedimiento penal, y que, como demuestra el Procurador en opinión antes citada, no pugna con el artículo 26 de la Ley Fundamental, siendo de notarse que dicho precepto en manera alguna establece sanciones distintas para los acusados menores de dieciséis años. El régimen de sanciones (medidas de seguridad) es el mismo, sea cual fuere el Juez del conocimiento, sin que haya lugar a considerar penalidad más o menos favorable, ya que la represión se fija por razón de la edad que el infractor tiene cuando viola la ley, es decir, por la vigente al tiempo de la comisión del hecho imputado, y no cuando la justicia falla el respectivo proceso.

Lejos de surgir oposición entre el precepto acusado y la Carta Política, existe concordancia entre ambos. De consiguiente, se impone una declaración de exequibilidad.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., febrero 26 de 1970.
(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **Luis Alfredo Torres Buitrago**, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible el inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968.

EL TEXTO DEMANDADO

"Si el acusado cumpliere la edad de dieciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al juez penal ordinario de la residencia del titular del derecho".

VIOLACIONES Y ARGUMENTOS QUE SE INVOCAN

El actor invoca el artículo 26 de la Carta, que reza:

"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

"En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

Dos son las tachas de inconstitucionalidad aducidas en la demanda: a) si existe un juicio contra un menor por incumplimiento de sus obligaciones de asistencia moral o alimentaria o por malversación o dilapidación de bienes que le hayan sido confiados por patria potestad, tutela o curatela o para administrarlos como cónyuge, y antes de proferirse fallo, él cumple dieciséis años, el conocimiento del asunto, hasta entonces de la competencia de los jueces de menores, debe pasar al juez penal ordinario, en virtud de la disposición acusada, lo cual, en sentir del actor, entraña violación del citado artículo 26, por inobservancia de "la plenitud de las formas propias de cada juicio"; y b) Al prescribir la norma acusada que si un menor a quien se siga juicio por las infracciones citadas alcanzare la

edad de dieciséis años sin que el negocio respectivo se hubiere fallado por el juez de menores, el expediente debe pasar a un juez penal ordinario, con ello se da preferencia a una ley desfavorable al menor, con violación del inciso segundo del mismo artículo 26.

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

El Jefe del Ministerio Público opina que la disposición acusada no viola el artículo 26 de la Constitución por lo siguiente: 1º Porque el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75, al disponer que ciertos juicios contra menores pasen a conocimiento del juez penal ordinario cuando éstos cumplan dieciséis años y no se haya dictado fallo, no está desconociendo las formas propias de ningún juicio, sino al contrario, ordenando que se respeten determinadas normas procesales, descartándose así la primera causa de violación esgrimida en la demanda, y 2º Porque al pasar dichos juicios a conocimiento del juez penal ordinario, solamente podrá éste aplicar las normas procesales referentes a los negocios de su competencia, sin que se ofrezca la posibilidad de dar operancia a otras leyes relativas al menor.

CONSIDERACIONES

A lo dicho por el Procurador General de la Nación cabe agregar que en ciertas hipótesis puede aplicarse, por excepción, la ley de procedimiento anterior, como es el caso de que mediaren términos en curso o diligencias iniciadas, conforme a interpretación inveterada.

Los artículos 40 y 41 de la Ley 75 de 1968 prevén dos infracciones penales, consistentes, la primera, en sustraerse a las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debida por ciertas personas a determinados parientes; y la segunda, en la malversación o dilapidación de bienes confiados a quien ejerza la patria potestad, tutela o curatela o administre bienes de su cónyuge, por cualquier causa. En ambos casos cabe una pena de seis meses a dos años de arresto y multa de mil ($ 1.000.00) a cincuenta mil pesos ($ 50.000.00) cuando los responsables sean mayores de 16 años y si fueren menores de dicha edad "se aplicarán las medidas de seguridad de que trata el artículo 35 de la Ley 83 de 1946" (Ley 75 de 1968, Art. 47). Esto en cuanto al ilícito previsto y a su represión.

Por otra parte, se ha visto que de tales violaciones pueden ser autores, en principio, tanto personas mayores como menores de dieciséis años. Si fueren mayores de dicha edad, los mencionados delitos "se investigarán y fallarán por los trámites señalados en el Código de Procedimiento Penal, y conocerán de ellos, en primera instancia, los jueces municipales de la residencia del titular del derecho, y en segunda, los jueces penales del circuito respectivo". (Art. 47, Ley 75 de 1968).

Cuando "el procesado fuere menor de dieciséis años la competencia corresponde al juez de menores (Art. 47, Ley 75 de 1968, inciso 1º).

Y como consecuencia de lo anterior, el inciso acusado, el 2º del mismo artículo 47, establece:

"Si el acusado cumpliere la edad de dieciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al juez penal ordinario de la residencia del titular del derecho".

Esta última disposición, que es la acusada, indica que ella concierne al procedimiento penal, y que, como demuestra el Procurador en opinión antes citada, no pugna con el artículo 26 de la Ley Fundamental, siendo de notarse que dicho precepto en manera alguna establece sanciones distintas para los acusados menores de dieciséis años. El régimen de sanciones (medidas de seguridad) es el mismo, sea cual fuere el Juez del conocimiento, sin que haya lugar a considerar penalidad más o menos favorable, ya que la represión se fija por razón de la edad que el infractor tiene cuando viola la ley, es decir, por la vigente al tiempo de la comisión del hecho imputado, y no cuando la justicia falla el respectivo proceso.

Lejos de surgir oposición entre el precepto acusado y la Carta Política, existe concordancia entre ambos. De consiguiente, se impone una declaración de exequibilidad.

RESOLUCION

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75 de 1968.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la **Gaceta Judicial**, comuníquese al Gobierno por conducto del señor Ministro de Justicia y al Congreso por intermedio de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Adán Arriaga Andrade, Conjuez, *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA, COMPLEMENTARIOS, ESPECIALES Y SUCESORALES.

Son exequibles los artículos 1º; 2º, numeral 1º; 7º; 14 y 15 de la Ley 63 de 1967.

El artículo 7º que el actor considera lesivo de los artículos 16, 17, 23 y 78 numeral 6º de la Carta, regula situaciones jurídicas generales, sin referirse a situaciones subjetivas; comprende a todos los individuos que se hallan en las mismas condiciones de hecho, restringiendo en forma general las deducciones a los porcentajes que el legislador considera equitativos.

No se encuentran en esta norma el carácter persecutorio o de proscripción, ni la hostilidad hacia determinado sector de trabajadores, mucho menos de los profesionales como anota el demandante, ni hay privilegio hacia otros gremios o contribuyentes.

El Congreso de Colombia, con la facultad que le confiere el artículo 76, numeral 13 de la Carta, estableció el régimen impositivo de la renta proveniente de la prestación de servicios personales independientes, para permitir deducciones dentro de los porcentajes y límites de que da cuenta el artículo impugnado por el actor, sin que ello implique violación de ninguna norma constitucional, pues el Congreso, tiene la facultad constitucional de reformar y derogar las leyes preexistentes, según lo aconsejen las conveniencias y necesidades públicas.

Un acto legal expedido por el Congreso para establecer un régimen impositivo respecto de un conjunto de personas cobijadas bajo una misma situación jurídica general, no puede implicar "proscripción" o "persecusión" o "falta de protección del Estado", por lo cual no hay violación de los artículos 16, 17, 23 y 78, numeral 6º de la Carta, ni de ninguna otra, como afirma el actor.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., marzo cinco de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

I - DEMANDA

El ciudadano **Gilberto Sarmiento Barrera**, haciendo uso de la facultad concedida por el artículo 214 de la Constitución presenta demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 63 de 1967.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Dicen así las disposiciones acusadas:

"Ley 63 de 1967

(Diciembre 16)

"por la cual se dictan normas sobre la evasión y el fraude a los impuestos sobre la renta, complementarios, especiales y sucesorales.

"El Congreso de Colombia,

Decreta

"Renta vitalicia

"Artículo 1º El literal e) del artículo 1º del Decreto 1366 de 1967, quedará así:

"e) Para quien pague la renta vitalicia serán deducibles las sumas periódicas pagadas en el año a título de renta vitalicia hasta el total reembolso del capital. De allí en adelante sólo será deducible el valor de

las pensiones que no exceda del doce por ciento (12%) anual del precio o capital pagado.

"Artículo 2º El artículo 3º del Decreto 1366 de 1967 quedará así:

"Los efectos fiscales de los contratos de renta vitalicia ya celebrados se regirán, a partir de la expedición de este Decreto por las siguientes disposiciones:

"a) La pensión anual no podrá ser inferior al doce por ciento (12%) del precio o capital entregado.

(Hasta aquí la parte impugnada).

"....

"Artículo 7º El literal c) del artículo 10 del Decreto 1366 de 1967 quedará así:

"Las rentas provenientes de la prestación de servicios personales independientes tales como honorarios, comisiones, etc., podrán afectarse con deducciones normales dentro de los siguientes porcentajes:

"a) Cuarenta por ciento (40%) sobre los primeros ochenta mil pesos ($ 80.000.00) de los ingresos anuales;

"b) Treinta por ciento (30%) sobre la parte de los ingresos anuales que exceda de ochenta mil pesos ($ 80.000.00) y no sean superiores a ciento veinte mil pesos ($ 120.000.00);

"c) Diez por ciento (10%) sobre la parte de los ingresos anuales que exceda de ciento veinte mil pesos ($ 120.000.00).

"No quedan comprendidos dentro de estos límites:

1. El cincuenta por ciento (50%) del valor de los arrendamientos pagados por el local u oficina;

2. El valor de los elementos que se entreguen con ocasión de la prestación del servicio;

3. Los pagos que impliquen retribución a otros profesionales por trabajos ejecutados bajo la exclusiva responsabilidad de quien hizo el pago.

Parágrafo. Para que proceda la deducción de que trata este numeral será necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se discriminen las rentas provenientes de trabajos ejecutados por el profesional a quien se hizo el pago;

b) Que dicho pago no sea superior a las rentas originadas en tales servicios;

c) Que el profesional beneficiario no esté obligado a sufragar gastos de la oficina del contribuyente bajo cuya responsabilidad ejecutó el trabajo;

d) Que no exista sociedad para la prestación de servicios profesionales entre quien hace el pago y el beneficiario.

"Artículo 14. El inciso final del artículo 20 del Decreto 1366 de 1967 quedará así: No se reconocerán efectos fiscales a los contratos sobre cesiones recíprocas que efectúen o hayan efectuado las sociedades entre sí, o con sus socios o accionistas de sociedades en comandita por acciones, o los socios o accionistas entre sí, de acciones o partes de interés social, utilidades o participaciones, cuando con tales actos se disminuyan las participaciones de los socios o accionistas que sean personas naturales, sucesiones ilíquidas, asociaciones sin ánimo de lucro, sociedades anónimas o en comandita por acciones".

"Artículo 15. ...

"Parágrafo. No estará exenta del impuesto la parte de las prestaciones enumeradas en este artículo que exceda de los límites señalados en las disposiciones legales, ni cualquier otro ingreso originado en la relación laboral.

"Artículo 40. Salvo disposición expresa en contrario, las disposiciones de esta Ley y las del Decreto 1366 de 1967 regirán a partir del año gravable de 1967".

III - NORMAS QUE EL ACTOR CONSIDERA VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

El actor considera que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 16, 17, 23, 30, 31, inciso 3º y 78, numeral 6º de la Constitución, como también de "la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado que entraña un mandato que debe obedecerse y cumplirse".

Expone así su concepto:

"Tanto el artículo 1º como el 2º acusados señalan un porcentaje superior al que venía rigiendo por el artículo 33 de la Ley 81 de 1960 y este aumento se hace el 26 de diciembre, fecha de la ley acusada, o sea cinco días antes de terminar el año, y porque entrañan retroactividad de la ley, vulnerando, por consiguiente derechos ad-

quiridos, ya que se refiere a contratos 'ya celebrados', lo cual se halla en contradicción a lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta".

"Dichas normas afectan a quienes celebraron contratos de renta vitalicia bajo la vigencia de la Ley 81 de 1960 y quienes estaban amparados con un porcentaje del ciento por ciento (100%) menor al señalado por las normas que se dejan transcritas. Es decir, que a los contribuyentes se les aumentó también un ciento por ciento la renta que debe tomarse para los efectos fiscales".

En cuanto al artículo 7º dice: "La persecusión, como los honorables Magistrados muy bien lo saben, no solamente consiste en seguir o alcanzar a una persona que huya, sino en molestarla o hacerle daño, y con el artículo aludido y acusado, se contradice lo dispuesto en el 23 de la Carta".

Refiriéndose al artículo 14 afirma que "Vulnera derechos adquiridos puesto que le da efecto retroactivo y con ello viola el artículo 30 de la Carta".

En cuanto al artículo 15 manifiesta que el Consejo de Estado ya se pronunció sobre que la remuneración recibida por los trabajadores por concepto de descanso dominical y días feriados no es salario sino prestación social.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Este funcionario pide que se declaren exequibles los artículos acusados, para lo cual expone así su concepto:

"En el caso concreto de los artículos 1º y 2º de la Ley 63 de 1967, ya se vio cómo desde 1935 se estatuyó un régimen legal impositivo en relación con los contratos de renta vitalicia. La situación anterior al gravamen configuraba una situación jurídica general, abstracta, como también configuró una situación general y abstracta la norma que estableció el gravamen. Por lo tanto, y de acuerdo con todas las consideraciones anteriores, la ley podía válidamente establecer el gravamen y aumentarlo posteriormente".

"Además, tratándose de disposiciones legales relativas a régimen impositivo, las normas dictadas dentro de determinada vigencia fiscal, si expresamente así lo manifiestan, deben aplicarse a todos los actos y contratos realizados durante dicha vigencia. Y ello es claro si se considera que solamente terminada, valga decir a 31 de diciembre, se conoce el resultado contable, afectado durante todo el año por tales actos o contratos que fueron considerados por la ley como generadores de impuestos".

En cuanto al artículo 7º afirma: "Aquí el Legislador, con las mismas bases antes analizadas estableció un régimen impositivo para un grupo de contribuyentes cobijados por una misma situación jurídica general, en forma absolutamente válida y sin que la norma acusada viole el numeral 6º del artículo 78, ni los artículos 23, 16 ó 17 de la Carta, ya que una actividad legislativa válida mal puede configurar actos de "proscripción" o "persecusión" o "falta de protección del Estado". El Estado puede válidamente, y así lo ha hecho, establecer los estatutos impositivos diversos que deben regir las diferentes actividades de la vida económica".

"Por último, el artículo 15, el cual, según el demandante viola la 'jurisprudencia del Honorable Concejo de Estado', debe también declararse exequible, ya que la falta de conformidad entre una disposición legal y la jurisprudencia no da lugar a una declaratoria de inexequibilidad como lo solicita el actor".

V - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. El artículo 2287 del Código Civil dice que la renta vitalicia es "un contrato aleatorio en que una persona se obliga, a título oneroso, a pagar a otra una renta o pensión periódica, durante la vida de cualquiera de estas dos personas o de un tercero".

De esta definición se deducen los siguientes aspectos del contrato: el carácter de aleatorio y oneroso; que la pensión consista en dinero; y que haya un precio. Además, es un contrato solemne, que requiere el otorgamiento de escritura pública. El precio puede ser en dinero, o en cosas raíces o muebles, y la pensión se determina libremente entre las partes sin que la ley exija proporción entre la renta y el precio.

Este sistema de contratación civil fue causa durante mucho tiempo de permanente evasión de los impuestos de renta, patrimonio, donaciones y sucesiones, por lo cual el legislador ha venido modificando la forma de liquidar los impuestos, adaptando tanto el precio como la renta a la realidad económica y fiscal, pero respetando la naturaleza jurídica y económica de tales contratos.

Segunda. El tratamiento que la legislación tributaria ha venido dando a los contratos de renta vitalicia, a través de las distintas reformas fiscales, se sintetiza así:

a) El artículo 23 del Decreto 818 de 1936, reglamentario de la Ley 78 de 1935, en su numeral 2º, considera como ingresos sujetos a impuesto solamente las pensiones o rentas, y no el precio que se hubiere pagado por ellas; esta situación se mantuvo inclusive durante la vigencia de la Ley 81 de 1960 (artículo 33) y del Decreto 437 de 1961 (Art. 64) reglamentario de esta ley.

b) El artículo 1º del Decreto 1366 de 1967 (julio 20) dictado en uso de las facultades concedidas por la Ley 28 del mismo año, modificó el sistema hasta entonces imperante y al efecto introdujo una reforma fundamental al disponer en el literal a) que "el precio que se pague por la renta vitalicia constituye renta bruta para quien la reciba".

c) El porcentaje mínimo que debe incluir el contribuyente como renta, tomado sobre las sumas recibidas a título de pensión, ha sido objeto de las siguientes variaciones: El Decreto 818 de 1936 estableció un tres y medio por ciento (3½%); la Ley 81 de 1960 un seis por ciento (6%); y el Decreto 1366, así como la Ley 63 de 1967, un doce por ciento (12%); todos estos porcentajes calculados sobre el monto del precio o capital pagado para la obtención de la renta vitalicia.

d) Las distintas reformas tributarias que se han sucedido a partir de 1935, año en que se promulgó la Ley 78 ya citada han considerado en el contrato que se analiza como renta (gravable bajo la vigencia del Decreto 818 de 1936 y bruta bajo las demás leyes) la totalidad de las sumas recibidas a título de pensiones que, no habiéndose considerado como renta bruta en cabeza de quien las recibe, excede el valor del precio o capital pagado para obtenerlas.

e) El Decreto 818 no estableció deducción alguna para quien paga la pensión. Dichas deducciones sólo vinieron a consagrarse en el año de 1960, mediante la Ley 81 de de ese año, la cual dispuso en el parágrafo 1º del artículo 33 que "para quien pague la renta vitalicia será deducible la suma que constituye renta bruta para quien la reciba".

Igual norma fue incluída en el Decreto 1366 de 1967, literal e) del artículo 1º y sólo vino a modificarse mediante la Ley 63 de 1967, artículo 1º, norma acusada, que fijó un límite a dicha deducción, o sea, "hasta el total reembolso del capital. De allí en adelante sólo será deducible el valor de las pensiones que no exceda del doce por ciento (12%) anual del precio o capital pagado".

f) Para efectos fiscales, o sea la deducción de los porcentajes anotados, los bienes, inmuebles o muebles, que se entreguen como precio de la renta serán avaluados por peritos ante la División de Impuestos Nacionales.

g) Los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia tanto del Decreto 1366 como de la Ley 63 de 1967, quedan sujetos también, para efectos fiscales, al doce por ciento (12%) del valor real del precio para computar la renta de quien recibe la pensión y la deducción de quien la paga; se considera como renta a la terminación del contrato el excedente del precio no pagado.

h) El parágrafo 1º del artículo 2º (Ley 63 de 1967) facultó a los contratantes de la renta vitalicia para restituir los bienes entregados como precio o su valor comercial si los hubieren enajenado, antes del 31 de enero de 1968; la misma norma exceptuó de estos impuestos de renta vitalicia a los contratos a que se hubiera aplicado el régimen fiscal de presunción de donación.

Tercera. El tratamiento que se ha dado a estos contratos de acuerdo con las normas citadas, se refiere exclusivamente al aspecto rentístico, sin modificar en nada la naturaleza jurídica y económica de los mismos; la aleatoriedad que el Código Civil asigna al contrato de renta vitalicia no

se desvirtúa con el hecho de apreciar el precio de la renta en su valor real o comercial de acuerdo con las normas trazadas en las leyes fiscales. La renta acordada libremente entre los contratantes sin tener necesariamente proporción con el precio o capital pagado, sigue subsistiendo obligatoriamente para los contratantes, pero para efectos fiscales se debe estar al valor real del precio. El aumento del porcentaje del tres y medio al seis y luego al doce, justamente ha seguido la variación ascendente del interés bancario como lo anota el Procurador General en su concepto: "estos porcentajes han variado siguiendo las fluctuaciones del interés bancario, tal como puede observarse con la lectura de la exposición de motivos de las normas en las cuales se han establecido tales variaciones, y tal como ha sido reiteradamente expuesto por la División de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Cuarta. Dice el demandante:

"Tanto el artículo 1º como el 2º acusados señalan un porcentaje superior al que venía rigiendo por el artículo 33 de la Ley 81 de 1960, y este aumento se hace el 26 de diciembre, fecha de la ley acusada, o sea cinco días antes de terminar el año, y porque entrañan retroactividad de la ley, vulnerando, por consiguiente, derechos adquiridos, pues se refiere a contratos 'ya celebrados', lo cual se halla en contradicción a lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta".

"Dichas normas afectan a quienes celebraron contratos de renta vitalicia bajo la vigencia de la Ley 81 de 1960, y quienes estaban amparados con un porcentaje del ciento por ciento menor al señalado por las normas que se dejan transcritas. Es decir, que a estos contribuyentes se les aumentó también un ciento por ciento la renta que debe tomarse para los efectos fiscales".

En relación a la presunta violación del artículo 30 de la Carta, pueden analizarse dos aspectos que, según el actor, entrañan retroactividad:

a) La aplicabilidad del artículo 2º a los "contratos de renta vitalicia ya celebrados", en cuanto a que el impuesto correspondiente al año de 1967 deba liquidarse con base en la norma acusada.

El cargo no prospera por carecer de fundamento. Al respecto la Corte reitera su doctrina que dice:

"De otro lado, y teniendo también en cuenta la objeción de los otros acusadores, se observa que, si la ley fija, como ha fijado el año para computar, liquidar y pagar el impuesto, mientras ese año no transcurra, ni el fisco es acreedor ni el contribuyente deudor de determinado impuesto, porque no se ha cumplido una de las condiciones que el mismo legislador ha establecido para entrar a determinar. No se sabe cuál sea la cuota o cantidad que haya de deducirse al fin de ese tiempo para poder aclarar que el resto sea lo que ha entrado de modo definitivo al patrimonio del contribuyente. Por consiguiente, sin que ese tiempo haya pasado, no puede decirse que éste tenga sobre el saldo restante un derecho adquirido. Mientras tanto pueden ocurrir hechos que den lugar a que el Estado no se haga acreedor ni el contribuyente deudor; puede éste sufrir pérdidas en sus negocios al fin del año que se fija para la liquidación y pago del impuesto, o viceversa, pérdidas del contribuyente al iniciar sus negocios y ganancias al concluirlos. Estas contingencias hacen que ni el derecho del estado acreedor ni la obligación del contribuyente estén definidos, y es sabido que la incertidumbre o contingencia es ajena a la noción de derecho adquirido. Por consiguiente, mientras no haya transcurrido el año respectivo, el legislador puede variar la cuota del impuesto". (Sentencia Sala Plena, junio 14 de 1969).

b) Tampoco hay violación del artículo 30 en relación con los contratos celebrados bajo la vigencia de la Ley 81 de 1960, y aún con anterioridad a esta Ley, por cuanto la situación jurídica del contrato permanece aunque la ley varíe los efectos fiscales de los mismos. Las normas tributarias son de orden público y por consiguiente de inmediata aplicación.

Las normas acusadas no afectan situaciones jurídicas individuales por años fiscales anteriores.

Quinta. El artículo 7º que el actor considera lesivo de los artículos 16, 17, 23 y 78, numeral 6º de la Carta, regula situaciones jurídicas generales, sin referirse a si-

tuaciones subjetivas; comprende a todos los individuos que se hallan en las mismas condiciones de hecho, retringiendo en forma general las deducciones a los porcentajes que el legislador considera equitativos.

No se encuentra en esta norma el carácter persecutorio o de proscripción, ni la hostilidad hacia determinado sector de trabajadores, mucho menos de los profesionales como anota el demandante, ni hay privilegio hacia otros gremios o contribuyentes.

El Congreso de Colombia, con la facultad que le confiere el artículo 76, numeral 13 de la Carta, estableció el régimen impositivo de la renta proveniente de la prestación de servicios personales independientes, para permitir deducciones dentro de los porcentajes y límites de que da cuenta el artículo impugnado por el actor, sin que ello implique violación de ninguna norma constitucional, pues el Congreso, tiene la facultad constitucional de reformar y derogar las leyes preexistentes, según lo aconsejen las conveniencias y necesidades públicas.

Un acto legal expedido por el Congreso para establecer un régimen impositivo respecto de un conjunto de personas cobijadas bajo una misma situación jurídica general, no puede implicar "proscripción" o "persecusión" o "falta de protección del Estado", por lo cual no hay violación de los artículos 16, 17, 23 y 78, numeral 6º de la Carta, ni de ninguna otra, como afirma el actor.

Sexta. El artículo 14 de la Ley 63 de 1967 sustituye el inciso 3º del artículo 20 del Decreto 1366 de 1967.

Los dos incisos primeros se refieren al año gravable en que se realicen los contratos o cesiones en las diferentes sociedades que se determinan.

Tal artículo 14, acusado, no reconoce efectos fiscales a determinadas cesiones que hagan las sociedades entre sí o los socios en particular o con las sociedades, cuando esa cesión origine la disminución de los impuestos correspondientes.

Tiende la norma a evitar el fraude en el pago de los impuestos de renta, patrimonio y complementarios y también regula una situación jurídica general para lo cual está facultado el legislador.

Como en el caso de la regulación de los contratos de renta vitalicia, por tratarse de disposiciones relativas a régimen impositivo, las normas dictadas para determinada vigencia son de aplicación inmediata, si así lo expresan las mismas y deben aplicarse a todos los actos y contratos realizados durante dicha vigencia. El año fiscal debe considerarse como un todo indivisible, puesto que solamente en el último día se conoce el resultado contable por la liquidación de pérdidas y ganancias de todos los contratos generadores de impuestos; por consiguiente la ley debe aplicarse para toda la vigencia fiscal y los contratos celebrados durante tal vigencia quedan comprendidos en la nueva regulación impositiva.

De otra parte, al afirmar este artículo 14 que no se reconocerán efectos fiscales a los contratos sobre cesiones recíprocas, no tiene un carácter indefinido sino que se limita al año gravable en que tales contratos hayan tenido lugar. Cosa igual acontece con los contratos que "hayan efectuado" las sociedades entre sí. La norma no se refiere a contratos válidamente celebrados en vigencias fiscales anteriores.

Séptima. El actor acusa el artículo 15, en el que "se enumeran o señalan las prestaciones sociales, pero se prescindió de incluir en ellas los pagos por concepto de descanso dominical y días feriados, sobre lo cual se pronunció también el Consejo de Estado en sentencia de mayo 28 de 1966 que en uno de sus apartes dice: 'toda suma de dinero que recibe el trabajador por concepto de domingos y días feriados no laborados, no es salario... es, pues, una prestación social comoquiera que es un derecho a la cesantía, al auxilio de enfermedad o a cualquiera otra prestación similar, ya que por su carácter de habitualidad y periodicidad tampoco puede ser calificada como una gracia, como una bonificación eventual'."

El artículo 15 determina lo que el legislador considera como prestación social exenta de impuesto sobre la renta; en es-

ta enumeración no incluye efectivamente el pago por concepto de descanso dominical y días feriados y por consiguiente lo considera como ingreso que no está exento del impuesto de renta y complementarios.

Bien es cierto que el Honorable Consejo de Estado, en sentencia de fecha 28 de mayo de 1966, citada por el actor, afirma que la remuneración recibida por el trabajador que no labora en domingos y días feriados no es un salario y sí una prestación social.

A esta conclusión llegó el Consejo de Estado al declarar nula la circular número 002388, fechada el 28 de febrero de 1964 dirigida a los Administradores de Impuestos Nacionales y suscrita por el Jefe de la Subdivisión Técnico-legal de la División de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La parte pertinente de esa circular dice: "no es prestación social, sino salario, objeto de gravamen del impuesto básico sobre la renta la remuneración que reciban los trabajadores y empleados, públicos o privados, por concepto de descanso dominical y días feriados..."

Esta sentencia del Consejo de Estado anuló la circular en referencia, cuyo aparte se transcribió, por encontrar que ella era violatoria de la ley, como lo afirma la entidad falladora: "Todo lo manifestado anteriormente lleva a la convicción de que al conceptuar la circular demandada que la remuneración recibida por los trabajadores y empleados públicos o privados por razón de descanso dominical y de días feriados no es una prestación social sino salario gravable, con el objeto de que a ese criterio se ciñan los liquidadores de impuesto a la renta y complementarios, viola, sin lugar a dudas, los artículos 127 del C. S. T. y el 47, numeral 13 de la Ley 81 de 1960, que definen lo que es salario y eximen de gravamen las prestaciones sociales, respectivamente". (Sentencia citada).

El fallo citado se ajusta perfectamente a la competencia del Honorable Consejo de Estado: encontró que la circular pasada por la División de Impuestos Nacionales no se ceñía a la ley y la declaró nula.

Ahora el problema es diferente: se acusa la ley por violación de la Constitución, para lo cual la Corte es competente.

El legislador, sin violar texto constitucional alguno, puede, por medio de ley, o por decreto con fuerza de tal, de modo general o especial, definir cuáles prestaciones sociales constituyen ingreso gravable o exento de impuestos.

Octava. En relación al artículo 40, acusado, la Corte Suprema, en sentencia de junio 14 del año pasado resolvió "Es exequible el artículo 40 de la Ley 63 de 1967".

VI - FALLO

Por las razones 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

Primero. Son EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, numeral 1º, 7º, 14 y 15 de la Ley 63 de 1967.

Segundo. Respecto a la acusación contra el artículo 40 estése a lo resuelto en sentencia de fecha 14 de junio de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Hacienda y Crédito Público y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Abel Naranjo Villegas, Conjuez, *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Son inexequibles los artículos 1º, inciso 1º, y el artículo 2º del Decreto extraordinario número 3320 de 1963. — Son exequibles el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del mismo Decreto.

El proceso de la delegación, ceñido a la Constitución, como está visto, se inicia con la Ley 202 de 1936, artículo 1º, ordinal e). Luego los Decretos números 2703 de 1959 y 550 de 1960, amplían la autorización para cierta clase de contratos con independencia de su cuantía, cumpliéndose a la vez el traspaso de la atribución.

"Así quedaron —dice el Procurador— perfectamente definidos y separados conceptualmente los dos actos jurídicos que integran el proceso de la delegación".

Mas, el artículo 1º del Decreto número 3320 faculta a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos "para celebrar contratos, sin la aprobación del Presidente y el concepto favorable del Consejo de Ministros, cuando su cuantía no exceda de quinientos mil pesos ($ 500.000.00)", **sin antes haberse elevado legalmente el límite señalado en el artículo 1º, ordinal e) de la Ley 202 de 1936.**

Por tanto, la violación directa del texto constitucional es ostensible, a más de que significa el rebasamiento de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 21 de 1963.

El parágrafo del artículo 1º del mencionado decreto es un desarrollo de la atribución presidencial prevista en el ordinal 22 del artículo 120 de la Constitución, ya que ella encaja dentro de la organización del crédito público y el reconocimiento y servicio de la deuda nacional. Por tanto es exequible.

El artículo 2º del Decreto 3320 de 1963, subroga al artículo 5º del Decreto con fuerza de Ley 1610 de 1960 que ordena: "Los contratos que celebre el Gobierno en virtud de autorizaciones legales, y cuyo valor sea o exceda de cien mil pesos ($ 100.000.00), deberán remitirse, **una vez impartida su aprobación ejecutiva,** (se subraya), al Consejo de Estado, para que éste decida si están o no ajustados a tales autorizaciones". Por no tener competencia para ello, el Presidente de la República al subrogar o modificar esta última, se interfiere la propia del Congreso, órgano principal de la rama legislativa del poder público, con lo cual se quebranta el artículo 76, ordinal 1º de la Constitución que dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes". Además, como hay rebasamiento de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 21 de 1963, se violan, igualmente, los artículos 76, ordinal 12 y 118, ordinal 8º.

El artículo 5º del Decreto 3320 de 1963 no deroga, como lo sostiene el actor, el artículo 35 del Código Fiscal, que dice: "Todo contrato celebrado en nombre del Estado debe publicarse en el Diario Oficial dentro del término de 60 días, a contar de su aprobación definitiva. Si el valor del contrato excede de mil pesos, el contratista no puede exigir el cumplimiento de las obligaciones contraídas a su favor sino después de verificada aquella publicación". Son dos disposiciones que lejos de oponerse se complementan, ya que ambas prescriben, para la validez y cumplimiento del contrato, el requisito de la publicación. Y encaja dentro del radio de las facultades. Por lo tanto es exequible.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, 17 de marzo de 1970.
(Magistrado Ponente: Dr. Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Juan Manuel Jaramillo Rueda, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, la declaración de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º y 5º del Decreto número 3320 de 30 de diciembre de 1963 "por el cual se dictan disposiciones sobre contratos administrativos".

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969, la demanda fue admitida por providencia de 16 de diciembre del mismo año.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Para una mejor decisión se transcribe el texto íntegro del Decreto 3320 de 1963:

"**Decreto número 3320 de 1963**
(Diciembre 30)

"Por el cual se dictan disposiciones sobre contratos administrativos".

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 21 de 1963, y previo concepto favorable del Consejo de Ministros,

Decreta

Artículo 1º Los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos podrán celebrar contratos sin los requisitos de la aprobación del Presidente y el concepto del Consejo de Ministros cuando su cuantía no exceda de quinientos mil pesos ($ 500.000.00).

Parágrafo. Todos aquellos contratos que originen deuda pública externa, y aquéllos que se celebren en monedas extranjeras, con cargo al Tesoro Nacional, de cualquier cuantía, necesitan para su validez, la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Artículo 2º Unicamente los contratos que celebre el Gobierno, cuya cuantía exceda de quinientos mil pesos ($ 500.000.00) requerirán una vez impartida la aprobación ejecutiva, la revisión del Consejo de Estado.

Artículo 3º Autorízase al Contralor General de la República y al Director General del Presupuesto para delegar, en los casos y cuantías que consideren convenientes, en sus respectivos representantes en los Ministerios y Departamentos Administrativos, la tramitación, aprobación y expedición de certificados de reserva para amparar contratos administrativos.

Artículo 4º El certificado de paz y salvo por todo concepto que actualmente expide la Contraloría General de la República, tan sólo se le exigirá al contratista en el momento del pago del respectivo anticipo.

Artículo 5º Para su perfeccionamiento, los contratos administrativos requieren su publicación, por cuenta del contratista en el **Diario Oficial**, la cual se hará inmediatamente después de su aprobación definitiva. Con tal fin gozarán de prelación a otras publicaciones.

Artículo 6º Las Oficinas Jurídicas de los Ministerios y Departamentos Administrativos revisarán los contratos que celebre la entidad de que forman parte, y serán responsables de que éstos llenen todos los requisitos legales que deban cumplirse en cada caso. Fuera de esta revisión solamente requerirán la del Consejo de Estado, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 7º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y especialmente el artículo 1º del Decreto 1865 de 1950.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

Al respecto el actor expone:

a) "Concretamente el artículo 1º del Decreto 3320 de 1963 al delegar en los ministros y jefes de los departamentos administrativos la facultad presidencial de celebrar contratos hasta por la cuantía de $ 500.000.00 deroga, sin que el Presidente estuviera autorizado para ello, el artículo 1º del Decreto extraordinario 2927 de 1954

(Ley 141 de 1961) que limita la cuantía de esa delegación a la cantidad de $ 50.000, incurriendo así en violación de los artículos 55 de la Constitución Nacional sobre separación de funciones de las Ramas del Poder Público, 76, numerales 1º y 20, que atribuyen al Congreso la facultad de 'interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes'; el numeral 12 del mismo artículo 76, en concordancia con el 8º del artículo 118, en cuanto el Presidente de la República se excedió en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por la Ley 21 de 1963 y el artículo 120, numeral 13; el 135, en concordancia con el artículo 1º del Decreto extraordinario 2927 de 1954 (Ley 141 de 1961), que, en cuanto a la delegación presidencial para celebrar contratos está limitada a la cantidad de $ 50.000.00.

b) "Según el numeral 16 del artículo 76 de la Constitución Nacional corresponde al Presidente de la República celebrar contratos o convenios con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación y de acuerdo con el artículo 135 de la misma Constitución, los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos y los Gobernadores, como agentes del Gobierno, pueden ejercer, bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, **según lo disponga el Presidente.** Las funciones que **pueden** ser delegadas serán señaladas por la ley. (Subrayo).

c) "El artículo 1º del Decreto 3320 de 1963, al quitarle al Presidente su intervención, sin que él la haya delegado, en la celebración de contratos hasta la cuantía de $ 500.000.00, viola el numeral 16 del artículo 76 y el artículo 135 de la Constitución.

d) "El artículo 2º del Decreto 3320 de 1963, deroga, sin que la Ley 21 de 1963 hubiera autorizado al Presidente de la República para hacerlo, el artículo 5º del Decreto-ley 1610 de 1960, según el cual 'los contratos que celebre el Gobierno en virtud de autorizaciones legales, y cuyo valor sea o exceda de cien mil pesos ($ 100.000.00), deberán remitirse, una vez impartida su aprobación ejecutiva, al Consejo de Estado, para que éste decida si están o no ajustados a tales autorizaciones'. Este artículo 2º viola el artículo 55 de la Constitución Nacional sobre separación de funciones de las Ramas del Poder Público, y 76, numerales 1º y 2º, que atribuyen al Congreso la facultad de 'interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes'.

e) "El artículo 5º del mismo decreto deroga, sin que el Presidente estuviera autorizado por la Ley 21 de 1963, deroga o modifica los artículos 245 y 248 del Código de lo Contencioso-Administrativo (Ley 167 de 1941), según los cuales la aprobación impartida por el Consejo de Estado a un contrato celebrado por el Gobierno en virtud de autorizaciones legales lo hace firme, (artículo 248) y que no podrá ejecutarse ningún contrato antes de su revisión por el Consejo de Estado, cuando la ley exige esta formalidad para su firmeza. (Ultimo inciso del artículo 245 del C. de lo C. A.); luego **a contrario sensu**, es claro que tales contratos sí deben ejecutarse, por ser firmes, una vez revisados por el Consejo, sin necesidad de su publicación en el Diario Oficial.

f) "El mismo artículo 5º acusado, modifica o deroga el 35 del Código Fiscal que dice: 'todo contrato celebrado en nombre del Estado debe publicarse en el Diario Oficial dentro del término de sesenta días, a contar de su aprobación definitiva. Si el valor del contrato excede mil pesos, el contratista no puede exigir el cumplimiento de las obligaciones contraídas a su favor sino después de verificada aquella publicación'.

g) "Esta norma legal da por sentado que los contratos que deben publicarse en el Diario Oficial son los ya perfeccionados sin que diga que la falta de publicación les quita tal carácter. Y en cuanto al inciso del artículo 35 citado quedó modificado por el artículo 245 del C. de lo C. A. cuando dispone que los contratos sujetos a la revisión por el Consejo de Estado, una vez surtida ésta, pueden y deben ejecutarse sin la formalidad de publicación en el Diario Oficial.

h) "Lo anterior demuestra que el artículo 5º del Decreto 3320 de 1963, al modificar o derogar las normas legales contenidas en

los artículos 245 y 248 del C. de lo C. A. y 35 del Código Fiscal, sin que la Ley 21 de 1963 hubiere autorizado al Presidente para hacerlo, incurre en violación del artículo 55 de la Constitución Nacional, sobre separación de funciones de las Ramas del Poder Público, 76, numerales 1º y 20, que atribuyen al Congreso la facultad de 'interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes'.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público en concepto de 12 de enero de 1970 solicita de la Corte declare: inexequibles los artículos 1º, inciso primero, y 2º del Decreto 3320 de 1963; y exequibles el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del mismo decreto. Al respecto dice:

"Llegando ya al examen del Decreto 3320 en el inciso 1º de su artículo 1º, se observa:

"a) No conoce la Procuraduría norma legal expresa anterior a la acusada que autorice al Presidente de la República para delegar la celebración de contratos en general, por encima del límite de cuantía señalado en la Ley 202 de 1936.

"b) Aunque dotado también de fuerza legislativa, el Decreto impugnado no siguió la fórmula empleada en los Decretos 2703 de 1959 y 550 de 1960 ni la adoptada por los Decretos 1891 de 1953 y 2927 de 1954, sino esta otra: Los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos 'podrán celebrar contratos sin los requisitos de la aprobación del Presidente' hasta en cuantía de quinientos mil pesos.

"Esa redacción es ambigua y falta de claridad: es difícil entenderla como una autorización al Presidente para delegar, estimando la norma como la de carácter legal que señala la función delegable y sus límites, y si se pretendió adscribirles directamente a los funcionarios mencionados la celebración de aquellos contratos, se empleó una forma facultativa poco afortunada.

"Esta última es la interpretación que se le ha dado por la Administración y así, salvo disposiciones especiales, el Presidente de la República no interviene en contratos de cuantía inferior a la señalada.

"Con ese entendimiento de la disposición y los efectos que viene produciendo, parece que ella carece del presupuesto o precepto legal antecedente que autorice la delegación de la función constitucional del Presidente de la República sobre celebración o aprobación de contratos por encima del límite de cuantía fijado en la Ley 202 'e 1936 o, por lo menos, del señalado en el Decreto-ley 2927 de 1954 si a éste se le reconoce un doble efecto: el legal de ampliar el límite de la delegación autorizada por la Ley 202 y el ejecutivo de delegar en concreto la función hasta ese nuevo límite.

"Con lo cual, al expedirse el Decreto acusado se prescinde del procedimiento previsto por el artículo 135 de la Carta para la delegación de funciones presidenciales y por lo tanto se incurrió en violación de esa norma constitucional. Consecuencialmente, también del artículo 55 en cuanto se produjo una confusión de funciones del Legislativo y el Ejecutivo.

"d) Por otra parte, pudiera admitirse en principio que en el numeral primero del artículo 1º de la Ley 21 de 1963 encuentra fundamento el precepto impugnado, en cuanto por aquél se inviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para 'modificar los métodos y procedimientos' de las entidades, dependencias y establecimientos públicos nacionales, y la supresión del requisito de aprobación por el Presidente para los actos administrativos de que se trata es un simple cambio parcial en el procedimiento de contratación.

"De manera que, no habiendo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, no se infringió por este aspecto el artículo 118, 8º en relación con el artículo 76, 12 del estatuto fundamental, lo cual, sin embargo, no cambia la conclusión de inexequibilidad que fluye de lo anteriormente anotado.

"2º Parágrafo del mismo artículo 1º del Decreto-ley 3320 de 1963.

"Se establece aquí que requieren la aprobación del Ministro de Hacienda y del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos todos los contratos que originen deuda pública ex-

terna y aquéllos que se celebren en moneda extranjera, con cargo al Tesoro Nacional.

"Si se considera que se trata simplemente de distribución de funciones concretas entre Ministerios y Departamentos Administrativos en la celebración de aquellos actos, la norma encuentra fundamento en el artículo 132, inciso 2º de la Constitución, que le da esa atribución al Presidente de la República.

"Si se estima que, introduce modificaciones en el procedimiento de contratación, se obró en ejercicio de la facultad extraordinaria ya vista.

"No encuentro inconstitucionalidad ninguna en esta parte del artículo 1º acusado.

"3º Artículo 2º del Decreto-ley 3320 de 1963.

"Eleva a $ 500.000.00 la cuantía de los contratos que no requieren revisión por el Consejo de Estado, modificando así normas legales anteriores y concretamente la del Decreto-ley 1610 de 1960 que la había fijado en $ 100.000.00.

"Se observa aquí algo más que una simple modificación en el procedimiento administrativo de contratación, pues llega a afectarse la competencia en esta materia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para lo cual el Ejecutivo legislador no parece hallarse autorizado en virtud de la ley de facultades extraordinarias invocada.

"Respecto de esta norma considero fundado el cargo por infracción de los artículos 76, 12 y 118, 8º de la Constitución.

"4º Artículo 3º (sic) del mismo Decreto 3320 de 1963, acusado.

"Convierte el requisito anteriormente exigido de publicar los contratos en el Diario Oficial en un elemento necesario para su perfeccionamiento y por lo tanto para su ejecución.

"Se refiere también al simple procedimiento administrativo de contratación, pero sin afectar competencias de otros órganos o agencias del Estado.

"Afirma el actor que el artículo 245 de la Ley 167 de 1941 'dispone que los contratos sujetos a la revisión por el Consejo de Estado, una vez surtida ésta, pueden y deben ejecutarse sin la formalidad de publicación en el Diario Oficial', y que, por lo tanto, la norma acusada modificó ésta en forma sustancial.

"El texto del citado artículo 245 en su inciso final es como sigue:

'No podrá ejecutarse ningún contrato antes de su revisión por el Consejo de Estado, cuando la ley exige esta formalidad para su firmeza'.

"Como puede observarse, esta norma no expresa lo que el demandante le atribuye ni en ella se encuentra implícita aquella disposición.

"De que el contrato no sea ejecutable antes de su revisión por el Consejo de Estado, no se deduce que la ley no pueda exigir requisitos posteriores para la ejecutabilidad.

"Pero si se admite que la norma impugnada sí implica modificaciones del citado artículo 245, apenas se trata de cambios en el procedimiento sobre contratos, que no exceden las facultades extraordinarias de la Ley 21 de 1963".

V - CONSIDERACIONES

Primera. Para dictar el Decreto número 3320 de 30 de diciembre de 1963, el Presidente de la República invoca las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 21 del mismo año, hecho éste que le otorga competencia a la Corte para conocer del negocio.

Segunda. De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, dos elementos caracterizan las facultades extraordinarias: la **temporalidad** y la **precisión.** El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada.

Las conferidas por la Ley 21 de 1963, en los aspectos a que este fallo se refiere cumplen con estos requisitos de manera plena.

Pero el Presidente de la República debe obrar dentro de esos límites, siendo entendido que a más de ellos existen los que la misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa.

Tercera. El contrato administrativo debe analizarse a la luz de las normas fundamentales del servicio público, que son las capaces de explicar y justificar su existencia.

2. En efecto: los gobernantes para la eficaz prestación de las actividades y servicios públicos a ellos encomendados, requieren la intervención de los particulares mediante el perfeccionamiento de actos jurídicos a los cuales ha sido costumbre llamar **contratos administrativos**; demandan su fuerza de trabajo o la entrega de ciertos bienes.

3. Jéze define como **contratos administrativos los celebrados por la Administración con el fin de asegurar el funcionamiento de un servicio público; se rigen por normas especiales.**

Cuarta. 1. La Constitución Política contiene normas especiales acerca de los contratos administrativos, que sirven de pauta para establecer un régimen legal sobre los mismos, a saber:

a) Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa "celebrar contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias". (Art. 120-13).

b) Corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas "aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones". (Art. 76-16).

2. En los Códigos Fiscal y Contencioso-Administrativo se consagran normas de carácter general para el **perfeccionamiento** de los contratos administrativos:

a) La licitación pública es obligatoria, menos en los casos contemplados en el artículo 27 del Código Fiscal y en leyes especiales.

b) Los contratos que celebre el Gobierno en virtud de autorizaciones legales, y cuyo valor sea o exceda de $ 100.000.00, deberán remitirse, una vez impartida su aprobación ejecutiva, al Consejo de Estado, para que éste decida si están o no ajustados a tales autorizaciones. (Decreto 3320 de 1963, Art. 6º: "Las oficinas jurídicas de los ministerios y departamentos administrativos revisarán los contratos que celebre la entidad de que forman parte, y serán responsables de que éstos llenen todos los requisitos legales que deban cumplirse en cada caso. Fuera de esta revisión solamente requerirán la del Consejo de Estado, cuando a ello hubiere lugar)".

c) Ningún contrato "podrá ejecutarse" antes de su revisión por el Consejo de Estado, cuando la ley exige esta formalidad para su firmeza.

d) En ejercicio de la facultad de revisión de los contratos, el Consejo de Estado examinará la autorización legal en virtud de la cual el contrato se celebra; la competencia de los funcionarios y la capacidad de las demás partes que en él intervienen; el régimen legal de las estipulaciones acordadas y las prescripciones de orden fiscal.

e) La aprobación impartida al contrato lo hace firme. La decisión del Consejo en que se abstiene de aprobar un contrato es obligatoria para las partes. En consecuencia, el Gobierno y la otra parte contratante deben, para alcanzar la firmeza del contrato, adoptar las reformas indicadas por el Consejo.

Si esas reformas no se obtienen, el contrato no puede considerarse perfeccionado sino mediante aprobación del Congreso.

f) En la parte motiva de la decisión puede el Consejo hacer conocer del Gobierno sus apreciaciones sobre conveniencia o inconveniencia de las estipulaciones de los contratos. Pero el ejercicio de esta facultad no autoriza al Consejo para improbar un contrato por razones de inconveniencia.

g) El dictamen del Consejo que declara autorizado al Gobierno para celebrar un contrato, no es susceptible de controversia jurisdiccional. Por consiguiente, no podrá alegarse falta de autorización, si el Consejo ha dicho que existe, en juicio en que se impugne la validez o efectos del contrato, o para abstenerse de cumplir alguna de sus estipulaciones.

h) En todo contrato celebrado por la administración nacional y que tenga por objeto la construcción de obras, la prestación de servicios o la explotación de un bien del Estado, deben prefijarse claramente los motivos que den lugar a la declaración administrativa de caducidad.

i) Todo contrato de cuantía superior a mil pesos, se debe publicar en el Diario Oficial.

3. Respecto de los contratos administrativos para la descentralización de servicios públicos, la ley establece un régimen de excepción. En efecto:

a) El artículo 20 de la Ley 19 de 1958 dispone: "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) Creación o reforma 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".

b) En desarrollo de la norma anterior se dictaron las de los artículos 59 y 60 del Decreto Extraordinario número 550 de 1960, que acoge el nuevo decreto sobre la materia, número 1050 de 1968, en estos términos:

Artículo 31. **De la descentralización de los servicios.** Incorpórase 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".

Artículo 32. **De la delegación de funciones y de la celebración de los contratos.** Incorpórase igualmente a este Decreto el artículo 60 del Decreto 550 de 1960, que a la letra dice: "De acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, el Presidente de la República delega en los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, la celebración de tales contratos, los cuales se perfeccionarán mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Cuando se trate de un Ministerio, serán suscritos por el Ministro y cuando se trate de un Departamento Administrativo, por el Jefe de éste, a nombre de la Nación;

2. Su texto se ceñirá en lo posible al modelo que el Gobierno adopte por medio de decreto;

3. Serán sometidos a la aprobación de las respectivas Asambleas y de los Concejos Municipales, cuando sea el caso, para facilitar el cumplimiento de los fines previstos en los contratos, dichas corporaciones podrán autorizar previamente su celebración. con lo cual se entenderá cumplido el requisito de la aprobación;

4. Se extenderán en papel común, no causarán impuesto o derecho alguno y serán publicados tanto en el Diario Oficial como en el periódico oficial del respectivo Departamento;

5. Las correspondientes reservas presupuestales se tramitarán y harán de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, pero con la prelación que el respectivo servicio demande:

6. Los Departamentos o Municipios no están obligados al otorgamiento de fianzas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, pero los funcionarios o personas que tengan a su cargo el recaudo, manejo o inversión de los respectivos fondos

sí deberán hacerlo ante el Ministerio o Departamento Administrativo.

Cumplidos los anteriores requisitos, los contratos se considerarán legalmente válidos, sin más formalidades.

Los funcionarios o personas que tengan a su cargo el recaudo, manejo o inversión de los fondos respectivos, deberán rendir cuenta comprobada de su gestión de conformidad con los reglamentos que sobre el particular dicte la Contraloría General de la República".

Estos contratos, por su contenido y finalidad son contratos administrativos. Pero tratándose de relaciones entre entidades públicas que necesariamente actúan sin el propósito de lucro, y sí de utilidad común, se debían someter a un régimen legal de excepción capaz de permitir la atención oportuna del servicio, eliminando requisitos que se justifican cuando el Estado pacta con particulares, quienes persiguen siempre un interés individual como medio lícito de acrecentar su patrimonio.

4. Las Leyes 4ª de 1964 y 36 de 1966, establecen un régimen especial, no excepcional, para los contratos administrativos sobre construcción de obras públicas, su mejora y conservación. El resumen de sus disposiciones, sobre la materia, es el siguiente:

a) Las normas nuevas se aplican a los contratos que celebren la nación, los institutos, las empresas o establecimientos públicos y demás entidades oficiales o semioficiales nacionales, con personas privadas, naturales o jurídicas, para estudios, construcción, mejora y conservación de las obras que corresponda ejecutar a esas entidades, y para ejercer la interventoría de las labores de los contratistas.

b) Los contratos se clasifican en tres categorías: a) Para construcción, mejoras, adiciones o conservación, por un precio alzado o precios unitarios; b) Para los mismos fines, mediante el sistema de administración delegada; c) Para la ejecución de estudios, planos, proyectos, localización de obras, dirección técnica o ejercicio de la interventoría mediante un honorario fijo o vinculado al costo del estudio o de la obra respectiva.

c) Los contratos para la construcción, mejoras, adiciones o conservación, cuya cuantía exceda de $ 500.000.00, se adjudicarán en licitaciones o concursos públicos a las personas cuya propuesta sea más conveniente, inclusive cuando se trate del sistema de administración delegada. Cuando los contratos no sean celebrados directamente por el Gobierno, la mencionada cuantía se reduce a $ 200.000.00.

d) En todo contrato deberán precisarse el objeto, la cuantía o valor, y el plazo para la ejecución completa de la obra o estudio. Cuando por reajuste de precios, cambio de especificaciones y otras causas imprevistas haya necesidad de modificar el valor o el plazo, el Gobierno y las demás entidades de que trata la Ley 4ª de 1964, celebrarán el contrato adicional, que quedará perfeccionado con la firma del Gobierno y de la entidad contratante, y para su ejecución no requerirá más formalidades que el pago de impuestos de timbre y el certificado de reserva de fondos de la Contraloría General, si su cuantía lo exigiera. Las adiciones no excederán de una mitad de la cuantía primitiva del contrato.

e) La construcción, mejora, adición o conservación de las obras se podrá adelantar y concluir mediante el otorgamiento de concesiones administrativas, a base de cobro de tasas, por parte de las personas o entidades a que se refiere la norma primera, con sujeción a estas reglas: a) La obra de que se trata debe estar incluída en el plan general de desarrollo económico del país; b) La necesidad de su inmediata realización debe ser declarada previo estudio del caso por el Departamento Administrativo de Planeación; c) El costo de la obra debe ser excepcional, o sea que no esté dentro de las posibilidades fiscales de la Nación, lo cual debe ser testificado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

f) El registro de los contratos de obras públicas, para efectos de la ejecución presupuestal, se hará por el jefe de presupuesto del respectivo ministerio, departamento administrativo o establecimiento público, y la reserva de fondo será constituída por la Contraloría General de la República. Estos contratos solamente requieren el concepto jurídico de la dependencia respectiva de la entidad contratante, la aprobación y firma del Presidente de la República o de

quien sea representante legal de las otras entidades indicadas en la norma primera, la revisión del Consejo de Estado cuando su cuantía así lo exigiere, y el pago de los derechos de publicación en el Diario Oficial.

Quinta. De conformidad con los preceptos contenidos en los títulos V y XI de la Constitución, el Presidente de la República es el Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder Público, o como lo proclama el artículo 120: **la suprema autoridad administrativa.**

Le corresponde, por lo tanto, en su plenitud, el cumplimiento o desarrollo de la ordenación legal, y de modo especial aquélla que se relaciona con los servicios públicos, sin invadir las zonas propias de las ramas legislativa y jurisdiccional. Toda la administración pública, como conjunto de actividades y servicios, está por mandato de la Constitución bajo su inmediata dirección y consiguiente responsabilidad.

Pero es obvio que el Presidente, por sí solo, no puede ni debe cumplir o llenar toda esa serie de funciones, propias de las actividades y servicios públicos que integran la administración. Requiere la cooperación permanente de agentes de distinta categoría, o sea, comparte el ejercicio de su poder. Así lo anota el señor Samper en su 'Comentario científico de la Constitución':

"El Presidente de la República, como tal, es el **jefe** o director supremo del poder ejecutivo (hoy rama ejecutiva del poder), poder que se **difunde** en los ministros, en los gobernadores de los departamentos y en todo personal y organismo encargado de la ejecución de las leyes".

Esa extensión o difusión del poder, ya desde la Constitución de 1886 pese a ser tan rígidamente presidencialista, asume la forma de la delegación, conforme al artículo 135 de la misma, que decía: "Los Ministros, como Jefes superiores de la Administración, pueden ejercer en ciertos casos la autoridad presidencial, según lo disponga el Presidente. Bajo su propia responsabilidad anulan, reforman o suspenden las providencias de los agentes inferiores".

El texto actual del mismo artículo 135, tal como fue modificado primero a virtud del artículo 32 del Acto legislativo número 1 de 1936 y luego por el artículo 35 del Acto legislativo número 1 de 1945, precisa más el concepto de la delegación, lo extiende a otros funcionarios, aparte de los Ministros, pero sujeta a la autorización previa de la ley el señalamiento de las funciones que pueden ser materia de delegación, que hasta 1936 fué asunto reservado a la libre voluntad del Presidente. El artículo 135 de la Carta, en vigor, dice así:

"Los ministros y los jefes de departamentos administrativos, como jefes superiores de la administración, y los gobernadores, como agentes del gobierno, pueden ejercer, bajo su propia **responsabilidad**, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, según lo disponga el Presidente. Las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley.

"La delegación exime al Presidente de responsabilidad, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar el Presidente, reasumiendo la responsabilidad consiguiente".

Dos actos, en consecuencia, integran la delegación a que esta norma constitucional se refiere: a) La determinación de las funciones que pueden ser delegadas, actividad propia de la ley o acto **legislativo**; b) La delegación, de acuerdo con esa ley, en un agente del Presidente de la República, actividad ejecutiva, o **acto administrativo**. La omisión de estos dos requisitos, o de uno de ellos, invalida la operación e implica una violación del texto constitucional.

Sexta. La Ley 21 de 1963, invocada por el Presidente de la República para expedir el Decreto 3320 de 30 de diciembre del mismo año, lo faculta para legislar sobre diversos servicios. En lo referente a las actividades de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás dependencias, dispone:

Artículo 1º De conformidad con el artículo 76, ordinal 12, de la Constitución Nacional, y a fin de buscar una adecuada estabilidad fiscal, económica y social; de proveer los recursos necesarios para la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, y de reducir los gastos de funcionamiento de las entidades y dependencias nacionales, inclusive de los establecimientos

públicos y los institutos descentralizados o autónomos, y sin suprimir el Servicio Civil ni la Carrera Administrativa, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de que trata el parágrafo 2º de este artículo, para:

Primero. Coordinar las estructuras y funciones y modificar los métodos, procedimientos y organización de dichas entidades, dependencias, establecimientos e institutos, con el fin de eliminar las duplicaciones de funciones que existan, adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio; suprimir o refundir los cargos que no fueren necesarios, fusionar o suprimir dependencias cuando exista duplicación de funciones o de servicios o cuando las conveniencias públicas así lo aconsejen; procurar la igualdad de asignaciones en los empleados de igual categoría y funciones de las distintas dependencias oficiales y descentralizadas, sin ocasionar incremento de los gastos, y hacer las reducciones posibles en la División de Suministros.

.....

De las normas transcritas, y de las demás de la citada Ley 21, no se desprende, directa o indirectamente, facultad alguna presidencial, para modificar el régimen legal contractual de la Administración o el régimen de la delegación de funciones a que se refiere el artículo 135 de la Constitución. Se configura así, la violación del anterior precepto y la de los artículos 76, ordinal 12, y 118, ordinal 8º.

Séptima. 1. El proceso de la delegación, ceñido a la Constitución, como está visto, se inicia con la Ley 202 de 1936, artículo 1º, ordinal e). Luego los Decretos números 2703 de 1959 y 550 de 1960, amplían la autorización para cierta clase de contratos con independencia de su cuantía, cumpliéndose a la vez el traspaso de la atribución.

"Así quedaron —dice el Procurador— perfectamente definidos y separados conceptualmente los dos actos jurídicos que integran el proceso de la delegación".

2. Mas, el artículo 1º del Decreto número 3320 faculta a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos "para celebrar contratos, sin la aprobación del Presidente y el concepto favorable del Consejo de Ministros, cuando su cuantía no exceda de quinientos mil pesos ($500.000.00)", **sin antes haberse elevado legalmente el límite señalado en el artículo 1º ordinal e) de la Ley 202 de 1936.**

Por tanto, la violación directa del texto constitucional es ostensible, a más de que significa el rebasamiento de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 21 de 1963.

3. El parágrafo del artículo 1º del mencionado decreto es un desarrollo de la atribución presidencial prevista en el ordinal 22 del artículo 120 de la Constitución, ya que ella encaja dentro de la organización del crédito público y el reconocimiento y servicio de la deuda nacional. Por tanto es exequible.

4. El artículo 2º del Decreto 3320 de 1963, subroga al artículo 5º del Decreto con fuerza de Ley Nº 1610 de 1960 que ordena: "Los contratos que celebre el Gobierno en virtud de autorizaciones legales, y cuyo valor sea o exceda de cien mil pesos ($ 100.000.00), deberán remitirse, **una vez impartida su aprobación ejecutiva** (se subraya), al Consejo de Estado, para que éste decida si están o no ajustados a tales autorizaciones". Por no tener competencia para ello, el Presidente de la República al subrogar o modificar esta última, se interfiere la propia del Congreso, órgano principal de la rama legislativa del poder público, con lo cual se quebranta el artículo 76, ordinal 1º de la Constitución que dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes". Además, como hay rebasamiento de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 21 de 1963, se violan, igualmente, los artículos 76, ordinales 12 y 118, ordinal 8º.

5. El artículo 5º del Decreto 3320 de 1963 no deroga, como lo sostiene el actor, el artículo 35 del Código Fiscal, que dice: "todo contrato celebrado en nombre del Estado debe publicarse en el Diario Oficial dentro del término de 60 días, a contar de su aprobación definitiva. Si el valor del contrato excede de mil pesos, el contratista no puede exigir el cumplimiento de las obligaciones contraidas a su favor sino después de verificada aquella publicación". Son dos dispo-

siciones que lejos de oponerse se complementan, ya que ambas prescriben, para la validez y cumplimiento del contrato, el requisito de la publicación. Y encaja dentro del radio de las facultades. Por lo tanto es exequible.

VI - CONCLUSIONES

1. Son inexequibles, por inconstitucionales, el inciso primero del artículo 1º y el artículo 2º del Decreto extraordinario 3320 de 30 de diciembre de 1963.

2. Son exequibles, el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del mismo Decreto.

3. Las disposiciones acusadas no violan ninguna otra norma constitucional distinta a las señaladas por el actor o mencionadas en el texto de esta sentencia.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1. Son inexequibles los artículos 1º, inciso primero, y el artículo 2º del Decreto extraordinario Nº 3320 de 30 de diciembre de 1963.

2º Son exequibles el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del mismo Decreto.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la **Gaceta Judicial**, transcríbase al Ministerio de Gobierno y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Enrique López de la Pava, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PROPIEDAD INDUSTRIAL. PATENTES DE INVENCION.

Estése a lo dispuesto en sentencia de 8 de julio de 1966, por la cual se declararon, exequibles, entre otros, los artículos 67 a 75, de la Ley 31 de 1925, objeto de esta nueva demanda. La Corte acoge el estudio del Procurador sobre "el Poder de Policía".

"EL PODER DE POLICIA"

(Fragmento del estudio del Señor Procurador).

"El poder de policía no declara el derecho; simplemente, en guarda de la seguridad y el orden, mantiene el statu quo con base aún en su simple apariencia, hasta tanto el órgano competente decida.

"En la primera hipótesis propuesta se fundamenta, entre otras, la protección policiva de la posesión; la segunda justifica el amparo administrativo que se otorga al propietario de patente de invención, por ejemplo, caso planteado en la presente demanda. Pero en tales situaciones, como en todas aquéllas que le competen, al poder de policía es ajeno al "jus dicere", el cual pertenece en forma exclusiva a los Tribunales y Jueces.

. . . . . .

"Es incontrovertible que uno de los elementos esenciales de la norma jurídica es su eficacia; sin élla sería absolutamente inane, abandonada a la voluntaria obediencia por parte del conglomerado hacia el cual se dirige. Si se predica del Estado la obligación de conservar el orden y el normal decurso de la vida comunitaria, lógicamente debe otorgársele la capacidad de intervenir, en forma coercitiva, en los tres momentos en los cuales desarrolla su acción administrativa: prevención de los hechos, mantenimiento del statu quo y restablecimiento de la normalidad. Con esta base se ha elaborado en la teoría, la jurisprudencia y la legislación del derecho penal administrativo, el cual versa sobre las medidas punitivas de que dispone el Estado para asegurar el orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que afecten el interés general.

"Tales medios son muy variados, como variados son los hechos que pueden alterar el orden o violar derechos ajenos. Así podrá la administración disponer el cierre temporal o definitivo de establecimientos, la confiscación de publicaciones pornográficas o moralmente dañosas, la destrucción de alimentos nocivos y, desde luego, la conminación, la sanción pecuniaria y el arresto de los transgresores. Respecto de este último es común el sistema de la composición, mediante el cual puede ser conmutado total o parcialmente por determinada cantidad de dinero, proporcional a los días de privación de la libertad inicialmente impuesta".

. . . . . .

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., abril nueve de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **Jaime Soto Gómez**, en uso de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, y con el lleno de los requisitos legales, solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos 67 a 75, ambos inclusive, de la Ley 31 de 1925, sobre propiedad industrial, en cuanto asignan funciones jurisdiccionales a los alcaldes y gobernadores.

LA DEMANDA

1) El texto de las normas de la Ley 31 de 1925, objeto de la demanda, es del siguiente tenor:

"Artículo 67. Todo propietario de patente de invención o de un certificado de marca de fábrica, de comercio o de agricultura que se crea objeto de una usurpación ejecutada por cualquier individuo o asociación, y que lesione los derechos reconocidos por tales documentos, podrá ocurrir al alcalde del domicilio del sindicado, pidiéndole amparo administrativo contra los actos infractores que violen el derecho adquirido por la respectiva patente de invención o certificado de marca.

"Artículo 68. La primera autoridad municipal, si se justifica la solicitud, dictará dentro de cuarenta y ocho (48) horas una resolución posesoria de amparo por medio de la cual prevendrá al sindicado que se abstenga de ejecutar los hechos infractores porque ha sido denunciado, y le exigirá una fianza de que así lo hará, cuya cuantía no será menor del doble del fraude probado en la información presentada.

"Artículo 69. Si el sindicado se negare a prestar la fianza, la primera autoridad municipal le detendrá mientras la otorgue.

"Artículo 70. El sindicado podrá apelar dentro de tres días, para ante el gobernador correspondiente, contra la resolución posesoria de amparo, y la primera autoridad municipal deberá conceder tal apelación en el efecto devolutivo, ejecutando provisionalmente lo que hubiere dispuesto.

"Artículo 71. Cuando la resolución de la primera autoridad municipal negare la petición del actor, éste podrá apelar de ella dentro de los tres (3) días siguientes, y el funcionario deberá conceder la apelación en ambos efectos para ante el gobernador respectivo.

"Artículo 72. El gobernador que conozca de la causa decidirá los recursos interpuestos por lo que resulte de lo actuado. Con todo, si lo creyere necesario para mejor proveer, podrá decretar la práctica de nuevas pruebas.

"Artículo 73. Confirmada por el superior la resolución apelada, el sindicado usurpador podrá probar la legitimidad de su proceder, en acción que ha de intentar ante el Poder Judicial contra el poseedor de la patente o certificado ya dichos; y mientras no obtenga una sentencia definitiva, prevalecerá la resolución administrativa que decretó el amparo.

"Artículo 74. Cuando, no obstante la fianza dada, el infractor continuare defraudando al propietario de la patente o de la marca ya expresada o reincidiere en tal fraude, el dicho propietario podrá, probado sumariamente el hecho, pedir a la primera autoridad municipal que declare al reo incurso en tal fianza, y dicha autoridad así lo hará. De esta determinación podrá apelar el culpado dentro del tercer día, para ante el gobernador respectivo, y la primera autoridad municipal concederá en ambos efectos tal apelación. El actor también podrá apelar de toda resolución que le sea contraria.

"Artículo 75. El gobernador que conozca de la causa decidirá de tales resoluciones por lo que resulte de lo actuado. Con todo, podrá decretar nuevas pruebas para mejor proveer".

2) En forma rudimentaria el actor señala las disposiciones violadas y el concepto de la violación, lo cual para la necesaria claridad y orden podría sintetizarse así:

Los artículos 58, 154, 164 y 170, de la Constitución crean o autorizan la creación de tribunales y juzgados, ésto es de entidades o funcionarios encargados de administrar justicia, y ninguno menciona a las autoridades policivas, no obstante lo cual ciertas leyes asignan a éstas funciones jurisdiccionales, y por tener este carácter el artículo 73 del Código Contencioso-Administrativo excluye los actos respectivos del control de esta jurisdicción.

El artículo 61 de la Carta prohibe ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial. Por ello, las normas acusadas de la Ley 31 de 1925 violan los artículos 58, 61, 164 y 170 de la Constitución, en cuanto asignan a la policía funciones jurisdiccionales contra el tenor de los mismos. Los asuntos a que los preceptos objeto de la demanda se refieren son realmente de competencia de los jueces, quienes están llamados a decidir sobre puntos de derecho relacionados con el patrimonio.

EL CONCEPTO DEL PROCURADOR

1) Estima el Procurador que como el propósito primordial del Estado es asegurar el interés general, debe contar con los medios necesarios, de donde surgen dos nociones básicas en la teoría del Estado: el orden público y el servicio público, cuya conservación y prestación, respectivamente, se cumplen mediante la acción administrativa.

Pasando a considerar el régimen de policía, como instrumento de dicha acción administrativa, acoge la definición de Bussi, según la cual ese régimen está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, que deben acomodarse en su conducta a la ley. Y expresa el Procurador que el poder de policía puede abarcar dos campos: la regulación de la actividad privada violatoria del orden público, y la regulación de esa actividad cuando atenta contra derechos de particulares, constitucionalmente garantizados.

Entra en seguida el estudio del primer concepto, el del orden público, analizándolo por sus diversos aspectos de seguridad, salubridad y moralidad públicas, extenso campo dentro del cual, aceptando con Rolland que el objetivo de la policía está limitado al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden, ella tiene como funciones la de prevenir los hechos perturbadores; el mantenimiento del statu quo, noción básica para el cabal entendimiento del alcance del poder policivo; y el restablecimiento del orden ya violado.

Y agrega textualmente: "En este campo del orden público, el poder de policía en su triple función de prevenir, mantener y restablecer, se remite siempre a los derechos y garantías consagrados en el sistema, en razón de las acciones individuales o colectivas que atentan contra él, o de la conducta de los particulares que en forma refleja o indirecta le sean violatorias. En el ámbito del orden público el poder de policía obra en forma autónoma e inmediata debido a las graves consecuencias que para la comunidad se derivan de su violación; y el fundamento de su actividad es siempre, la ocurrencia de un hecho que afecta, directa o indirectamente, al conglomerado social".

2) Pasando luego al análisis del otro aspecto del poder de policía, el de su intervención respecto a las conductas individuales atentatorias de los derechos particulares, el Procurador señala que en este campo la acción administrativa de policía puede tener dos objetivos: o bien la protección de ciertas situaciones jurídicas individuales, que se encaminan hacia la declaración o concreción del derecho, o bien la protección de éste cuando ya ha sido declarado. En las dos hipótesis, la función policiva se dirige hacia el mantenimiento del statu quo, con base en el derecho existente o de una apariencia del mismo, y hasta tanto el poder jurisdiccional diga o declare el derecho, o se pronuncie con fuerza de cosa juzgada sobre la controversia a que dio lugar la presunta violación.

Avanza después el Procurador en el estudio más detenido de las funciones policivas en el campo que acaba de enunciarse, en la potestad de imponer sanciones que de ellas se deriva, y en otros aspectos tales como la lógica y necesaria adscripción de esas funciones a la rama ejecutiva del poder público, todo ello en apartes que serán insertados en los considerandos de la Corte para la decisión de esta demanda.

Como consecuencia de lo expuesto sobre la naturaleza de la función policiva, el Procurador encuentra que las normas acusadas se dirigen exclusivamente a mantener el statu quo en las materias que ellas contemplan, dejando a decisión posterior de las autoridades jurisdiccionales la resolución de fondo o declaración del derecho, por lo cual no se invade la órbita constitucional de los jueces, ni se quebrantan preceptos como el artículo 61 y otros de la Carta que el actor considera infringidos. Concluye, por lo mismo, solicitando la declaración de que son exequibles las disposiciones objeto de la demanda.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Como bien lo tienen establecido los doctrinantes, y lo predica el artículo 55 de la Carta, el Poder Público es uno, sólo que diferenciado por ramas en atención a ciertas especialidades funcionales; por eso se dice que tales ramas colaboran armónica-

mente en la realización de los fines del Estado. Y también de todo ello resulta que no hay una separación tajante por funciones.

Por ejemplo, Sarria define la función jurisdiccional como aquélla "que consiste en que el Estado compruebe la violación, existencia o extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, y tome las medidas necesarias para asegurar su respeto. El Estado, por medio de las funciones legislativa y ejecutiva, crea situaciones jurídicas, que deben respetarse dentro del desarrollo de la vida social. Cuando ello no ocurre así, interviene el mismo Estado, y la función que entonces ejerce es la jurisdiccional".

Y cita a continuación al expositor Font-Reaulx, quien dice: "Los publicistas de los primeros tres cuartos del siglo pasado tenían una concepción inexacta de la función jurisdiccional, una noción puramente material. Guiados por un análisis etimológico del término, estimaban que la función jurisdiccional consistía esencialmente en decir el derecho, en decidir cuestiones contenciosas. Pero, como lo han demostrado los publicistas contemporáneos, esta definición no precisa en manera alguna el carácter específico siempre en decir el derecho... En resumen, la comprobación de los hechos y del derecho constituye la misión principal del juez. Pero la misión del administrador se revela idéntica en cuanto a su contenido: él también es llevado, sea de oficio o a solicitud de las partes, a realizar comprobaciones de hecho y a pronunciarse sobre cuestiones de derecho. Por lo tanto, no es posible establecer una diferencia de orden material entre el acto jurisdiccional y el acto administrativo. La diferencia entre estos dos actos no aparece sino cuando se observan sus efectos. Lo que caracteriza la comprobación hecha por el juez es que posee aquella fuerza especial, aquel valor jurídico propio que se llama autoridad de la cosa juzgada. La comprobación así hecha tiene una fuerza de verdad legal, y no puede ser discutida, ni retirada, ni retractada, ni modificada por el juez que dictó la sentencia, ni por otro, si no es mediante los recursos jurisdiccionales limitativamente previstos en la ley. La decisión administrativa es muy diferente. Si su ejecución obliga a todos, no tiene en cambio respecto de nadie la fuerza de verdad legal que se reconoce a la cosa juzgada... La comprobación hecha por el administrador puede ser asimismo discutida ante el juez administrativo o civil, según el caso".

Lo que de modo general se quiere poner de relieve es el hecho de que si bien la función jurisdiccional está encomendada a los jueces, a la rama del poder público que ellos conforman, para decir el derecho con fuerza de verdad legal, también por la naturaleza propia de la acción administrativa, que debe imponer sus decisiones en interés del servicio o apreciar ciertos hechos o conductas para hacer que unos y otras se acomoden a la ley, ella dentro de la esfera de sus competencias constitucionales y legales está llamada muchas veces a esa misma función de decir el derecho, aún cuando es entonces evidente que ese pronunciamiento no tiene la fuerza de verdad legal, ni funda la cosa juzgada, rasgos distintivos de la actividad jurisdiccional, propiamente dicha.

Como lo anota Copete Lizarralde, haciéndose eco de una crítica a la reforma de 1945, "denominar la rama judicial como rama jurisdiccional implica una gran impropiedad, ya que la jurisdicción no es ni puede ser una función atribuída a una sola rama del poder, en tanto que el vocablo **judicial** se ha reservado tradicionalmente en todos los países, para asignarlo a las autoridades que con independencia del gobierno y de la administración imparten justicia. Es claro —ya lo observó Duguit— que la autoridad judicial ejerce fundamentalmente una función jurisdiccional, pero, como en los demás casos de las funciones estatales, su ejercicio no pertenece exclusivamente a una sola de las ramas del poder".

2) El poder de policía precisamente es llamado, dentro de la administración, a cumplir esa especie de funciones jurisdiccionales, tan diferentes, según lo expuesto atrás, de las que competen a los jueces, pero también tan próximas a éstas por cuanto se desarrollan igualmente sobre el examen de unos hechos o conductas y su confrontación con la ley, y terminan con una decisión de obligatorio acatamiento.

Y contra lo que supone el actor, la Constitución sí reconoce directamente la exis-

tencia del poder de policía, aunque de no ser así necesariamente tendría que deducirse de la presencia de la rama ejecutiva y de su esencial función de hacer cumplir y ejecutar las leyes.

En efecto, el artículo 16 de la Carta trata genéricamente de las autoridades, a las cuales encarga la protección de la vida, honra y bienes de los habitantes. Y es obvio que la norma no se refiere exclusivamente a las autoridades judiciales, que ordinariamente actúan sólo sobre hechos ya ocurridos, para declarar o restablecer el derecho o imponer penas por su violación, sino que alude también a esas otras autoridades, las ejecutivas y dentro de éstas a las de policía, que cumplen una tarea preventiva, urgentemente exigida, coercitiva en su forma, la más eficaz por ejemplo para la debida protección de la vida, porque cuando ésta se pierde lo que compete al juez ya no es protegerla, propiamente, sino castigar a quien de ella privó a otro.

El artículo 23 de la Constitución permite detener a cualquier persona, registrar su domicilio e incluso someterlo a las penas de prisión o arresto, siempre por motivos previamente definidos en la ley, y por mandato de autoridad competente, que no califica de judicial como para otros efectos se exige, lo cual significa que esa autoridad puede ser del orden policivo. Y más concretamente, el artículo 25 reconoce con toda claridad la existencia de tres tipos de infracciones, que suponen procedimientos especiales, sanciones adecuadas y autoridades diferentes para conocer de ellas: judiciales, correccionales y de policía, así expresamente denominadas, esto es, se da clara existencia constitucional al poder de policía y a la jurisdicción específica que a sus autoridades corresponde en el ámbito de los asuntos sometidos a su competencia.

También la Carta, en su artículo 39, señala como función propia de las autoridades, que no pueden ser otras que las de policía, la de inspeccionar las profesiones y oficios para la seguridad, salubridad y moralidad públicas, lo que conlleva la potestad de decidir coercitivamente en esos asuntos, que son de orden público y de interés general, impidiendo que se repitan ciertos hechos e imponiendo las sanciones o apremios que fueren del caso. Y los artículos 46 y 48 permiten a la autoridad disolver las reuniones que degeneren en asonada o tumulto y determinar cuanto se refiera al porte de armas, autoridad que en uno y otro caso sólo puede ser la de policía.

Aunque de algunos de los preceptos citados, en distintas oportunidades, ha deducido la Corte, de modo particular, la exequibilidad de diferentes estatutos legales concernientes a materias policivas, ha sido principalmente con relación al numeral 7º del artículo 120 de la Carta, que atribuye al Presidente de la República la función y obligación de preservar el orden y de restablecerlo donde fuere turbado, del cual tanto la doctrina como la jurisprudencia han derivado la existencia del poder de policía, consustancial a la existencia misma de la rama ejecutiva del poder público. Y ello como resultado de un análisis del concepto genérico del orden público, material o externo, político y económico, social en fin, o por el aspecto de las alteraciones de que es susceptible cuando con actos individuales, que también sólo vulneran derechos reales o aparentes de particulares, se crean situaciones así sean restringidas o localizadas de perturbación del orden, aunque solo importen de inmediato a un individuo, al que las autoridades están llamadas a proteger, análisis que por este último extremo se encuentra tan cabalmente realizado en el concepto del Procurador, a que atrás se aludió.

Importa igualmente tomar en cuenta que conforme al artículo 187, atribución 9ª de la Carta, cuando a las asambleas se las faculta para "reglamentar lo relativo a la policía local, en todo aquello que no sea materia de disposición legal", se está al mismo tiempo reservando a la ley el poder ilimitado de expedir reglamentos de policía, aún en asuntos locales. Y si la Constitución admite reglamentos de policía, es porque existen autoridades con el poder de hacerlos cumplir y de imponer las correspondientes sanciones a los infractores, pues todos los habitantes deben respeto a la ley y son responsables por su violación, al tenor de los artículos 10 y 20 de la Carta.

Y ya que acaba de hacerse referencia al artículo 187, atribución 9ª, no sobra adver-

tir que esta norma, cuyo texto actual proviene de la reforma de 1945, ha hecho innecesaria la que, originada en la reforma de 1938, que figura hoy como numeral 24 del artículo 76, autoriza al legislador para unificar los reglamentos de tránsito en toda la República, porque como se vio atrás la primeramente citada reservó al legislador una muy amplia competencia para dictar reglamentos nacionales de policía, dejando reducida la de las asambleas a aquello que la ley se abstenga de tratar.

En la forma descrita la Constitución sí ha organizado y con creces, un poder de policía, que tiene sus propias reglas, sus procedimientos especiales, un régimen de infracciones y sanciones, en fin, sus autoridades, jurisdicción y competencia peculiares. Pero la policía no sólo tiene esos medios, que conforman y delimitan su poder, sino también otro, el de la fuerza, que puede serle necesaria para hacer cumplir sus decisiones o las de otras autoridades, como las judiciales, instrumento igualmente previsto en el artículo 167 de la Carta, que dispone la organización de un cuerpo de policía, el cual como fuerza pública está bajo la dirección suprema del Presidente de la República.

3) Sobre la naturaleza del poder de policía y el alcance de sus decisiones, la Corte prohija los conceptos emitidos por el Procurador, que en parte dicen así:

"El poder de policía no declara el derecho; simplemente, en guarda de la seguridad y el orden, mantiene el **statu-quo** con base aún en su simple apariencia, hasta tanto el órgano competente decida.

"En la primera hipótesis propuesta se fundamenta, entre otras, la protección policiva de la posesión; la segunda justifica el amparo administrativo que se otorga al propietario de patente de invención, por ejemplo, caso planteado en la presente demanda. Pero en tales situaciones como en todas aquéllas que le competen, al poder de policía es ajeno al **"jus-dicere"**, el cual pertenece en forma exclusiva a los Tribunales y Jueces.

"Es incontrovertible que uno de los elementos esenciales de la norma jurídica es su eficacia; sin ella sería absolutamente inane, abandonada a la voluntaria obediencia por parte del conglomerado hacia el cual se dirige. Si se predica del Estado la obligación de conservar el orden y el normal decurso de la vida comunitaria, lógicamente debe otorgársele la capacidad de intervenir, en forma coercitiva, en los tres momentos en los cuales desarrolla su acción administrativa; prevención de los hechos, mantenimiento del **statu quo** y restablecimiento de la normalidad. Con esta base se ha elaborado en la teoría, la jurisprudencia y la legislación del derecho penal administrativo, el cual versa sobre las medidas punitivas de que dispone el Estado para asegurar el orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que afecten el interés general.

"Tales medios son muy variados, como variados son los hechos que pueden alterar el orden o violar derechos ajenos. Así podrá la administración disponer el cierre temporal o definitivo de establecimientos, la confiscación de publicaciones pornográficas o moralmente dañosas, la destrucción de alimentos nocivos y, desde luego, la conminación, la sanción pecuniaria y el arresto de los transgresores. Respecto de este último es común el sistema de la 'composición', mediante el cual puede ser conmutado total o parcialmente por determinada cantidad de dinero, proporcional a los días de privación de la libertad inicialmente impuesta.

"No es indispensable examinar aquí con detenimiento la diferencia ontológica entre 'contravención' y 'delito', así como la diversa naturaleza de la sanción policiva y la pena jurisdiccional, baste repetir que las sanciones administrativas tienen su fundamento en la necesaria eficacia de la norma positiva y que su alcance abarca solamente el campo de la protección del derecho o de su simple apariencia, sin llegar en ningún momento hasta la declaración del mismo. Ciertas sanciones privativas de la libertad que las leyes establecen en casos como el contemplado en la demanda en estudio, se fundan en el desobedecimiento de los reglamentos y órdenes que expiden los órganos competentes del Estado con miras al ejercicio del poder policivo.

"Se afirmó que a la Rama Jurisdiccional corresponde 'decir el derecho', radicarlo en

cabeza de los individuos. Su campo es el derecho, y sus determinaciones son declarativas y permanentes... El poder de policía, en cambio, es el necesario desarrollo de la acción administrativa; sus determinaciones no son declarativas y tienen un carácter eminentemente transitorio, sujeto, precisamente, a la determinación que en cada caso adopte el poder jurisdiccional. Con base en él, la Rama Ejecutiva —única a la cual puede asignársele— mantiene inalterables determinadas situaciones que conforman un orden, y protege derechos ya declarados o no sin que para ello tenga en cuenta la calidad intrínseca del titular, ya que su campo no es el derecho en sí sino el orden.

"La acción de policía, además de las notas que lo caracterizan ya enunciadas, es sumaria, pronta, ya que debe afrontar hechos cuyas consecuencias dañosas deben desaparecer a la mayor brevedad; y esta prontitud no puede exigírsele a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, la cual, en orden a declarar el derecho, debe disponer del tiempo suficiente para lograr la certeza en sus determinaciones, así como para garantizar un pleno derecho de defensa. Esta característica de rapidez sólo puede conseguirse en la Rama Ejecutiva del Poder Público".

4) De las consideraciones anteriores fluye la conclusión de que existe constitucionalmente un poder de policía, con funciones jurisdiccionales específicas y la capacidad de decidir en los negocios de su competencia lo cual no implica incursión en el ámbito propio de la Rama Jurisdiccional, dada la naturaleza y alcances limitados de aquellas decisiones. Si ello es así, el argumento central o mejor único de la demanda, caería por sí solo.

Y bastaría afirmar, de otra parte, que las disposiciones acusadas no sólo se acomodan al concepto del poder de policía sino que, además, no infringen ningún precepto de la Constitución.

Sin embargo, para la decisión final de la demanda todas las consideraciones anteriores sobran realmente, salvo por el interés de la Corte en precisar, una vez más y de modo general, la legitimidad constitucional del poder de policía. Porque la verdad es que ya esta misma corporación, mediante sentencia de 8 de julio de 1966, que tiene fuerza de cosa juzgada, declaró exequibles los artículos 9º y 67 a 77, ambos inclusive, de la Ley 31 de 1925, comprendidos así los artículos 67 a 75, precisamente objeto de la demanda a estudio, por lo cual, y no existiendo en la reforma constitucional de 1968 norma nueva alguna en la materia que pudiera justificar un nuevo pronunciamiento, el presente no puede ser de fondo.

Pero antes de proceder en consecuencia, la Corte reitera la doctrina que en ese fallo sostuvo en lo referente a las acciones sobre amparo administrativo, a saber:

"En las acciones en cuestión, las autoridades policivas fallan sin alcances jurisdiccionales la controversia posesoria de amparo, contraída a mantener el statu-quo y a prevenir la continuación de actos que lesionen los derechos aparentes acreditados ante la autoridad administrativa (patente de invención o marca de fábrica), sin menoscabo de que, ante el Poder Judicial y mediante sentencia definitiva, la controversia de fondo en torno a esa cuestión se decida en acción que se ha de intentar contra el poseedor de la patente o del certificado de marca, según lo establece con claridad el artículo 73 de la Ley 31 de 1925. A este respecto la Corte acoge los siguientes conceptos de la Procuraduría, que ayudan a precisar con acierto el punto debatido: 'Si la ley, como se ha visto atrás, permite a cualquiera oponerse al otorgamiento de una patente de invención, la autoridad policiva tiene que partir de la base de que quien presente el título que acredite la concesión de la patente es titular, al menos ante la autoridad policiva, de un derecho que debe respetársele; obra esa autoridad sobre el derecho probado, aun cuando sólo sea aparente, y todas las acciones de amparo parten de la misma base. El decidir si el derecho es meramente aparente o es real no corresponde a la autoridad de policía, sino a la Rama Jurisdiccional del Poder Público; aquélla tiene por misión amparar al titular de la patente, mediante el juicio regulado por los artículos 67 a 77 de la Ley 31, que se acomodan íntegramente al artículo 26 de la Constitución'.

FALLO

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, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Estése a lo dispuesto en sentencia de 8 de julio de 1966, dictada por esta Corporación, mediante la cual se declararon exequibles, entre otros, los **artículos** sesenta y siete (67) a setenta y cinco (75), ambos inclusive, de la Ley 31 de 1925, objeto de la nueva demanda.

Publíquese, cópiese, notifíquese, e insértese en la **Gaceta Judicial**. Comuníquese a quien corresponda.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de La Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crotatas Londoño C., Enrique López De La Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Inexequibilidad del literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963 sobre nombramiento del Rector. — El control de la constitucionalidad de las leyes. — La cosa juzgada en las sentencias de constitucionalidad.

Temas tratados en la sentencia

1. La demanda (Norma acusada).
2. Concepto del Procurador.
3. Consideraciones de la Corte.

a) Procedencia de la acción:

1. Antecedentes del control jurisdiccional de las leyes.
2. Derogación constitucional y derogación legal.
3. La acción de inconstitucionalidad prefiere a la excepción.
4. La oposición de ley anterior a nueva norma constitucional debe ser declarada en sentencia de fondo.

b) De la cosa juzgada:

1. Relatividad de la cosa juzgada.
2. No hay cosa juzgada frente a un precepto constitucional posterior, que no pudo ser examinado.

c) Examen de la demanda:

1. Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta.
2. La Universidad Nacional, establecimiento público.
3. Nombramiento de directores o gerentes
4. La designación de Rector compete de modo exclusivo al Presidente de la República.

IV - FALLO

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., abril nueve de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano, César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública que otorga el artículo 214 de la Constitución, solicita que se declare inexequible el literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963, sobre régimen orgánico de la Universidad Nacional.

LA DEMANDA.

1. La norma acusada es del siguiente tenor:

Ley 65 de 1963
(Diciembre 19)

"por la cual se establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones.

Decreta

"....

Artículo 11. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

....

c) Elegir Rector para períodos de tres (3) años.

2. El actor señala como infringido el artículo 120, numeral 1º de la Constitución, según el texto vigente a partir de la reforma de 1968, en cuanto consagra para el Presidente de la República, desde entonces, la facultad de nombrar y remover libremente a los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales, en el concepto de que la norma acusada reserva la designación del Rector de la Universidad Nacional al Consejo Superior de la misma, así en evidente contradicción con el texto de la Carta, pues la Universidad es un establecimiento público por sus caracteres y por la calificación expresa que le da el artículo 1º de la misma Ley 65 de 1963.

En su sentir la ley, en el aparte acusado, se encuentra vigente, y así lo entendieron las autoridades universitarias recientemente, al hacer la designación de rector, por lo cual es necesario definir el punto, máxime si se recuerda que la reforma de 1968 trató de hacer efectiva para el Presidente de la República la coordinación y orientación de la política de los establecimientos públicos con preceptos como el de otorgar a dicho funcionario la libertad de nombrar y remover libremente a sus directores y a los representantes de la Nación en sus juntas directivas.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. Señala el Procurador que al expedirse la Ley 65 de 1963 no se encontraba en la Constitución normación alguna sobre establecimientos públicos, como la que introdujo la reforma de 1968 en el artículo 120, numeral 1º y en el artículo 132 y que la acusación de inconstitucionalidad de un precepto, por estimarse contrario a uno posterior de la Carta, plantea un problema que ofrece dos soluciones:

a) Es un imposible lógico que la ley pueda violar una norma constitucional que no existía al momento de su expedición, aunque como prolonga continuamente en el tiempo el comienzo de su vida jurídica, siempre se hallaría en posibilidad de resultar contraria a cualquier disposición constitucional nueva surgida durante su vigencia. Pero en este caso lo que ocurre es que de modo automático e ineludible el precepto legal es modificado o sustituido, conforme a un principio general que no sólo se consagra en el artículo 215 de la Constitución, sino que está igualmente estatuido en el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, al indicar que la Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente, por lo cual se rechazará como insubsistente la ley que sea claramente contraria a la Carta.

Por lo mismo, si se estima que una norma legal contradice los nuevos preceptos constitucionales, aquélla está derogada de pleno derecho y no hay, por tanto, materia para la declaración de la Corte, que solo puede ser inhibitoria.

A ésto debe agregarse, para el caso, que por sentencia de 16 de diciembre de 1966, la Corte declaró exequible la totalidad de la Ley 65 de 1963, ahora parcialmente acusada, por lo cual, existiendo un fallo con la firmeza de la cosa juzgada, no es procedente uno nuevo sobre la misma materia.

b) Empero, el artículo 9º de la Ley 153 de 1887 sólo autoriza a estimar insubsistente una norma legal cuando es "claramente contraria" a la letra o espíritu del nuevo estatuto constitucional, en forma que si no es evidente esa contradicción, requiriendo inferencias o deducciones, sería procedente la acción del Art. 214 de la Carta y el pronunciamiento de fondo, pues de otra manera la guarda de la Constitución quedaría confiada a la variable interpretación de los jueces como si no hubiera sido acusada y la Corte privada del deber y el derecho de emitir una calificación que obligue a todos.

Y a este segundo fallo no obstaría la primera sentencia, porque si se refiere a un precepto constitucional nuevo, inexistente a la expedición o examen de la ley, no se produce el fenómeno de la cosa juzgada por cuanto la Corte no pudo pronunciarse en relación con dicho precepto. Si se negara la competencia de la Corte, no podría cumplir a cabalidad su misión de guarda de la Carta, que el artículo 214 le otorga en relación con "todas las leyes", las cuales pueden ser contrarias a la Constitución al momento de ser expedidas o adquirir tal vicio durante su vigencia por modificaciones que a aquélla se introduzcan. Y dentro de esta tesis, sería ineludible el pronunciamiento de fondo.

2. Con referencia concreta a la demanda, si se acoge la primera tesis, sería suficiente que la decisión de la Corte fuera inhibitoria, pues o la norma acusada está insubsistente por contrariar claramente el nuevo precepto constitucional o, de no ser evidente tal contradicción, la primacía de dicho nuevo precepto queda a salvo mediante el sistema exceptivo del artículo 215 de la Carta.

En cambio, si se impone la segunda tesis, es necesario el fallo de fondo, y este debe ser de inexequibilidad, en concepto del Procurador, pues resulta incuestionable que la Universidad Nacional es un estableci-

miento público, como así lo reitera el artículo 1º del Decreto-ley 3157 de 1968, y por ende, conforme al nuevo texto del artículo 120, numeral 1º de la Carta, su rector es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Como consecuencia de lo expuesto, el Procurador solicita el fallo inhibitorio o subsidiariamente la declaración de inexequibilidad.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

I

PROCEDENCIA DE LA ACCION

1. A lo largo del siglo XIX predomina en nuestro derecho público el principio de que el imperio y respeto de la Constitución se imponen por sí mismos, por la sola virtualidad de sus normas, tanto como por la separación y consecuente equilibrio de los poderes, que encuentran límites positivos y morales en sus respectivas competencias. Así, en cuanto a las leyes, declaraciones de la voluntad soberana expresada a través del poder legislativo, se entiende que es éste el intérprete autorizado de la Constitución, lo cual basta para asegurar la armonía entre aquéllas y esta última. De ahí que no se conciba la necesidad o urgencia de un control de la constitucionalidad de las leyes ni, muchísimo menos, la posibilidad de encargarlo a un poder diferente al legislativo. El sistema de dictámenes del Consejo de Estado respecto a la sanción de las leyes y el de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, que a la postre eran decididas por el propio Congreso, se miraban como valla suficiente para asegurar la prevalencia de la Carta. Toda ley era, por tanto e incuestionablemente, constitucional y de obligatoria aplicación.

Por la naturaleza de la organización federalista, que dejaba a las legislaturas de los Estados buena parte de la normación en asuntos sustanciales, las Constituciones de 1858 y 1863 dieron a la Corte Suprema de Justicia, a petición de cualquier ciudadano, la facultad de suspender las leyes estatales por motivos de inconstitucionalidad, pero defiriendo al Senado la decisión final del asunto. Y al expedirse la Constitución unitaria de 1886, lógicamente desaparece este mecanismo, pues ya no habrá sino una legislación nacional, pero el sistema de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley se mantiene con la importante innovación de que las referentes a inconstitucionalidad, caso de rechazarse por las Cámaras, se deciden definitivamente por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque en el seno de la Asamblea Nacional de 1886 se discutió el tema del control de la constitucionalidad de las leyes por vía de excepción, se estimó peligroso permitir a los jueces que dejaran de aplicar las leyes pretextando su oposición a la Carta; de ahí que predominara el concepto del señor Caro en el sentido de que resultaba un imposible moral que el Congreso expidiera una ley inconstitucional, inclusive gracias al mecanismo de las objeciones presidenciales, por lo cual toda ley sancionada debe ser obedecida, aunque parezca contraria a la Carta, sin que exista poder alguno con facultad de anularla.

Sin embargo, como se considera necesario asegurar el respeto por los derechos civiles y garantías sociales, al menos por sus aspectos patrimoniales, como fueron consagrados en el título III de la Constitución, el artículo 52 dispuso que tal título se incorporara como preliminar del Código Civil, en el entendimiento de que, según lo expone el señor Samper, por adquirir así fuerza de ley normativa y de interpretación, sirviera de límite e instrumento para la aplicación de las leyes futuras en materias civiles, que los jueces pueden entonces dejar sin efecto, en los casos particulares de que conocen, si las estiman contrarias a ese título preliminar, cuyo predominio no resultaba por lo mismo de su origen constitucional, sino más bien de su carácter de ley, aunque de una especie superior o normativa. No hay aquí, teóricamente hablando, control de la constitucionalidad de las leyes, por vía de excepción, sino primacía de una ley sobre otra.

No obstante, a poco andar los constituyentes de 1886, ya en funciones legislativas, expidieron la Ley 57 de 1887, cuyo artículo 5º dispuso: "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, predominará aquélla", norma que de modo general consagraba así la excepción de inconstitucionalidad, pero que tuvo efí-

mera vigencia, pues fue expresamente modificada por el artículo 49 de la Ley 153 del mismo año y evidentemente sustituída también por su artículo 6º, que decía: "Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aún cuando aparezca contraria a la Constitución...", principio absoluto sobre presunción de constitucionalidad de la ley que rigió hasta que el constituyente de 1910 creó el sistema de control por las dos vías de acción directa y de excepción en cada caso. En otras palabras, hasta 1910 a los jueces no les era permitido dejar de aplicar las leyes posteriores a la Constitución de 1886, que se reputaban de derecho conformes a la Carta, salvo las referentes a materias civiles, que estimaran contrarias al título preliminar del Código Civil, según lo expuesto atrás.

2. Pero también casi todas las Constituciones consagraron expresamente el principio general y obvio de que a su virtud quedaban abolidas las leyes anteriores que le fueren contrarias, de donde resultaba necesario que las autoridades, especialmente los jueces, en cada caso particular examinaran si aquéllas estaban o no conformes a la nueva normación, para decidir sobre su aplicabilidad. Y algunas Constituciones establecieron que ciertas dudas se consultaran con el Senado, a través de la Corte Suprema de Justicia.

La de 1886, en el artículo 210, dispuso que a su virtud quedaban "derogadas todas las disposiciones de carácter legislativo contrarias a la presente Constitución", y es con ese alcance, con referencia a la Carta que acaba de expedirse, como se entendió originalmente el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, que reza:

"La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o espíritu, se desechará como insubsistente".

Descrito por sus efectos, la insubsistencia de la norma legal, lo que se introduce por el artículo transcrito es el principio de control de la constitucionalidad de las leyes por vía de excepción, aunque limitado a la legislación anterior al respectivo estatuto fundamental, pues la negativa a aplicarlas resulta, en cada caso, de una confrontación con los nuevos preceptos constitucionales. En otros términos, la inaplicabilidad de una norma legal anterior a la Carta entraña un raciocinio o juicio sobre la exequibilidad de la misma, de naturaleza y consecuencias idénticas al contemplado en el artículo 215 de la codificación vigente.

Caso distinto, aunque los efectos sean los mismos, es el de derogación tácita de unas leyes por otras de igual categoría, cuyos principios se encuentran sistematizados en los artículos 71 y 72 del Código Civil, y 2º y 3º de la ya citada Ley 153 de 1887, porque aquí no hay juicio alguno sobre la constitucionalidad de las leyes, para dar eficacia al mandato superior de la Carta, sino confrontación de unas leyes con otras, como expresiones a veces contradictorias pero de una sola voluntad y un mismo origen, en busca de su actual ordenamiento. Cuando dejan de aplicar una ley, al suponerla derogada por otra, los jueces procuran precisamente desentrañar la voluntad exacta del legislador para cumplirla; por el contrario, cuando esa inaplicabilidad la deducen de la oposición a la Carta, lo que aseguran es el predominio de la voluntad del constituyente sobre la del legislador.

3. El Acto legislativo número 3 de 1910, establece con firmeza, desde la propia Carta sin dejarlo a la voluntaria decisión del legislador, un doble sistema de control de la constitucionalidad de las leyes: el de la acción directa de inexequibilidad y el exceptivo, siendo de advertir que el primero tuvo como antecedente inmediato la Ley 2ª de 1904, que dio a la Corte competencia para decidir, mediante acción pública, sobre los decretos de estado de sitio dictados por el Gobierno.

El primero, mediante el artículo 41 de dicho Acto legislativo, que en lo sustancial y lo pertinente a estas consideraciones se conserva casi idéntico bajo el número 214 de la actual codificación, así: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guar-

da de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes y decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales..."

No sólo se consagra la acción pública, sino que las decisiones de la Corte son definitivas y tienen, en consecuencia, un efecto general o erga omnes. Y como se trata de guardar la integridad de la Constitución, debe preservarse no sólo la que está en vigencia, sino que en su oportunidad debe también hacerse valer la nueva o sobreviniente normación constitucional, como es lógico que ocurra, pues lo que dice el texto originario de 1910 es que a la Corte Suprema de Justicia le incumbe la guarda de la Constitución, entendida entonces como Carta que organiza los poderes públicos, sus competencias y los derechos y deberes de los habitantes, según exista en cada momento de la historia, no sólo con referencia a los preceptos vigentes al de la expedición de esa reforma, y siempre en relación con todas las leyes.

También mediante el artículo 40, el mismo Acto legislativo número 3 de 1910 estableció el sistema de control por vía de excepción, como hoy se ofrece en el artículo 215 de la Carta: "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales". El mecanismo exceptivo de simple origen legal, limitado a las leyes anteriores a la Carta, se sustituye por uno expresamente creado por ésta y de tipo general. En consecuencia, a falta de pronunciamiento definitivo de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley, que es el sistema principal de control, el juez que en un caso determinado, y sólo para éste, considere que ella es contraria a la normación fundamental de la República, así dicha ley sea anterior o posterior a la Carta, debe dejar de aplicarla.

En estas condiciones, ha de entenderse que el artículo 9º de la Ley 153 de 1887 sobrevive como principio general, cuando enuncia que la Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente, pues aquélla se impone como normación superior o soberana. Pero ello no significa que en cuanto una ley anterior a un nuevo precepto constitucional resulte contraria a éste, sólo haya el camino de la excepción, el de desecharla como insubsistente y dejar de aplicarla en un caso concreto, con el riesgo de decisiones contradictorias y la consecuente incertidumbre, casi indefinida, sobre su vigor, porque también una norma constitucional posterior a dicha Ley 153 de 1887, el artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910, organizó un sistema general de control de la constitucionalidad de todas las leyes, mediante acción pública, para decisiones definitivas, en orden a preservar la integridad de la Carta, sin distinguir si se trata de un ataque directo a la norma superior en vigencia, o de uno sobreviniente, por la presencia de una disposición constitucional que no existía al momento de expedirse la ley.

Del mismo modo que, según lo ha sostenido la Corte, la exequibilidad de las leyes debe ser deducida o negada en presencia de los textos vigentes de la Constitución, y así una ley que al dictarse fue contraria a ella se convalida a la luz de un nuevo precepto, también una ley puede llegar a ser inconstitucional tiempo después de ser expedida, por razón de reforma posterior de la Carta. Y si tal ley no ha sido derogada expresa o tácitamente por otra, sino que su eventual inaplicabilidad debe deducirse por entero de su confrontación con los nuevos preceptos constitucionales, para decidir el asunto la Constitución ha organizado no sólo el sistema exceptivo sino el del juicio de inexequibilidad, y ello hace pertinente el ejercicio de la acción respectiva, en orden a alcanzar un pronunciamiento de fondo y de efecto general.

4. Reiteradamente la Corte ha sostenido la tesis de que, respecto a leyes no vigentes, sus providencias en materia constitucional deben ser inhibitorias, porque "La decisión sobre inexequibilidad no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal decla-

ración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente, por el solo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución. La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado: en principio ella no produce los efectos de una declaración de nulidad absoluta, sino los de una derogatoria de la norma acusada".

La Corte ha entendido siempre que la pérdida de vigencia de una norma legal, que hace inútil el fallo de fondo sobre su constitucionalidad, es la proveniente de la derogación expresa o tácita de una ley por otra, o del hecho de que ya alcanzó plenamente su objeto o expiró el término durante el cual podía regir, pero no hay memoria de que se haya abstenido de fallar pretextando que la ley sometida a su examen debía reputarse derogada por su contradicción con un nuevo precepto de la Carta, precisamente porque tal juicio o deducción es la materia propia en los negocios de exequibilidad, que exigen un pronunciamiento positivo, firme y general, de la única autoridad que ha recibido competencia para ello, salvo lo dispuesto en el artículo 215 sobre inaplicabilidad por vía de excepción en ciertos casos particulares. //

Tal doctrina, con los alcances y limitaciones señalados, es la que recoge el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, que dice: "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

En casos como el que plantea la demanda no puede haber sustracción de materia, porque la propia de la jurisdicción constitucional es el examen de la conformidad de la ley con la Carta, que es precisamente el asunto controvertido por el actor. De otra manera, no cumpliría la Corte el encargo de guardar la integridad de la Constitución, que incluye la nueva norma, por vía general y erga omnes, mediante providencias definitivas, si frente a la ley preexistente que la contradice, por su inhibición dejara librada al azar de las decisiones individuales de cada autoridad el aplicarla o no. Y como para concluir en que la ley preexistente está o no derogada tácitamente es forzoso confrontarla con la nueva norma constitucional, esto es, estudiarla a la luz de la Carta, emitir y fundar un juicio, resultaría que éste, definitivo según el artículo 214, carecería sin embargo de esa fuerza y valor, consignado tan sólo en la parte motiva de la sentencia.

Como hasta ese extremo no llegan las lógicas limitaciones del artículo 30 del Decreto 432 de 1969, y si tal fuera su alcance sería inaplicable en este caso por contrario al artículo 214 de la Constitución, se sigue que es procedente el ejercicio de la acción de inexequibilidad contra la ley preexistente cuando se acusa por violación de normaciones posteriores de la Carta, si dicha ley no ha perdido su vigencia por otras causas estrictamente legales, y que, en consecuencia, la Corte debe decidir en el fondo, por tener plena competencia para ello.

II - DE LA COSA JUZGADA

1. El artículo 214 de la Constitución otorga a la Corte competencia para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes, lo cual supone, por tanto, que sus sentencias en materia constitucional tienen la fuerza de cosa juzgada.

Hasta la vigencia de la Ley 96 de 1936 la firmeza de dichos fallos era sólo relativa, pues las sentencias debían pronunciarse en consonancia con la demanda, esto es, respecto a las disposiciones constitucionales señaladas como objeto de infracción, y por ende cabía posterior demanda y fallo sobre un mismo artículo de determinada ley si se invocaban violaciones distintas. A partir de la Ley 96 de 1936, y como la Corte a su virtud debía hacer el examen de la norma acusada frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, como hoy mismo lo estatuye también el Decreto 432 de 1969, ya no es dable la citada relatividad de la cosa juzgada en materia constitucional.

Empero, en cuanto a la firmeza de la cosa juzgada, debe recordarse que conforme a los preceptos procesales que regulan, en general, esta figura jurídica, existe el recurso extraordinario de revisión, reputado por los doctrinantes más bien como acción

contra la firmeza de la cosa juzgada, que en materia civil resulta viable por ciertas causas, entre otras, vicios de la sentencia, por cohecho, violencia o fraude; o por imposibilidad de presentación oportuna de ciertas pruebas fundamentales, que luego se obtienen o recobran; o por falsedad declarada de las que se utilizaron en el juicio. Esto es, el rigor de la cosa juzgada cede, dando lugar a nuevo fallo, cuando hay hechos sustanciales que insurgen con posterioridad a la sentencia.

De otra parte, y principalmente, para la efectiva firmeza de las sentencias, se requiere, cuando se trata de nuevo juicio, no sólo identidad en el objeto y en las partes, sino en la causa o motivo de pedir, esto es, que la nueva demanda "se funde en las mismas causas que la primera", que tenga como motivo el mismo alegado en el primer juicio, que el hecho jurídico que se invoca sea idéntico en uno y otro. De no darse este extremo, desaparece la fuerza de la cosa juzgada.

2. En el caso de la presente demanda contra el literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963, resulta que mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 16 de diciembre de 1966, se declaró exequible la totalidad de dicha ley, y por tanto la parte objeto de esta demanda.

Sin embargo, se tiene lo siguiente:

Al momento de expedirse el fallo citado, los numerales 1º, 4º y 5º del artículo 120 de la Carta daban al Presidente de la República la facultad expresa de nombrar y remover libremente a los ministros, jefes de departamentos administrativos, gobernadores y, en general, a los funcionarios que tuvieran el carácter de agentes suyos. Pero el mismo numeral 5º denotaba cómo existían funcionarios nacionales que, por no ser agentes del Presidente, podían ser nombrados por personas o entidades distintas o gozar de período fijo, pues, como hoy también, le permitía al Presidente nombrar los individuos "que deben desempeñar cualesquiera otros empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores". Y precisamente como la jurisprudencia había admitido la constitucionalidad de los establecimientos públicos y su característica de autonomía, entre otras, no siendo así sus directores agentes del Presidente, era obvio que la ley podía señalar un origen diverso a su designación y fijar también cierto período.

Pero el Acto legislativo número 1 de 1968, vigente desde su promulgación el día 17 de diciembre de ese año, modificó sustancialmente esa materia. En efecto, a virtud de su artículo 41, el artículo 120 de la codificación, numeral 1º, reza ahora que es facultad del Presidente: "Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales", del mismo modo que en el numeral 5º indica que "Los representantes de la Nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, son agentes del Presidente de la República".

Por lo tanto, es claro que con posterioridad al fallo de 16 de diciembre de 1966, atrás citado, el constituyente introdujo una nueva norma que otorga al Presidente de la República una facultad de que antes no gozaba, y restringe por lo mismo la libertad que en esos asuntos tenía el legislador, precepto que, por no existir a la época del fallo, no pudo lógicamente ser materia de examen por la Corte al dictar su providencia de exequibilidad de la Ley 65 de 1963 y en el cual se funda la presente demanda. En consecuencia hay lugar a aplicar ahora la doctrina que la Corte sostuvo respecto a los fallos dictados hasta la vigencia de la Ley 96 de 1936, esto es, la de que en cuanto a una norma constitucional que no pudo ser objeto de confrontación con la ley acusada, el fallo anterior no adquiere, por ese aspecto, la fuerza de la cosa juzgada.

Es que, como lo señala el Procurador, al admitir subsidiariamente la posibilidad de un nuevo pronunciamiento de la Corte sobre la cuestión de fondo. "No obsta a este fallo de mérito la preexistencia de otro sobre la misma norma legal acusada, porque si la infracción se refiere en el segundo a un precepto constitucional nuevo, vale decir, inexistente a la expedición o vigencia del acusado, no se produce el fenómeno pro-

cesal de la cosa juzgada por cuanto la Corte no se pronunció sobre lo que ha tenido vigencia con posterioridad a su decisión".

Como conclusión de lo expuesto se deduce que, en casos como el presente, el fallo anterior sobre una determinada norma, que después aparenta contradicción con un nuevo precepto constitucional, no funda la cosa juzgada, y la posterior demanda reclama un pronunciamiento de fondo.

III - EXAMEN DE LA DEMANDA

1. La administración pública, función característica de la rama ejecutiva, se cumple bajo la suprema autoridad del Presidente, unas veces a través de dependencias directas suyas o sea en forma centralizada, que los tratadistas denominan servicio público administrado, y otras bajo modalidades descentralizadas regionalmente o por servicios, según la clasificación más general de las mismas.

La forma típica, pero no única, de descentralización por servicios, es la que se ofrece en los llamados establecimientos públicos, cuyas características, objeto de larga elaboración por la doctrina y la jurisprudencia son esencialmente las de constituir organismos creados por la ley, dotados de su propia personería, gestores más o menos autónomos, un patrimonio independiente, que tienen como finalidad la prestación de un servicio a cargo del Estado y que, en consecuencia de todo ello, son parte de la administración y en sus actividades se rigen por el derecho público.

Por la expansión de las funciones del Estado, al impulso del intervencionismo económico y ciertas tendencias de socialización, han surgido igualmente modalidades de ingerencia en actividades que antes se consideraban como propias y también exclusivas de los particulares, esto es, en las de tipo industrial y comercial. Son las denominadas empresas industriales o comerciales del Estado, que tienen algunas de las características de autonomía, personería y patrimonio propio, como los establecimientos públicos, pero que se distinguen de éstos en que, además, su finalidad típica es el desarrollo de actividades de producción o de distribución de bienes, esto es de tipo industrial o comercial, y generalmente bajo las reglas del derecho privado. Cuando su capital no es por entero del Estado, porque en él participan los particulares, y se organizan como sociedades, se las denomina empresas de economía mixta.

Hasta que sobrevino la reforma constitucional de 1968, la creación de establecimientos públicos, como parte de la administración, reconoce su origen en el numeral 10 del artículo 76 de la Carta, que autorizaba al legislador para regular el servicio público, en concordancia, a partir de la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1936, con el artículo 23 del mismo, hoy 64 del orden, que hace referencia a las empresas e instituciones en que tenga parte principal el Estado, norma que así incluye obviamente las de tipo industrial y comercial o mixtas.

2. La educación, en todos sus grados, es uno de los clásicos servicios públicos del Estado, en tal carácter objeto de reiteradas y constantes regulaciones constitucionales, susceptible como el que más de prestación a través de organismos técnicos descentralizados, que no pueden admitir otra calificación sino la de establecimientos públicos, según las características que atrás se señalaron, pues esencialmente su finalidad es la prestación de un servicio a cargo del Estado, de naturaleza cultural, regido por el derecho público, y que por definición excluye actividades industriales o comerciales.

Concretamente, la Universidad Nacional de Colombia se ha reputado siempre como un típico establecimiento público, por corresponder en un todo a las características que idealmente los conforman. Así la clasifican tratadistas como Pareja, Sarria y Vidal Perdomo. Y esta misma Corporación, en la sentencia de 16 de diciembre de 1966, a la cual ya se aludió, reiterando doctrinas expuestas en otra de 11 de diciembre de 1964, expuso que "El Estado regula el servicio público de manera directa a través de sus agentes inmediatos, y en forma indirecta, como ocurre en la concesión y en el establecimiento público. El Estado colombiano cuenta ya con algunas de esta última especie, como la Universidad Nacional..."

De ahí que cuando el legislador, en el artículo 1º de la Ley 65 de 1963, define expresamente a la Universidad Nacional como establecimiento público, no hace otra cosa que darle la denominación que jurídicamente le corresponde, según los elementos que la conforman y distinguen, a la luz del concepto elaborado por la doctrina y la jurisprudencia.

3. Los constituyentes de 1968 incorporaron en la Carta, de modo expreso, a los establecimientos públicos, como integrantes de la administración y una de las formas posibles para prestar los servicios a cargo del Estado, junto con los Ministerios y Departamentos Administrativos, según se ve del numeral 9º del artículo 76 del orden, que versa sobre "estructura de la administración nacional", organismos todos que obviamente se rigen por los principios del derecho público. Y simultáneamente, el numeral 10 del mismo artículo hace referencia a otras entidades, diversas por sus fines y caracteres, como atrás se dijo, que son las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Hay que entender, por lo tanto, que el constituyente de 1968, al hacer esta separación normativa, aceptaba la distinción conceptual entre establecimientos públicos y otras entidades como las empresas estatales, que venía predominando en la doctrina y la jurisprudencia.

Además, para precaver y corregir cierta dispersión de los establecimientos públicos que eventualmente lleva a que dupliquen sus funciones, y en procura de mayor coordinación de sus actividades, el constituyente de 1968 fortaleció la tutela del Presidente de la República respecto a dichos organismos, a través de dos preceptos: el del artículo 132 del orden, que permite al Presidente distribuir los negocios, según sus afinidades, ya no sólo con relación a los Ministerios y Departamentos Administrativos, sino también en cuanto a los establecimientos públicos; y principalmente a través de los numerales 1º y 5º del artículo 120 del orden, los cuales disponen que los directores o gerentes de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente, y que los representantes de la Nación en las Juntas Directivas de los mismos, tanto como en las de sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, son agentes del Presidente, por ello de su libre nombramiento y remoción.

De este régimen no hay excepción en la Carta, ni tampoco alguna se insinuó siquiera en la exposición de motivos de los proyectos sobre reforma, ni en las diversas ponencias para los debates del caso, ni en las discusiones adelantadas por ejemplo en la Comisión I, del Senado (especialmente Actas 36 y 37 de 1966).

Por lo expuesto, cabe concluir que a virtud de la reforma de 1968 no puede señalarse período fijo para los Gerentes o Directores de los establecimientos públicos nacionales, pues son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; en consecuencia, está excluída igualmente la posibilidad de que dichas designaciones puedan sujetarse a la presentación de ternas u otras formas que limiten de algún modo la libertad de nombramiento, otorgando una imposible coparticipación en esas funciones a entidades o personas distintas del Presidente, a quien el nombramiento directo corresponde de manera exclusiva.

4. Mediante Decreto-ley número 1050 de 5 de julio de 1968, anterior en unos meses a la vigencia de la reforma constitucional del mismo año, se dictaron normas generales sobre organización y funcionamiento de la administración, y en su artículo 5º entró a definir los establecimientos públicos, así: "Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa; y c) Patrimonio independiente, constituído con bienes o fondos públicos comunes, o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial"; y en el artículo 28 señaló que "Los Directores, Gerentes o Presidentes de los establecimientos públicos, salvo las universidades, y de las empresas industriales y comerciales del Estado, son agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción".

Cabe observar, en primer término, que aunque no existiera definición legal, a la luz de la doctrina, la jurisprudencia y los principios que se derivan de las normas constitucionales de 1968, la Universidad Nacional de Colombia, por sus fines o sea la prestación del servicio de enseñanza superior y la forma en que está organizada por la ley, con autonomía, gestores, personería y patrimonio propios, regida por el derecho público, continúa siendo un típico establecimiento público, como resulta también de las disposiciones del Decreto-ley 1050 de 1968, que acaban de transcribirse, y de las consignadas en el Decreto-ley 3157 de 1968, que organiza el sector educativo de la Nación.

Además, debe advertirse que a virtud del artículo 28 del citado Decreto-ley 1050, al exceptuar a la Universidad Nacional, como establecimiento público, de la regla legal en él contenida referente á la designación y remoción de su Director o Rector, no se hizo otra cosa que dejar en plena vigencia, sin modificación alguna, la norma del literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963, en cuanto encarga al Consejo Superior Universitario la función de elegir Rector para un período de tres años. En otras palabras, el Decreto-ley 1050 de 1968 no modificó ni sustituyó el precepto objeto de la demanda que se examina, por lo cual no podría hablarse de una eventual sustracción de materia que impidiera el fallo de fondo.

Pero expedida la reforma de 1968, que en este particular no admite excepción alguna, ni por el texto ni por los antecedentes, es claro que la Universidad Nacional, que es un establecimiento público, en la designación de su Director o Rector se encuentra sometida al precepto del numeral 1º del artículo 120 de la Carta.

Así, en cuanto la disposición acusada da al nombramiento de Rector un origen diverso al que la Carta indica como exclusivo del Presidente, limitando también su potestad de nombrarlo y removerlo libremente al fijarle un período de tres años, es clara su contradicción con la norma constitucional invocada. Y, en consecuencia, ese precepto legal, que fue exequible, como lo reconoció la Corte, a la luz de normas constitucionales vigentes hasta 1968, confrontado con la disposición especial de la reforma de tal año ha llegado a serle contrario y es, por tanto, inexequible.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **Sala Plena**, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es **INEXEQUIBLE** el literal c) del artículo once (11), de la Ley 65 de 1963.

Publíquese, cópiese, notifíquese, e insértese en la **Gaceta Judicial**. Comuníquese a quien corresponda.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, con salvamento de voto, *Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón,* con salvamento de voto, *Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel,* con salvamento de voto, *José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García,* con salvamento de voto, *Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto, *Germán Giraldo Zuluaga,* con salvamento de voto, *César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C.,* con salvamento de voto, *Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez,* con salvamento de voto, *Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto,* con salvamento de voto, *Julio Roncallo Acosta,* con salvamento de voto, *Gerardo Cabrera Moreno,* Conjuez, *Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero,* con salvamento de voto.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

de los Magistrados, doctores Arboleda Valencia, Benavides Patrón, Cediel Angel, García B., Giraldo Zuluaga, Londoño C., Mesa Velásquez, Romero Soto, Roncallo Acosta, Gaviria Salazar y Velasco Guerrero, respecto de la sentencia de fecha 9 de abril de 1970 que declaró inexequible el literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963, sobre nom-

bramiento del Rector de la Universidad Nacional.

Los suscritos Magistrados concretamos en los puntos que siguen las razones de nuestro disentimiento respecto del fallo que antecede y que fueron ampliamente expuestas durante las sesiones plenarias en que se discutió el proyecto:

1. La norma acusada (Art. 11 de la Ley 65 de 1963) establecía que el Rector de la Universidad Nacional sería nombrado por el Consejo Superior de la misma.

2. El artículo 41 del Acto legislativo número 1 de 1968, 120 de la actual Codificación, dispuso que compete al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

"1º Nombrar y separar libremente ... los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales".

3. La Universidad Nacional es un establecimiento público, vale decir, un ente descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que presta un servicio eminentemente público o de interés social.

4. En consecuencia, a partir de la vigencia de dicho acto legislativo el nombramiento de Rector o Director de la Universidad Nacional concierne al Presidente de la República y no al Consejo Superior de aquélla.

5. El precepto constitucional citado, al reglar la designación de Directores de Establecimientos Públicos, entre los cuales está la Universidad Nacional, en forma distinta de la legal anterior, derogó tácitamente, entre otras, la disposición acusada de inconstitucionalidad, pues es bien sabido que tal clase de derogación se produce "... por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería", conforme al artículo 3º de la Ley 153 de 1887. En consecuencia, la extinción de una norma positiva se produce, por derogación cuando otra de igual o superior jerarquía así lo diga expresamente o cuando regule en forma opuesta la materia.

6. La Constitución, como ley suprema que es, tiene poder derogatorio, que opera ipso jure, de toda la legislación anterior que le sea contraria, no sólo porque así lo establece el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, que no puede entenderse limitado en sus alcances a la Constitución que de manera inmediata le precedió (la de 1886), sino porque recoge el principio jurídico universal de que la norma positiva de mayor rango prefiere a la de inferior categoría.

7. Habiendo sido, pues, derogado el artículo 11 de la Ley 65 de 1963, impugnado en acción de inexequibilidad por norma posterior de superior entidad, perdió su vigencia, razón que impide a la Corte una declaración de exequibilidad o de inexequibilidad, porque el artículo 30 del Decreto 432 de 1968 estatuye: "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

8. Nótese que el precepto anterior no hace ninguna distinción para declarar la inocuidad de la acción de inexequibilidad cuando la disposición acusada no rige concretándose a disponer que la Corte se declare inhibida "por sustracción de materia 'si encontrare' que la norma revisada perdió ya su vigencia". No contrae esta pérdida de vigencia a una causa determinada o a un origen específico. Y la Corte no puede hacer distinciones donde la ley procesal especial para esta jurisdicción no las hace.

9. Este precepto, por otra parte, dio consagración legislativa a una constante jurisprudencia de la Corte, sostenida con escasas disidencias durante algo más de medio siglo, según la cual esta Corporación no puede pronunciarse sobre la inexequibilidad de leyes o decretos que hayan dejado de regir. La decisión sobre inexequibilidad —tiene dicho la Corte— no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o de la ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente, por el solo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución. La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado; en

principio ella no produce los efectos de una declaración de nulidad absoluta, sino los de una derogatoria de la norma acusada (G. J., T. 80, Pág. 645 y T. 81, Págs. 597 y 598).

10. La Corte venía sosteniendo uniformemente, hasta que, su doctrina fue acogida en el Decreto-ley 432, anteriormente mencionado, que la función de guarda de la Constitución que la Carta le ha confiado (Art. 214), se ejercita, en desarrollo de la acción de inexequibilidad, cuando existe conflicto entre la ley y un precepto de aquélla, lo que no puede presentarse cuando la regla de inferior grado no rige o ha perdido su actualidad, por haber sido derogada o suspendida o por haber agotado la misión que debía cumplir, ya que en tales hipótesis no mediaría el conflicto que se resuelve en todo fallo de inexequibilidad.

De otro lado, no es aceptable que una ley que resulta claramente contraria a la letra o al espíritu de una reforma constitucional posterior, permanezca vigente hasta que produzca la Corte fallo de inexequibilidad de la misma, pues ya se vió cómo la Constitución, norma suprema, deroga ipso jure, toda la legislación anterior que le sea contraria.

11. Contra la claridad de estas tesis se ha argüído que lleva a la incertidumbre y puede dar lugar a fallos contradictorios, ya que la sentencia a que se refiere el artículo 30 del Decreto-ley 432 de 1969 es inhibitoria. Lo que ocurre es que al determinar dicho artículo que "la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia", está precisando no las sentencias inhibitorias comunes de los códigos procesales que dejan viva la acción y permiten volver a proponer el juicio, sino una especial en que la Corte declara insubsistente, por derogado, un precepto positivo, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 30 invocado.

12. La acción pública que a los ciudadanos otorga el artículo 214 de la Constitución, exige como presupuesto, para que lleve a la Corte a un pronunciamiento de fondo sobre la materia a que ella se refiera, el vigor de la ley o del decreto impugnado, como que no es posible, en lógica, que sea contraria a la Constitución una norma que perdió su vigencia.

13. Igual cosa cabe predicar de la excepción de inconstitucionalidad consagrada, en protección de las normaciones constitucionales, en el artículo 215 de la Ley de leyes, pues la "incompatibilidad" a que hace referencia dicho precepto sólo es concebible entre dos previsiones: la contenida en la Constitución y la reglada en la norma de inferior categoría.

14. El anterior criterio conduce a sostener que tanto la decisión de inexequibilidad como la que acoja la excepción de inaplicabilidad, están condicionadas o subordinadas a que la regla acusada o cuya exclusión se pretenda, se haya expedido dentro de la vigencia de los preceptos constitucionales con los cuales deba ser confrontada y con base en los cuales se ataca.

15. Si la disposición demandada en este caso regía al tiempo de la expedición de un canon constitucional que reglaba la materia de manera distinta, con sello de exequibilidad por declaración de la propia Corte en sentencia de 16 de diciembre de 1966, pasada en autoridad de cosa juzgada, la que permanece incólume, la vigencia de tal disposición expiró en el momento en que comenzó el imperio del precepto superior del Acto legislativo número 1 de 1968, que claramente trae un ordenamiento que le es contrario y prevalece.

16. De aquí que la mayoría de la Sala para poder eludir la cosa juzgada del fallo de 1966, tuvo que hacer la afirmación siguiente: "Como conclusión de lo expuesto se deduce que, en casos como el presente, el fallo anterior sobre una determinada norma que después aparenta contradicción con un nuevo precepto constitucional, no funda la cosa juzgada (subrayamos), y la posterior demanda reclama un pronunciamiento de fondo".

Y esta afirmación es inexacta, pues la cosa juzgada que surge de ese fallo es inmodificable, ya que en el momento en que se produjo había acuerdo entre la Constitución y la ley demandada. Si ahora resulta contraria a la Carta, por la reforma constitucional de 1968, no se trata de revisar o de dejar sin efecto aquel fallo, desconociendo la autoridad de la cosa juzgada, sino de declarar que la norma quedó in-

subsistente al haber sido derogada en virtud de aquella reforma.

17. Por último, el supuesto del fallo de inexequibilidad del que disentimos no es otro que el de que el artículo 11 de la Ley 65 de 1963 contraría la actual Constitución por pugnar con el artículo 120 de la misma. Con esta premisa, cuyo fundamento es inconmovible, la conclusión que se imponía, en nuestra opinión, era la declaración acorde con el artículo 30 del Decreto-ley 432 de 1969 y no la de inexequibilidad respecto de una norma derogada al resultar incompatible con el ordenamiento constitucional nuevo.

Fecha ut supra.

PROPIEDAD INDUSTRIAL

Es exequible la segunda frase del parágrafo del artículo 5º de la Ley 31 de 1925

En juicios como el presente, lo que está sometido a la decisión de la Corte no es la interpretación de la ley, estrictamente hablando, el alcance que ella tenga en lo que permita o prohiba, para efectos de su aplicación en este u otro sentido, pues esa es materia reservada al legislador, conforme al numeral 1º del artículo 76 de la Carta y al 25 del Código Civil, y es sólo propia de los jueces en los casos particulares a ellos sometidos.

En los juicios de exequibilidad lo que se examina es la conformidad de la ley con los textos constitucionales, y aunque la Corte debe examinar todas las interpretaciones posibles de la norma acusada, para medir su significado y apreciar sus consecuencias frente a las normas del estatuto fundamental, sólo si encuentra que a virtud del texto expreso y claro, o de eventuales interpretaciones, el precepto acusado adolece de vicios de inconstitucionalidad, así lo declara, afectado el texto, en lo que de por sí sea opuesto a la Carta, o en cuanto su interpretación en cierto sentido pueda hallarse en idéntica oposición.

En este orden de ideas, si como lo entendió el Consejo de Estado y lo acepta el demandante, el artículo 5º de la Ley 31 de 1925, en la parte acusada, comporta prohibición de expedir patente de privilegio respecto a composiciones farmacéuticas, medicamentos, alimentos y bebidas para uso humano, la norma es exequible, conforme a lo expuesto atrás. Y también lo es, por idénticas razones, si su alcance no fuera ese, si no constituyera excepción a la regla general de la ley, sobre otorgamiento de privilegios.

De otra parte, el precepto acusado, fuera de sus alcances relativos a permisión o prohibición del privilegio, de por sí constituye una norma principalmente dirigida a someter los productos que ella menciona a los reglamentos especiales que sobre la materia dicte el gobierno.

Al respecto basta recordar que conforme al artículo 39 de la Constitución, y además del intervencionismo económico que predica el artículo 32 de la misma, las profesiones y oficios, concepto dentro del cual caben todas las actividades de producción y distribución de bienes y servicios, se encuentran sometidos a la inspección de las autoridades en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. De ello se sigue, si no bastara al efecto la regla general del artículo 16 de la Carta, que un precepto como el acusado, que en su expresión principal y directa coloca los productos farmacéuticos, medicamentos, alimentos y bebidas de uso humano bajo la inspección y reglamentación de las autoridades ejecutivas, es perfectamente exequible por ese aspecto.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., abril nueve de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **James W. F. Raisbeck**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita que se declare la inexequibilidad de la segunda frase del parágrafo del artículo quinto (5º) de la Ley 31 de 1925.

LA DEMANDA

El texto íntegro del artículo 5º de la Ley 31 de 1925, parcialmente acusado, dice así:

Ley 31 de 1925
(Febrero 28)

Sobre protección a la propiedad industrial y por la cual se dicta una disposición sobre impuesto sobre la renta.

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 5º. No serán concedidos privilegios en el caso de que la invención, mejora o nueva industria sea contraria a la salubridad e higiene públicas, a la seguridad, a las buenas costumbres, a derechos adquiridos, o cuando no se llenen las formalidades de esta ley.

Parágrafo. Tampoco se concederán para productos naturales introducidos o de procedencia extranjera. Las composiciones farmacéuticas, medicamentos, bebibas o alimentos de cualquier especie y forma, para uso humano, quedarán sometidos, además, a los decretos y reglamentos especiales que sobre la materia dicte el Poder Ejecutivo.

La demanda se contrae, conforme a lo dicho atrás, a la segunda oración del parágrafo, que es la que se subraya.

2. Como texto infringido se invocan los artículos 31 y 120, numeral 18, de la Constitución, el primero de los cuales regula lo relativo a monopolios y sólo permite otorgar privilegios que se refieran a inventos útiles o vías de comunicación; y el segundo que da al Presidente de la República la facultad de conceder patentes de privilegio por inventos útiles, conforme a las leyes.

Y en dos amplios capítulos, que en seguida se resumen, el actor expresa los conceptos de la violación en que fundamenta su demanda, así:

I. a) El artículo 31 de la Carta sienta la regla general de que no pueden establecerse monopolios sino como arbitrio rentístico, e introduce la excepción de que "sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación", precepto éste que luego se desarrolla en el numeral 18 del artículo 120, cuando autoriza al Presidente de la República para "conceder patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes".

Por lo mismo, al legislador corresponde reglamentar la manera como el Presidente concederá dichas patentes de privilegio, por ejemplo determinando qué es una invención, cuándo se estima útil y por cuánto tiempo se otorga el privilegio.

b) La Ley 31 de 1925 regula esta materia, y en cuanto a composiciones farmacéuticas, medicamentos, bebidas y alimentos para uso humano, resultó confusa, como se ve del artículo 5º, parcialmente acusado, pues del mismo no resulta claro que haya querido prohibir la expedición de patentes de privilegio para tales productos.

Y en efecto, dice el actor, en 1931, el gobierno dictó el Decreto 1707 mediante el cual reglamentó las Leyes 31 de 1925 y 94 de 1931, en cuyos cuatro primeros artículos se señalan los requisitos para expedir patentes respecto a "composiciones farmacéuticas, medicamentos, bebidas o alimentos de cualquier especie y forma, destinados a uso humano o para procedimientos relacionados con los mismos", y fue así como se otorgaron por muchos años.

Pero mediante sentencia de 11 de agosto de 1967, (de la cual se acompañó copia autenticada a la demanda), el Consejo de Estado declaró la nulidad de los artículos 1º a 4º del citado Decreto 1707 de 1931, en cuanto autorizaba la expedición de patentes de privilegio para los productos mencionados, pero mantuvo su validez en cuanto las patentes se refieran a los procedimientos empleados para obtener aquéllos.

Sostuvo el Consejo de Estado que el artículo 5º de la Ley 31 de 1925 en su primer inciso prohibe la expedición de patentes en ciertos casos generales; en el parágrafo extiende la prohibición específicamente a productos naturales introducidos o de procedencia extranjera, mencionando luego las composiciones farmacéuticas, medicamentos, bebidas o alimentos para uso humano, en una segunda frase que se une a todo el resto del artículo, que es de carácter prohibitivo, por el adverbio "además", para dar a entender que aparte de quedar prohibida la expedición de patentes de privilegio, tales productos están sometidos a reglamentos especiales del gobierno, como serían por ejemplo las licencias para fabricación y venta. El Consejo de Estado encontró, pues,

que la ley prohibe el otorgamiento de privilegio en estas materias y de ahí la declaración de nulidad de los artículos del decreto reglamentario, por estimarse que son contrarios a la ley.

Concluye el demandante su primer capítulo aceptando expresamente las tesis del Consejo de Estado, soporte de la sentencia mencionada.

II. a) Pero estima también el actor que la ley misma excedió la normación constitucional al prohibir la expedición de patentes de privilegio para los productos tantas veces citados, pues el inciso final del artículo 31 de la Carta establece que a las invenciones útiles sí se les concederá tal patente, como lo reitera más categóricamente el numeral 18 del artículo 120, preceptos de los cuales deduce "que los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, tienen derecho a que se les conceda patente de privilegio temporal", y que ese derecho es la regla general.

Lo que el legislador puede hacer, cuando la Carta lo autoriza para desarrollar los principios citados, es definir qué es una invención y un perfeccionamiento; cuáles son útiles y cuáles no lo son, o en general el concepto de utilidad. Y como estas definiciones son difíciles por diversos factores que el actor anota, el legislador colombiano se abstuvo de hacerlas, de tal manera que las patentes se otorgan sin previo examen de novedad y utilidad, según lo establece claramente el artículo 9º de la Ley 31 de 1925. En consecuencia, como la Constitución manda que a toda invención que sea útil debe otorgarse patente, y la ley no dijo que los medicamentos, composiciones farmacéuticas, alimentos y bebidas para uso humano no son útiles, y además se abstuvo de definir el concepto de utilidad, se sigue que todo invento se presume útil, y por ende no puede negarse el privilegio para aquellos productos.

b) El demandante insiste en que para negar a esos productos el privilegio que en su concepto la Carta establece como un derecho para los autores de inventos útiles, el legislador debe expresamente calificarlos como no útiles y, además, explicar sus razones, pues o señala el concepto de utilidad o, si se abstiene de ello, como lo hizo en la Ley 31 de 1925, hay una presunción general de utilidad, a menos que expresamente se sustraiga de ella a determinados productos, pero por lo mismo habría que dar las razones del caso.

Y como el parágrafo del artículo 5º de dicha ley, en la parte acusada, priva a las composiciones farmacéuticas, medicamentos, alimentos y bebidas para uso humano del derecho a la patente de privilegio, pero sin excluirlos de la presunción general de utilidad que ampara a todos los inventos o perfeccionamientos, conforme a la misma ley, esto es sin negarles expresamente el carácter de útiles, y sin explicar la excepción, viola los artículos 31 y 120, numeral 18, pues estas normas establecen claramente que a todo invento o perfeccionamiento útil se le dará patente de privilegio.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. El jefe del Ministerio Público inicia su vista afirmando que el demandante parte de principios errados, de interpretaciones inexactas de los textos constitucionales, pues conforme al inciso tercero del artículo 31 es claro que sólo a aquellos productos que constituyan inventos útiles, o respecto a vías de comunicación, puede otorgarse privilegio. Y de la norma citada no se puede concluir que todo invento útil y toda vía de comunicación, por el hecho de serlo, tengan derecho al beneficio mencionado, cuestión que la Carta deja a la ley.

De ahí que cuando la Ley 31 de 1925 excluye del privilegio a las composiciones farmacéuticas, medicamentos, alimentos y bebidas para uso humano, no lo hizo sobre la base de una posible falta de utilidad; por el contrario, siendo de utilidad esencial para la comunidad, al negar el privilegio antepuso los intereses de ésta a los particulares, y en apoyo de su aserto cita algunos apartes de la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los artículos 1º a 4º del Decreto 1707 de 1931.

En cuanto a que las patentes deben otorgarse con arreglo a las leyes, según reza el

numeral 18 del artículo 120 de la Constitución, estima el Procurador que a la ley corresponde no sólo fijar el procedimiento respectivo sino, primordialmente, determinar si el producto o la vía de comunicación, a más de estar incluidos en las materias de excepción, presentan las características que aconsejan al legislador permitir que se constituya el monopolio del caso; y estas características se fundamentan, en primer término, en la consideración de que el bien común debe primar sobre el individual.

2. De otra parte, aunque el legislador de 1925 no determinó el criterio de utilidad y permite otorgar las patentes sin previo examen de novedad y utilidad, es cierto también que de ese beneficio excluyó expresamente determinadas materias como son las contempladas en el artículo 5º de la Ley 31 de aquel año, por ser contrarias a la salubridad e higiene públicas, a la seguridad, a las buenas costumbres y a derechos adquiridos (inciso primero); los productos naturales introducidos o de procedencia extranjera (primera parte del parágrafo); y las composiciones farmacéuticas, medicamentos, bebidas o alimentos para uso humano (segunda parte del mismo parágrafo). El primer grupo comprende materias que adolecen de ilicitud en su causa u objeto; el segundo, a productos naturales foráneos; y el tercero, a aquéllos cuyas características los hacen indispensables o convenientes para la colectividad, lo cual los inhabilita lógicamente para que puedan ser objeto de monopolio. Y los tres grupos, inhibidos de recibir el privilegio por razones diferentes, se encuentran contemplados en un solo artículo, que es también la única norma exceptiva de la Ley 31 de 1925.

3. El Procurador transcribe luego otro pasaje de la sentencia del Consejo de Estado, atrás citada, que en extenso sostiene las tesis resumidas en el numeral que antecede, y que sirvieron a dicha corporación para afirmar que el legislador de 1925 excluyó del privilegio a los medicamentos y otros productos a que se refiere la parte demandada del artículo 5º de la Ley 31.

Pero admitiendo, en gracia de discusión, que dicho artículo no hubiera incluido, dentro de las materias a las cuales se niega privilegio, a las composiciones farmacéuticas, medicamentos, drogas y alimentos para uso humano, estaría acorde con la Carta, pues ésta no hace obligatoria la concesión de patentes a todos los productos que lleguen a constituir inventos útiles, por todo lo cual el Procurador concluye solicitando que se declare exequible la norma demandada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. En las Cartas anteriores a la de 1886 fue casi constante la facultad expresa al legislador no sólo para la constitución de monopolios como arbitrio rentístico, sino para disponer que a los particulares se otorgaran privilegios por inventos y perfeccionamientos útiles y también para el establecimiento o introducción de industrias nuevas o la construcción de vías.

La de 1886 no autorizó expresamente, pero tampoco prohibió, la constitución de monopolios estatales, luego pudieron conservarse o crearse conforme al artículo 76, numeral 11, que facultaba al Congreso para establecer las rentas nacionales, o según otros preceptos que le permitían dar autorizaciones especiales a las asambleas y señalar el régimen impositivo de los departamentos. En cuanto a empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo o apoyo, como sería la introducción o establecimiento de nuevas industrias, o la construcción de vías, por ejemplo, en vez de hablar de privilegio respecto a ellas, simplemente la Carta de 1886 autorizó en el numeral 18 del artículo 76 a que por el legislador pudieran ser objeto de fomento, al igual que por las asambleas, según el artículo 185. Aunque no se dijo expresamente, la idea fue la de eliminar los llamados privilegios a favor de particulares, virtuales monopolios garantizados por ley, por formas más benignas de fomento, como los auxilios y exenciones de impuestos, u otras también usuales.

Respecto a inventos o perfeccionamientos útiles, el constituyente de 1886 sí mantuvo la regla tradicional, consagrándola en el numeral 18 del artículo 120, con un texto que ocupa hoy el mismo lugar y es idéntico, al facultar al Presidente de la República para "Conceder patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o

perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes". Es claro que así corresponde al legislador determinar los casos en los cuales puede el Presidente otorgar patentes de privilegio, con la limitación esencial de que sean temporales y sólo, exclusivamente, respecto a inventos o perfeccionamientos útiles.

2. No obstante las previsiones del constituyente de 1886, pocos años después fue notoria la tendencia a establecer privilegios, a favor de particulares, que no encajaban en la autorización del numeral 18 del artículo 120, por no versar respecto a inventos o perfeccionamientos útiles, sino sobre actividades industriales o comerciales y construcción de vías, cuya explotación exclusiva se reservaba, en todo o parte del territorio, a determinadas personas y para su beneficio privado, conformando amplia red de verdaderos monopolios garantizados por normas legales, lo cual llevó en 1910 a un más claro ordenamiento constitucional en estas materias, consignado en el artículo 31 de la actual codificación, que es del siguiente tenor:

"Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

"Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley.

"Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles, y a vías de comunicación".

Como se ve de los dos primeros incisos, los monopolios sólo se permiten como arbitrio rentístico. Esta regla se refiere así a los de carácter oficial, establecidos a favor del Estado, pero no a los monopolios de hecho, creados por circunstancias del mercado, por acción de los particulares y para su beneficio, que son también susceptibles de prohibición y regulación por la ley al menos desde 1936, a virtud de las normas sobre intervención estatal en la producción, distribución y consumo de las riquezas, las cuales cobran mayor fuerza a partir de la reforma de 1968.

Y el inciso final del artículo 31 tuvo como propósito restringir, igualmente, los monopolios de carácter particular, creados o concedidos por virtud de preceptos legales. Así, a partir de 1910, la ley no puede dar a unos particulares, con exclusión de los restantes, privilegio de explotación de un producto, una actividad comercial, un servicio, por ejemplo, por cierto tiempo, con exclusividad en todo o en parte del territorio nacional, como se venía haciendo hasta ese año. Lo cual no significa, se aclara, que esté vedado el sistema de descentralización y de colaboración de los particulares para la prestación de servicios públicos o la explotación de riquezas del Estado, bajo la forma jurídica de los contratos de concesión, que a veces tienen caracteres de exclusividad por razón del objeto o del territorio en que se aplican, porque dichos contratos se celebran y ejecutan en interés de aquél y de la comunidad, y el beneficio del concesionario es apenas una retribución por sus gestiones como agente del Estado.

Lo que se desea recalcar es que a partir de 1910 la regla general es la de que no pueden otorgarse privilegios; la excepción está constituida por los inventos útiles y las vías de comunicación. Pero en este extremo la fórmula constitucional es simplemente optativa o potestativa para el legislador, no imperativa. Ella no dice que deberán otorgarse privilegios para inventos útiles, ni que los autores de estos inventos tendrán derecho a privilegio. Lo que preceptúa es que "sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles".

La Constitución no está aquí otorgando directamente un derecho individual o social, como lo hace en otros preceptos del Título III; simplemente prohibe los privilegios, como regla general, y los acepta como excepción, en forma facultativa para el legislador; es éste el que por medio de leyes (final del numeral 18 del artículo 120) puede reglamentar la excepción y autorizar así los privilegios que la Carta permite. Es de competencia del legislador regular el otorgamiento de esos privilegios para inventos útiles o vías de comunicación, según su criterio, porque tiene el poder de hacerlo. Pero la Carta no señala que tenga el deber imperativo de decretarlos, porque no dio a los autores de inventos el derecho correlativo de exigirlos.

En claro contraste con esta norma permisiva para el legislador, el artículo 35 de la Constitución sí concede, directa y expresamente, un derecho clarísimo a los autores de otro género de propiedad intelectual, cuando dice: "Será protegida la propiedad literaria y artística. como propiedad transferible, por el tiempo de vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la ley". Aquí sí hay la consagración de un derecho, radicado en el autor, que se precisa por sus caracteres de transferencia y duración; lo único que se deja a la ley es el señalamiento de formalidades, pero no la facultad de establecer o reconocer el derecho.

3. Como no hay, pues, un derecho constitucionalmente garantizado a los autores de inventos útiles en orden a obtener patentes de privilegio temporal, sino por excepción un poder al legislador para autorizarlos, es obvio que éste tiene plena competencia, al regular la materia, para definir los conceptos de utilidad y novedad, y exigir que en cada caso se pruebe previamente que el invento o perfeccionamiento reune los caracteres indicados, o adoptar un sistema que no requiera tal evidencia, como el llamado de libre concesión, combinado con oportunidades de oposición, cancelación o caducidad, como se hizo por el artículo 9º de la Ley 31 de 1925, o cualquiera otro que estime más adecuado, según lo estableció ya la Corte en sentencia de exequibilidad de ese y otros artículos de dicha ley, de 8 de julio de 1966.

Pero de ello no se sigue que todo invento o perfeccionamiento útil, por serlo conforme a la definición legal, si existe, o porque inicialmente pudiera presumirse que lo es, exija de por sí patente de privilegio. Porque es potestativo del legislador decretar que se otorguen, si las invenciones son útiles, pero no está obligado a disponerlas en ningún caso, aunque sea evidente la utilidad. Para el ejercicio de su competencia, dentro de la excepción delimitada en la Carta por la novedad, la utilidad y la temporalidad, el legislador es libre. Su criterio sobre el bien común, la conveniencia pública, el debido estímulo a los autores y al interés particular, es el determinante de las reglas en materia de privilegios temporales. Si ellas son de tipo general, si no entrañan actos de favor, ni tampoco de proscripción y persecución contra personas o corporaciones, si las que otorgan o niegan el privilegio se refieren a categorías o conceptos, géneros o especies, clases o grupos, a ramos de productos, materias, actividades o servicios, como es el caso de la norma objeto de acusación, en nada se infringe la Carta ni se hace uso desviado del poder o competencia recibidos de la misma.

De otra parte, cuando el numeral 18 del artículo 120 confiere al Presidente de la República la facultad de conceder patentes temporales de privilegio respecto a inventos o perfeccionamientos útiles, "con arreglo a las leyes", que fue norma cronológicamente anterior a la contenida en el artículo 31, no resulta modificado éste, en forma alguno, pues la frase citada apenas reafirma una competencia general atribuida al legislador para determinar cuáles inventos útiles merecen el privilegio y cuáles no. Y no sobra advertir cómo al paso que esa potestad del legislador para señalar, dentro de la excepción permitida por el artículo 31 de la Carta, las reglas generales sobre otorgamiento de privilegios, es así discrecional, la facultad del Presidente para concederlos en cada caso concreto, "con arreglo a las leyes", es reglada.

En juicios como el presente, lo que está sometido a la decisión de la Corte no es la interpretación de la ley, estrictamente hablando, el alcance que ella tenga en lo que permita o prohiba, para efectos de su aplicación en este u otro sentido, pues esa es materia reservada al legislador, conforme al numeral 1º del artículo 76 de la Carta y al 25 del Código Civil, y es sólo propia de los jueces en los casos particulares a ellos sometidos.

En los juicios de exequibilidad lo que se examina es la conformidad de la ley con los textos constitucionales, y aunque la Corte debe examinar todas las interpretaciones posibles de la norma acusada, para medir su significado y apreciar sus consecuencias frente a las normas del estatuto fundamental, sólo si encuentra que a virtud de texto expreso y claro, o de eventuales interpretaciones, el precepto acusado adolece de vicios de inconstitucionalidad, así lo declara,

afectado el texto, en lo que de por sí sea opuesto a la Carta, o en cuanto su interpretación en cierto sentido pueda hallarse en idéntica oposición.

En este orden de ideas, si como lo entendió el Consejo de Estado y lo acepta el demandante, el artículo 5º de la Ley 31 de 1925, en la parte acusada, comporta prohibición de expedir patentes de privilegio respecto a composiciones farmacéuticas, medicamentos, alimentos y bebidas para uso humano, la norma es exequible, conforme a lo expuesto atrás. Y también lo es, por idénticas razones, si su alcance no fuera ese, si no constituyera excepción a la regla general de la ley, sobre otorgamiento de privilegios.

5. De otra parte, el precepto acusado, fuera de sus alcances relativos a permisión o prohibición del privilegio, de por sí constituye una norma principalmente dirigida a someter los productos que ella menciona a los reglamentos especiales que sobre la materia dicte el gobierno.

Al respecto basta recordar que conforme al artículo 39 de la Constitución, y además del intervencionismo económico que predica el artículo 32 de la misma, las profesiones y oficios, concepto dentro del cual caben todas las actividades de producción y distribución de bienes y servicios, se encuentran sometidos a la inspección de las autoridades en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. De ello se sigue, si no bastara al efecto la regla general del artículo 16 de la Carta, que un precepto como el acusado, que en su expresión principal y directa coloca los productos farmacéuticos, medicamentos, alimentos y bebidas de uso humano bajo la inspección y reglamentación de las autoridades ejecutivas, es perfectamente exequible por ese aspecto.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es Exequible el parágrafo del artículo 5º de la Ley 31 de 1925, en la parte demandada.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la Gaceta Judicial. Archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez; Secretario General.

CARRERA ADMINISTRATIVA

Es "inexequible el artículo 49 del Decreto extraordinario número 2400 de 1968 en cuanto establece la pérdida del Derecho en la Carrera Administrativa de los empleados inscritos en el Escalafón cuando el respectivo cargo se declara de libre nombramiento y remoción".

En uso de las facultades extraordinarias de la Ley 65 de 1967 (artículo 1º, literal g), el Gobierno expidió los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968, que casi en su totalidad sustituyeron al citado de 1960, conservando en sustancia sus ordenamientos, especialmente en cuanto a los rasgos característicos de la carrera administrativa en materia de ingresos, estabilidad, ascenso, exclusión o despido por faltas, retiro, procedimientos, etc. Y al tiempo que se mantuvo el principio de que cuando "se supriman cargos de carrera desempeñados por empleados inscritos en el Escalafón, éstos tendrán derecho preferenclal a ser nombrados en puestos equivalentes..." (artículo 48 del Decreto 2400), mediante el artículo 49, objeto de la demanda, se dispuso, por el contrario, que "Los empleados inscritos en el Escalafón que ocupen cargos que se declaren de libre nombramiento y remoción, perderán su derecho dentro de la carrera, salvo que sean trasladados a empleos de carrera con funciones y requisitos equivalentes".

Este tratamiento discriminatorio resulta inexplicable. La primera norma consulta, en forma clara, el texto y espíritu de las prescripciones constitucionales, pues si el cargo se suprime por el interés superior del Estado, no se afecta el derecho a permanencia, dentro de la carrera, que ha adquirido el funcionario, a quien se ofrecen posibilidades más o menos inmediatas de vincularse de nuevo a la administración, pasando de una situación de disponibilidad y retiro transitorio, al servicio activo, sin perder su posición personal dentro de la carrera y el tiempo de trabajo, que constituye el elemento de antigüedad, el cual le abre, con la competencia o mérito, la puerta para los ascensos.

La segunda norma objeto de la demanda, se refiere a un caso similar, pues si en la primera hay eliminación del cargo, su extinción física, pudiera decirse, la segunda implica también una supresión jurídica del mismo, pues a eso equivale el excluirlo de la carrera. Sin embargo, contrariamente al texto y espíritu de la Carta, que garantiza la permanencia o estabilidad dentro de la carrera, salvo por faltas personales o de servicio, como tantas veces se ha repetido, el artículo 49 del Decreto 2400 no sólo procura la remoción del funcionario, por acto unilateral del Estado, en razón del cambio en la forma de nominación, sino que, sin hecho o culpa suya dispone también su expulsión de la carrera, la pérdida de la situación adquirida dentro de ella, borrando simultáneamente el tiempo de servicio activo, o sea el factor antigüedad, constitucionalmente protegido, que con el mérito o competencia garantizan el derecho al ascenso. Por este procedimiento, para cortar una carrera, para negar el ascenso legítimamente ganado, bastaría declarar de libre nombramiento y remoción un cargo dado, ahora ya sin la obligatoriedad del concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, según el Decreto 3074 de 1968.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., abril trece de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional acusa de inexequible la siguiente norma:

"Decreto número 2400 de 1968 (septiembre 19)

Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones".

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

Decreta

Título IV

De la Carrera Administrativa.

. . . . . .

Artículo 49. Los empleados inscritos en el escalafón que ocupen cargos que se declaren de libre nombramiento y remoción, perderán su derecho dentro de la Carrera, salvo que sean trasladados a empleos de Carrera con funciones y requisitos equivalentes".

. . . . . .

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 19 de septiembre de 1968.

DISPOSICIONES QUE EL ACTOR CONSIDERA VIOLADAS

Artículo 30. "El concepto de la violación consiste en que mientras la norma constitucional garantiza a todos los compatriotas los derechos que tienen adquiridos bajo la vigencia de normas legales, como sucede en el caso de autos, en que hay varios funcionarios inscritos en la Carrera Administrativa que se encontraban ejerciendo a cabalidad sus cargos en varios Ministerios con **derechos que consisten en la estabilidad dentro de la Administración Pública, en la posibilidad de ascenso dentro del servicio público, y en una palabra, en su mejorestar como funcionarios de Carrera Administrativa** no sometidos a los vaivenes de la política partidista, **en cambio** mediante la **norma acusada se decreta para funcionarios de Carrera Administrativa que en 26 de diciembre de 1968 estaban inscritos en el escalafón respectivo la pérdida de sus derechos como empleados de Carrera**, entre los que se encuentran varios funcionarios importantes. Esto se hizo sin miramiento alguno con ciudadanos que tienen una trayectoria de servicio público en beneficio del país, y desmejorando por completo a unos funcionarios que por sus merecimientos y honestidad personal en vez de ser desestimulados en esa forma, debieran haber sido mejorados dentro de la Administración Pública".

Artículo 55. "El concepto de la violación consiste en que mientras la norma constitucional obliga a cada Rama del Poder Público a ejercer sus atribuciones autónomamente y en forma separada, sin embargo en este caso, el señor Presidente de la República, Jefe de la Rama Ejecutiva, pretende ejercer la competencia del Congreso de Colombia adscrita concretamente en el ordinal 10 del artículo 11 del Acto legislativo Nº 1 de 1968 (artículo 76 de la Constitución)".

Artículo 76, numerales 12 y 118, numeral 8º

"El concepto de la violación consiste en que la norma constitucional confiere al señor Presidente de la República la competencia para obrar como delegatario del Congreso de Colombia, en los casos de las facultades extraordinarias, de que trata el ordinal 12 del artículo 76, pero sujetándose a los términos constitucionales, y a la precisión y alcance restringido de la ley de Facultades, por tratarse de una excepción en la forma ordinaria de legislar para el país, y **en cambio por la norma acusada**, a mi juicio, el señor Presidente invoca unas facultades inexistentes para adoptar cambios tan fundamentales en la estructura de la Carrera Administrativa..."

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

No encuentra este funcionario infringidas las normas **constitucionales** citadas por el demandante y termina así su concepto:

"El derecho del empleado de Carrera que no puede ser desconocido por el Estado, se configura plenamente por la concurrencia de varios elementos: su inscripción mediante el cumplimiento de todos los requisitos exigidos, la subsistencia misma del cargo

para el cual concursó y respecto del cual la administración lo consideró apto para desempeñarlo, y la subsistencia del mismo empleo con la naturaleza de carrera que inicialmente tuvo.

"Si falta o desaparece alguno de estos presupuestos, el derecho no se consolida o bien se desintegra jurídicamente.

"El artículo 49 impugnado contempla el caso de que el empleo sea trasladado del régimen de carrera al de libre nombramiento y remoción, con el poder que según lo anteriormente expuesto se le reconoce al Estado y concretamente al Gobierno. Lo que significa que si esta situación se produce, desaparece uno de los elementos esenciales del status legal del empleado que lo ocupa y con él la obligación de ser mantenido en el cargo si, por lo demás, se cumplen los otros requisitos para su continuación en el servicio público.

"Lógicamente se concluye que tal disposición no desconoce ningún derecho de los protegidos por el artículo 30 de la Constitución.

"Tampoco encuentro infracción de preceptos constitucionales diferentes de los señalados en la demanda".

Como conclusión propone que se declare exequible la norma legal acusada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Mediante Ley 165 de 1938 el legislador creó la carrera administrativa, en desarrollo de algunas normas constitucionales como los artículos 62 y 76, numeral 10 de la codificación entonces vigente, a virtud de los cuales puede la ley determinar los antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, las condiciones de ascenso y jubilación y, en general, regular el servicio público.

Rasgos esenciales de dicha ley fueron: a) Encuadrar en la carrera administrativa a todos los empleados, salvo los que señalaban su artículo 4º, como los incorporados en carreras especiales, los que ejercen jurisdicción o autoridad, los que a juicio del gobierno tuvieran funciones políticas o económicas, y específicamente a quienes tienen el carácter de agentes del Presidente y demás autoridades ejecutivas; b) Consagrar, como derechos de los funcionarios escalafonados, el de no ser removidos sino por faltas a los deberes, mediante procedimiento especial, y el de ser ascendidos conforme a sus méritos y competencia, lo cual es distintivo de estatutos similares implantados en otros países, y de los que ya regían en Colombia, como el orgánico de la carrera militar, y de los que en lo sucesivo se expidieron, por ejemplo para el magisterio.

Demandada la Ley 165 de 1938, al reputársela inconstitucional en cuanto restringía la facultad del Presidente para nombrar y remover libremente a sus agentes, en sentencia de 15 de julio de 1945 la Corte declaró su exequibilidad, pues estimó que la carrera administrativa comprendía sólo a los empleados como grupo genérico distinto al de los agentes del gobierno, propiamente dichos, excluídos de ella junto con otros expresamente exceptuados por la ley, con lo cual quedaba a salvo aquella facultad presidencial. Y analizando aún los aspectos de conveniencia respecto a la estabilidad de los empleados, expresó la Corte que "Era de suponerse desde luego que al legislador no se escapase la estrecha vinculación entre el bien del servicio público y el beneficio personal del empleado... pero no obra al respecto sólo esa suposición obligada, sino también las manifestaciones explícitas y repetidas a lo largo del lapso transcurrido desde la iniciación del movimiento que culminó en la ley de que se trata. El estudio de su establecimiento así lo persuade. La conservación del empleado conocedor y cumplidor de sus funciones ha de beneficiar a las entidades oficiales... la práctica y la pericia adquiridas en cada puesto se aprovechan en los a que sucesivamente vaya ascendiendo ese empleado. Para ingresar a la carrera necesita demostrar previamente sus capacidades; al conservársele libre de la zozobra impuesta por el peligro de una remoción que puede sobrevenir inmediatamente en cualquier momento, dedicará sus dotes y tiempo al desempeño de sus funciones...

Así, si a la verdad se advierte sentido social en la labor reparatoria iniciada por la Ley 165, ello no obsta a reconocer que por virtud de esas ventajas mutuas que se concausan y se compensan, esa ley, procurando la simetría contractual, es ante todo equitativa".

Por tanto, esta Corporación, además de reconocer el alcance social, de conveniencia y equidad que comporta la carrera administrativa, de modo general aceptó también que sus características salientes son, entre otras, las de ingreso, permanencia y ascenso, conforme a méritos y competencia. En igual sentido hubo continua jurisprudencia del Consejo de Estado, inclusive para afirmar, en casos concretos, que la supresión del cargo no puede conllevar la pérdida de status jurídico, el derecho a la carrera, que corresponde al funcionario inscrito en su escalafón.

Segunda. Pero la verdad es que el estatuto sobre carrera administrativa, por diversas circunstancias tuvo débil desarrollo y cumplimiento. Y a raíz de los acontecimientos de **1957**, en el llamado pacto de Sitges, que es uno de los antecedentes políticos del plebiscito de diciembre del mismo año, después de preconizar la paridad política en las corporaciones públicas, se expuso: "A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda del Presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del gobierno. Un primer límite tiene que ser la **urgentísima creación de una carrera de servicio civil** que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba a abajo la administración pública, sustituyendo todos los empleados por los nuevos favoritos...; son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. A esa minoría insignificante... le debe el país muchos de sus dolores y se puede anticipar que allí están los nuevos riesgos de otra ráfaga de violencia si no se decide, de una vez, **dar garantía constitucional al trabajo administrativo**, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear, por fin, una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los asuntos públicos, cuyos deberes no se alteren por los cambios políticos y cuyo carácter no se envilezca por la sumisión doctrinaria a todas las situaciones".

Fue así como la reforma plebiscitaria dispuso que la provisión de los cargos políticos, esto es, "la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa" se hará de manera que refleje equilibradamente la composición del Congreso (artículo 4º). Y en las siguientes normas se dan regulaciones sobre dicha carrera, así:

"5º 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".

"6º A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta".

"7º En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción".

Tercera. De los textos transcritos resulta evidente que el estatuto de la carrera administrativa 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 logra 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.

Además de la consideración obvia de que cualquier estatuto orgánico de una carrera exige, para que lo sea de veras, garantías referentes a la permanencia en ella, la reforma plebiscitaria no sólo establece implí-

cita y necesariamente en su texto tal condición básica, según acaba de expresarse, sino que ello resulta también de la interpretación que cabe hacer de dichos textos según los antecedentes atrás citados, a saber: uno de los derechos públicos, que no pudo menos de tomarse en cuenta al redactarlos, o sea la preexistencia de una ley orgánica de esa carrera, que señala como distintivos suyos, consagrados en textos positivos, los derechos de estabilidad y de ascenso por mérito o competencia, ya aceptados por la Corte como exequibles, y por el Consejo de Estado como obligatorios para la administración; y uno de carácter político, que informó de inmediato el espíritu de los preceptos del plebiscito, que expresamente demanda tal estabilidad y condiciones de ascenso, como urgente tarea para "dar garantía constitucional al trabajo administrativo".

En estas condiciones no cabe admitir que sobre carrera administrativa todo sea potestativo del legislador, porque aquellos antecedentes y el texto del plebiscito delimitan su objeto y el alcance, condicionado, de las facultades del Congreso. En cuanto al objeto, la carrera administrativa supone necesariamente regulaciones generales sobre el acceso a la misma, la permanencia, los ascensos, retiros o despidos y los procedimientos del caso. No habría tal carrera si, por ejemplo, el ingreso quedara a la mera discreción del funcionario que tiene competencia para nombrar, o la permanencia y ascensos librados también a decisiones unilaterales del superior.

Y en cuanto a la determinación de las modalidades, circunstancias, calidades o condiciones de acceso, permanencia, ascensos y retiros o despidos, también hay limitaciones precisas para el legislador. Le está prohibido terminantemente, dar cabida a las consideraciones políticas, y debe, por el contrario, basar sus reglamentaciones en el mérito o competencia para el ingreso, a la eficiencia para la estabilidad, a ésta y la antigüedad para los ascensos. Y obviamente, sólo las faltas personales o del servicio, con procedimientos adecuados para comprobarlas, como que acarrean sanción o pena, pueden llevar al despido o pérdida del cargo o de la situación dentro de la carrera, aparte la normación general sobre retiro por edad o incapacidad física o mental.

Cuarta. En desarrollo inmediato de las normas plebiscitarias sobre carrera administrativa, como manifestación original de aquel espíritu, el Congreso expidió la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 1º enuncia que se propone "la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados", y cuyo capítulo II se ocupa de sentar las bases de la carrera, disponiendo que se reforme y adicione la Ley 165 de 1938 a fin de formar un estatuto completo sobre la materia, entre otros aspectos en cuanto a "las características fundamentales de la carrera administrativa, o sea lo relacionado con el ingreso a ella, la estabilidad, los ascensos, los traslados y los correspondientes procedimientos y recursos", tanto como el régimen disciplinario, las situaciones administrativas, entre otras las del servicio activo y la disponibilidad, como los requisitos para la supresión de cargos.

Y para dar mayor firmeza al estatuto, el legislador creó en el Consejo de Estado una sala consultiva especializada, la Sala de Servicio Civil (fusionada más tarde con la Sala de Consulta), a la cual deberían someterse todos los proyectos de ley o de decreto sobre esta materia.

El Gobierno, investido de facultades extraordinarias al efecto, dictó el Decreto 1732 de 1960, orgánico de la carrera administrativa, manteniendo el espíritu del plebiscito y del legislador. Entre otros aspectos referentes a la estabilidad en los cargos y a la permanencia en la carrera, una vez obtenido el ingreso al escalafón, se dispuso que al suprimirse un cargo, no por ello se perdía el derecho a la continuidad dentro de la carrera, quedando el funcionario afectado en disponibilidad para pasar a otro similar, tan pronto ocurriera la vacante.

Quinta. En uso de las facultades extraordinarias de la Ley 65 de 1967 (artículo 1º, literal g), el Gobierno expidió los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968, que casi en su totalidad sustituyeron al citado de 1960, conservando en sustancia sus ordenamientos, especialmente en cuanto a los rasgos característicos de la carrera administrativa en materia de ingresos, estabilidad, ascenso, exclusión o despido por faltas, retiro, proce-

dimientos, etc. Y al tiempo que se mantuvo el principio de que cuando "se supriman cargos de carrera desempeñados por empleados inscritos en el Escalafón, éstos tendrán derecho preferencial a ser nombrados en puestos equivalentes... (artículo 48 del Decreto 2400), mediante el artículo 49, objeto de la demanda, se dispuso, por el contrario, que "Los empleados inscritos en el escalafón que ocupen cargos que se declaren de libre nombramiento y remoción, perderán su derecho dentro de la carrera, salvo que sean trasladados a empleos de carrera con funciones y requisitos equivalentes".

Este tratamiento discriminatorio resulta inexplicable. La primera norma consulta, en forma clara, el texto y espíritu de las prescripciones constitucionales, pues si el cargo se suprime por el interés superior del Estado, no se afecta el derecho a permanencia, dentro de la carrera, que ha adquirido el funcionario, a quien se ofrecen posibilidades más o menos inmediatas de vincularse de nuevo a la administración, pasando de una situación de disponibilidad y retiro transitorio, al servicio activo, sin perder su posición personal dentro de la carrera y el tiempo de trabajo, que constituye el elemento de antigüedad, el cual le abre, con la competencia o mérito, la puerta para los ascensos.

La segunda norma objeto de la demanda, se refiere a un caso similar, pues si en la primera hay eliminación del cargo, su extinción física, pudiera decirse, la segunda implica también una supresión jurídica del mismo, pues a eso equivale el excluirlo de la carrera. Sin embargo, contrariamente al texto y espíritu de la Carta, que garantiza la permanencia o estabilidad dentro de la carrera, salvo por faltas personales o de servicio, como tantas veces se ha repetido, el artículo 49 del Decreto 2400 no sólo procura la remoción del funcionario, por acto unilateral del Estado, en razón del cambio en la forma de nominación, sino que, sin hecho o culpa suya dispone también su expulsión de la carrera, la pérdida de la situación adquirida dentro de ella, borrando simultáneamente el tiempo de servicio activo, o sea el factor antigüedad, constitucionalmente protegido, que con el mérito o competencia garantizan el derecho al ascenso. Por este procedimiento, para cortar una carrera, para negar el ascenso legítimamente ganado, bastaría declarar de libre nombramiento y remoción un cargo dado, ahora ya sin la obligatoriedad del concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, según el Decreto 3074 de 1968.

Sexta. Dentro de las normas que fije la ley sobre acceso al servicio público, estabilidad en el cargo adquirido, entrenamiento o experiencia para los ascensos, causales de despido o retiro, el funcionario inscrito en la Carrera obtiene un status jurídico, una vocación a la estabilidad y a los ascensos que no puede perderse sino por actos suyos, individuales, imputables a su responsabilidad o culpa personales por actos u omisiones en el servicio inclusive por mala conducta privada, impropia de los empleados del Estado o que por sus características puede conducir a faltas en el servicio.

Claro está que como la Carrera Administrativa se ha establecido para beneficio tanto del Estado como de sus servidores, pero deben prevalecer los intereses de aquél, se ha admitido que si fuere necesario suprimir un cargo, esa supresión se cumpla sin que sea óbice el derecho de estabilidad de quien lo ocupa porque los intereses superiores del Estado deben primar sobre el interés particular. El funcionario de carrera puede así quedar vacante, porque su derecho o interés no puede ser superior al del Estado. Pero de la misma manera, aunque pierda el cargo concreto eliminado o convertido en el de libre nombramiento y remoción, no pierde con él su derecho dentro de la Carrera Administrativa, porque la modificación de su status jurídico no proviene de actos o hechos personales, sino de una acción del Estado.

No se ve cómo, en tales condiciones, el funcionario cuyo cargo ha sido suprimido pierda por ello el derecho elemental y ganado, conforme a la ley, a mantenerse dentro de la Carrera Administrativa, así quede vacante y sin remuneración por un tiempo, en espera de que se presente otro cargo de similar categoría, al que debe tener derecho preferente cuando ocurra la vacante, aún antes que aquéllos que tuvieren derecho al ascenso pero, por lo mismo, se encuentran aún dentro de la administración

y en categoría inferior al de quien ocupaba el cargo similar suprimido por decisión unilateral del Estado.

Estos principios están precisamente consagrados en los artículos 28, 47 y, especialmente 48, del Decreto 2400 de 1968, como lo estuvieron en el anterior estatuto sobre Carrera Administrativa. Si no fuere así, habría una enorme puerta falsa abierta para burlar los preceptos constitucionales sobre dicha Carrera y las bases fundamentales en que se inspira.

Séptima. Lo mismo puede predicarse del caso en que por necesidades del Gobierno determinados cargos, clasificados antes como de Carrera Administrativa, por razones políticas o de conveniencia, pierdan esa característica para pasar a ser de libre nombramiento y remoción del respectivo superior jerárquico.

Si bien debe primar el interés del Estado y, en consecuencia, el funcionario de carrera que desempeñe un cargo que se declare para lo sucesivo de libre nombramiento y remoción, puede ser removido, pasar al retiro y quedar vacante sin remuneración compensatoria, también es verdad que las previsiones constitucionales que consagran la Carrera Administrativa, la estabilidad y el derecho al ascenso, serían fácilmente burladas si para eliminar de dicha Carrera a un empleado, bastara acudir al expediente de declarar su cargo de libre nombrabramiento y remoción. Aquí hay también una determinación del Estado, a la que éste tiene derecho, pero ajena a la voluntad del funcionario, que mediante el cumplimiento de un estatuto había adquirido una situación definida dentro de la Carrera.

Octava. Debe aplicarse el mismo principio, porque tiene las mismas causas, que el estatuído para casos de supresión de cargos, o sea el de que el funcionario afectado por la medida mantenga, y no pierda, su condición de inscrito en la Carrera y en un escalafón determinado, para que, cuando sea posible, tan pronto ocurra vacante de similar categoría, pueda reintegrarse al servicio público.

Si el Constituyente ha considerado necesario implantar ciertas carreras, como la Militar, la Judicial y la Administrativa, específicamente consagradas por él, hay que aceptar que los rasgos que las distinguen son precisamente los de estabilidad y derecho a los ascensos, dentro de las condiciones fijadas por la Constitución y la ley; y también que otorgan un derecho a quienes cumplan esas condiciones, que no puede perderse por el beneficiario en razón de hechos o actos que le son enteramente ajenos, como la supresión del cargo o su exclusión de la Carrera, para convertirlo en uno de libre nombramiento y remoción. Se perderá el cargo, se pasará a la vacancia sin que haya lugar a indemnización, pero sería absurdo perder igualmente, lo que ya sí constituiría sanción inaceptable, el status personal de inscrito en la carrera. Lo que corresponde a la administración es, dentro de las más amplias posibilidades de la misma, ofrecer al funcionario nueva oportunidad dentro de la categoría correspondiente, tan pronto como éllo sea posible.

La norma acusada, que consagra como principio general el de que el acto del Estado o del Gobierno que convierte un cargo de Carrera en uno de libre nombramiento y remoción, conlleva no sólo el eventual retiro del funcionario que lo desempeña en ese momento lo que es legítimo, sino precisa y simultáneamente la pérdida de su calidad de inscrito y de empleado perteneciente a la Carrera Administrativa, viola las normas constitucionales que la institucionalizan, o sea los artículos 62 de la Carta y 5º, 6º y 7º del Plebiscito de 1957.

FALLO

Por las razones 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 inexequible el artículo 49 del Decreto extraordinario número 2400 de 1968 en cuanto establece la pérdida del derecho en la Carrera Administrativa de los empleados inscritos en el escalafón cuando el respectivo cargo se declara de libre nombramiento y remoción.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Gobierno y al Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de La Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Enrique López de La Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero, Luis Enrique Romero Soto.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ELECCION DE MAGISTRADOS Y JUECES

La Corte se declara inhibida, por sustracción de materia, para resolver sobre la exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 7º y 8º del Decreto 901 de 1969.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., 13 de abril de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Hermán Gans Abello, en ejercicio de la acción otorgada por el artículo 214 de la Constitución, acusa de inexequibles los artículos 1º, 2º, 7º y 8º, del Decreto número 901 de 1969.

Surtido el traslado al Procurador General, la Sala Constitucional aprobó en su oportunidad la ponencia correspondiente que presentó a la Sala Plena para su decisión.

Iniciado el estudio de la demanda, fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto extraordinario número 250 de 1970, de febrero 18, cuyo artículo 131 deroga expresamente el Decreto 901 de 1969, al cual pertenecen las normas acusadas.

Como este Decreto 250 rige desde su promulgación, que ocurrió el 21 de marzo pasado en virtud de la publicación en el Diario Oficial número 33023 de esta fecha, el efecto jurídico de la derogatoria se ha perfeccionado, quedando por consiguiente, sin vigencia las disposiciones acusadas.

Debe, en consecuencia, darse aplicación al artículo 30 del Decreto 0432 de 1969.

Las razones anteriores conducen a proferir el siguiente

FALLO

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena,

Resuelve

Declararse inhibida, por sustracción de materia, para resolver sobre la exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 7º y 8º del Decreto 901 de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la Gaceta Judicial. Archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de La Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Ignacio Reyes Posada, Enrique López de La Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REFORMA JUDICIAL. RETIRO FORZOSO

La Corte se declara inhibida, por sustracción de materia, para decidir sobre el fondo de la demanda contra el artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969.

Cuando se encontraba casi finalizado y para decisión el estudio de la demanda, el cual se adelantó sobre dos proyectos presentados por la Sala Constitucional para definir de fondo el asunto, el gobierno, en uso de las facultades extraordinarias de la Ley 16 de 1968, dictó un nuevo decreto-ley, el distinguido con el número 250 de 1970 (febrero 18), cuyos artículos 31 y 33 sustituyeron, con evidentes modificaciones y supresiones, al 3º del Decreto 902 de 1969, especialmente en la parte objeto de acusación.

En efecto, el artículo 31 del nuevo decreto señala la edad de sesenta y cinco años para el retiro forzoso de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Disciplinario, del Consejo de Estado y de la fiscalía de éste, así como la de sesenta años en las demás magistraturas, juzgados, fiscalías y empleos subalternos; de su parte, el artículo 33 reglamenta el retiro por incapacidad física o mental.

Así, la edad máxima permisible para el servicio activo, alcanzada, por la cual se produce el retiro forzoso, quedó en 65 años para una categoría de cargos y en 60 años para otra, al paso que se eliminó la norma referente al retiro forzoso en cualquier edad, después de los cincuenta y cinco años en que el funcionario completara el tiempo de servicios necesario para obtener la pensión de jubilación, todo lo cual comporta modificación sustancial y supresión de las normas acusadas. Además, mediante el artículo 131 del mismo Decreto-ley 250 de 1970, en forma expresa fue derogado el artículo 3º del Decreto 902 de 1969, parcialmente objeto de la demanda.

Conforme al artículo 30 del Decreto 432 de 1969, cuando la Corte, al proceder al fallo, encuentre que la disposición acusada ha perdido su vigencia, deberá abstenerse de decidir en el fondo, por sustracción de materia. Como en este caso es claro que el artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969 fue expresamente derogado y ha dejado de regir, según los preceptos de igual fuerza del Decreto-ley 250 de 1970, lo conducente es una providencia inhibitoria.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., abril trece de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano, **César Castro Perdomo**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, y con el lleno de los requisitos legales, demanda que se declare la inexequibilidad en los literales a) y b) del artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969.

LA DEMANDA

La norma acusada es del siguiente tenor:

"**Decreto número 902 de 1969**
(Mayo 31)

por el cual se dictan normas sobre seguridad social y retiro forzoso de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

El Presidente de la República,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora, establecida por el artículo 21 de la misma ley,

Decreta

Artículo 3º Fíjanse 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.

c) La edad en que el funcionario sufra quebrantos de salud tales que impliquen una seria y permanente disminución de su rendimiento en el trabajo".

Debe advertirse que, aunque se transcribe el texto íntegro del artículo 3º, la acusación se limita a los literales a) y b).

2. La Ley 16 de 1968, en lo pertinente del artículo 20, invocado como fuente de las facultades extraordinarias, dice así:

"Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente ley para:

4. Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos, para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso, para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos, para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines.

6. Establecer un régimen especial de seguridad social para los mismos funcionarios y sus familias, de modo que por el aspecto material se cree un verdadero estímulo para ingresar y permanecer al servicio de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público".

3. En cuanto a las normas constitucionales que se dicen infringidas y al concepto de la violación, el demandante, en síntesis, expresa lo siguiente:

a) Mediante las normas acusadas se quebranta el artículo 162 de la Carta, en la parte en que éste ordena que la ley establecerá "las jubilaciones o pensiones que decrete el Estado para quienes hayan cumplido un determinado tiempo de servicio o se retiren forzosamente. También deberá retirarse obligatoriamente con derecho a las prestaciones sociales que determine la ley el funcionario cuyo trabajo sufra notoria disminución por razones de salud, o que haya cumplido la edad máxima señalada en la ley para cada cargo".

Estima el actor que el artículo 162 de la Constitución autoriza el señalamiento de la edad de retiro forzoso, con la condición de que sea diferente para cada cargo, esto es una para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, otra para los magistrados de los Tribunales de Distrito Judicial y de lo Contencioso-Administrativo, otra distinta para los Jueces Superiores, y así sucesivamente. Y por las normas acusadas en vez de fijar una edad para cada cargo, se han señalado distintas edades para todos los cargos, o sea la de sesenta y cinco años, cualesquiera sean las condiciones individuales y aquélla después de los cincuenta y cinco en que se complete el tiempo de servicios para obtener pensión de jubilación.

De otra parte, el actor considera que el artículo 162 de la Carta sólo permite una determinación de edad exclusiva para cada cargo, y sólo una, de manera que cuando se indican dos edades se quebranta la exigencia de singularidad que en esa materia preceptúa aquella disposición.

b) También estima el actor que resulta especialmente infringido el artículo 162 de la Carta, en cuanto éste dispone que la ley debe señalar "las jubilaciones o pensiones que decrete el Estado para quienes hayan cumplido un determinado tiempo de servicios, o se retiren forzosamente...", y en el Decreto-ley 902 de 1969, parcialmente acusado, no se contemplan esos aspectos, esto es una pensión por cumplir cierto tiempo de servicios y llegar a una edad, y otra por el simple arribo a la edad de retiro forzoso, sin consideración al tiempo de servicios. Y como las normas acusadas disponen el retiro forzoso por llegar al límite de los se-

senta y cinco años, sin prever simultáneamente una pensión especial, claramente quebrantan el artículo 162, en la parte citada que establece un requisito, el de las pensiones, para que pueda surgir la obligación del retiro.

Avanza el actor en su exposición para reforzar sus argumentos ya sintéticamente consignados e incluye copia de algunos conceptos del informe de la Comisión de los constituyentes de 1945 respecto a la carrera judicial, a la necesidad de prestaciones adecuadas para los funcionarios judiciales y a la inconveniencia de que esos cargos tengan el carácter de vitalicios, por lo cual es aconsejable dejar a la ley que fije la edad de retiro forzoso.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. El Procurador General de la Nación empieza a puntualizar que el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 facultó al Presidente de la República para "introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial... para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines", y que en desarrollo de esas muy amplias autorizaciones, sin excederlas, el artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969 señaló las tres circunstancias de retiro forzoso que allí se contemplan.

De esa manera simplemente se reforman las disposiciones del título I, capítulo IV, del Decreto 1698 de 1964, sobre carrera judicial y específicamente sobre retiro forzozo "con el fin de hacerlas más adecuadas a sus propios fines teniendo en cuenta los diversos factores sociales, psicológicos, físicos y económicos que influyen notoriamente en la capacidad y rendimiento de los funcionarios", todo ello de conformidad con el espíritu que animó al constituyente de 1945 para establecer la carrera judicial y autorizar al legislador para fijar la edad de retiro forzoso en las diversas circunstancias que contempló.

"Es evidente —dice el Procurador— que el texto constitucional permite al legislador, además de señalar la edad máxima de desvinculación obligatoria, tener en cuenta el factor tiempo de servicios para establecer que éste, unido a determinada edad mímina, cause el derecho a una pensión del Estado e imponga el retiro del funcionario. En realidad no se trata de dos edades de retiro forzoso, porque una cosa es la edad máxima fijada sin consideración a ninguna otra circunstancia y distinta es la situación, indeterminada pero determinable, que se produce cuando el funcionario, después de cierta edad según lo dispuesto en la ley, completa la condición necesaria para tener derecho a la pensión de jubilación".

2. Estima el Procurador que no hay impedimento en el artículo 162 de la Carta para que la ley en vez de señalar distintas edades de retiro por cada cargo, determine una sola, común a todos ellos, lo cual es más congruente cuando se trata de funcionarios que cumplen labores similares, así sea en distintas categorías, porque todos se encuentran bajo el influjo de unos mismos factores biológicos, de clima, etc., de lo cual resulta que tanto el Magistrado de la Corte como el Juez Municipal que llegan a los sesenta y cinco años, se encuentran en igualdad de condiciones en cuanto a disminución o pérdida de la capacidad de trabajo.

Insiste el jefe del Ministerio Público en que sólo hay una edad de retiro forzoso, propiamente, la de sesenta y cinco años, y una situación diferente es la que obliga a dejar el servicio cuando se dan dos condiciones: edad mínima de cincuenta y cinco años acompañada de veinte o más de servicios, que conjugadas causan también disminución en la capacidad de trabajo; y todas estas posibilidades de retiro caben perfectamente dentro de las previsiones del artículo 162 de la Carta.

Finalmente, y en cuanto al cargo de que se omitió prever el pago de algunas prestaciones por retiro forzoso, el Procurador pone de presente que el artículo 1º del Decreto 902 de 1969 sí contempla este aspecto, al extender a la rama jurisdiccional y al Ministerio Público el pago de pensión de vejez, por llegar al retiro forzoso a los sesenta y cinco años sin reunir las condiciones para tener derecho a jubilación, tal como se contempla en el artículo 29 del Decreto-ley 3155 de 1968, o sea un veinte por ciento del último sueldo más un dos por ciento por

cada año de servicios, si se carece de recursos para la congrua subsistencia, y esto aparte de la previsión especial que consagra el artículo 4º del mismo decreto.

Por todo lo expuesto, el Procurador concluye solicitando que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Cuando se encontraba casi finalizado y para decisión el estudio de la demanda, el cual se adelantó sobre dos proyectos presentados por la Sala Constitucional para definir de fondo el asunto, el gobierno, en uso de las facultades extraordinarias de la Ley 16 de 1968, dictó un nuevo Decreto-ley, el distinguido con el número 250 de 1970 (febrero 18), cuyos artículos 31 y 33 sustituyeron, con evidentes modificaciones y supresiones, al 3º del Decreto 902 de 1969, especialmente en la parte objeto de acusación.

En efecto, el artículo 31 del nuevo decreto señala la edad de sesenta y cinco años para el retiro forzoso de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Disciplinario, del Consejo de Estado y de la fiscalía de éste, así como la de sesenta años en las demás magistraturas, juzgados, fiscalías y empleos subalternos; de su parte, el artículo 33 reglamenta el retiro por incapacidad física o mental.

Así, la edad máxima permisible para el servicio activo, alcanzada, por la cual se produce el retiro forzoso, quedó en 65 años para un categoría de cargos y en 60 años para otra, al paso que se eliminó la norma referente al retiro forzoso en cualquier edad, después de los cincuenta y cinco años en que el funcionario completara el tiempo de servicios necesario para obtener la pensión de jubilación, todo lo cual comporta modificación sustancial y supresión de las normas acusadas. Además, mediante el artículo 131 del mismo Decreto-ley 250 de 1970, en forma expresa fue derogado el artículo 3º del Decreto 902 de 1969, parcialmente objeto de la demanda.

Segunda. Conforme al artículo 30 del Decreto 432 de 1969, cuando la Corte, al proceder al fallo, encuentre que la disposición acusada ha perdido su vigencia, deberá abstenerse de decidir en el fondo, por sustracción de materia. Como en este caso es claro que el artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969 fue expresamente derogado y ha dejado de regir, según los preceptos de igual fuerza del Decreto-ley 250 de 1970, lo conducente es una providencia inhibitoria.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Declararse inhibida, por sustracción de materia, para decidir sobre el fondo de la demanda contra el artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Abel Naranjo Villegas, conjuez; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Adán Arriaga Andrade,* conjuez; *Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Rodrigo Noguera Laborde,* conjuez; *Gonzalo Vargas Rubiano,* conjuez; *Enrique López de La Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Esteban Bendeck Olivella,* conjuez; *Hernán Torres Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REFORMA JUDICIAL

Son exequibles los artículos 13, numerales 1 y 3 de la Ley 16 de 1968 y 18 del Decreto 900 de 1969.

El Código judicial reglamenta la forma de hacer el reparto de los negocios entre los varios Magistrados o Jueces, y en especial los artículos 97 y 107 se refieren a los Jueces Superiores y de Circuito confiriéndoles la facultad de acordar entre sí las reglas del repartimiento. "Si hay discordancia entre éllos la dirime el respectivo Tribunal".

Esa misma facultad es la que reglamenta el artículo 13 de la Ley 16 de 1968 en la parte acusada, asignando a los Tribunales la distribución de los negocios entre los varios jueces del circuito o municipales, cuando hay varios en el mismo territorio con igual competencia.

En estos casos no se está distribuyendo competencia especial a los jueces y al disponer que "los asuntos de estricto derecho comercial y los asuntos de derecho de familia, de competencia de los jueces de circuito, reciban un conocimiento especializado" tampoco se establece una jurisdicción especial; simplemente se está distribuyendo el trabajo entre los jueces cuya competencia ya determinó la ley, dentro del territorio que les corresponde.

La Corte acoge el concepto del Procurador General que dice: "Administrar justicia es una función general que se realiza por medio de actos y procedimientos que acompañan a los específicamente jurisdiccionales: los nombramientos, las remociones. las licencias tienen carácter administrativo, pero esta modalidad administrativa es conducente al ejercicio de la jurisdicción. Administrar los servicios de la justicia en un Distrito es proveer a dar o a conseguir los medios necesarios para que el personal pueda ejecutar las labores apropiadas a la realización de los fines de la institución: ver que los juzgados tengan oficinas capaces, que se les provea de las necesarias dotaciones, que los sueldos y prestaciones sean satisfechos, recomendar a los jueces la selección de sus subalternos y la vigilancia del trabajo de éstos, disponer cómo hayan de adiestrarse los empleados que inicien sus labores sin bastante experiencia, dar instrucciones sobre archivos, sobre cumplimiento de aranceles, recomendar métodos modernos de trabajo, hacer reuniones regionales, establecer procedimientos para obtener la colaboración de la policía judicial, en fin, supervigilar y aconsejar y ocurrir con sus recomendaciones a solucionar las frecuentes dificultades que hasta hoy se han dejado a la imposible resolución del juez solitario, a quien en obsequio de una falsa independencia se le abandona sin dirección ni consejo y sin ayuda".

Las razones anteriores permiten a la Corte declarar que las normas acusadas no violan los preceptos de la Carta que el demandante considera infringidos ni se viola ningún otro artículo constitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena Bogotá, D. E., abril quince de mil novecientos setenta.

Demanda: Inexequibilidad del artículo 13, numerales 1 y 3 de la Ley 16 de 1968 y del artículo 18 del Decreto Nº 900 de 1969.

Demandante: Alejandro Lemoine C.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano **Alejandro Lemoine C.**, ha presentado demanda de inexequibilidad de las siguientes disposiciones:

Ley 16 de 1968
(Marzo 28)

"por la cual se restablecen los Juzgados de Circuito, se dictan normas sobre competencia en materia penal, civil y laboral, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones".

"El Congreso de Colombia,
Decreta

".....

"Artículo 13. Compete a los Tribunales en Sala de Acuerdo:

1º Reglamentar, en los Circuitos en donde haya más de dos jueces de circuito y en los municipios donde haya dos o más jueces Municipales, la distribución de los negocios judiciales".

".....

3º Administrar los servicios judiciales en el territorio de su jurisdicción, debiendo en consecuencia, tomar las medidas que consideren indispensables para hacer efectiva la administración de justicia;

".....

Decreto número 900 de 1969
(Mayo 31)

"por el cual se establece la división territorial judicial del país, se determinan los despachos judiciales con los funcionarios y empleados que les corresponden, se fija la fecha de iniciación de períodos de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces, y se dictan normas para el tránsito de legislación.

"El Presidente de la República,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

Decreta

".....

Artículo 18. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial ... tomarán las providencias del caso para que los asuntos de estricto derecho comercial y los asuntos de derecho de familia, de competencia de los Juzgados de Circuito, reciban un conocimiento especializado".

NORMAS QUE EL ACTOR CONSIDERA INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.

El actor enuncia los motivos de violación de la Carta, así:

"Las disposiciones acusadas violan ostensiblemente, directa o indirectamente las siguientes normas constitucionales según el concepto que en seguida se expresa:

"a) El artículo 55 en cuanto expresa: 'El Congreso, el Gobierno, y los Jueces tienen funciones separadas...', por concepto de que los artículos acusados rompen la separación de las ramas del poder público.

"b) El artículo 58 por cuanto éste expresa: '... Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y demás tribunales y juzgados que establezca la ley, administran justicia'; por concepto de que los artículos acusados no implican para los Tribunales administrar justicia.

"c) El artículo 76, que expresa: 'Corresponde al Congreso hacer las leyes en cuanto atribuyen a los Tribunales ejercer esta atribución, indirectamente.

"d) El artículo 158, inciso 3º (artículo 61 del Acto legislativo número 1 de 1945, en cuanto manda que ... 'la ley señalará la competencia de estos funcionarios (los Jueces, agrego) y el territorio de su jurisdicción, ...', por el concepto de que se le da a los Tribunales facultad de distribuir competencias de los jueces de su jurisdicción.

"El artículo 164 que expresa: 'La ley establecerá y organizará la jurisdicción del trabajo y podrá crear Tribunales de comercio en cuanto atribuye esta facultad a los Tribunales Superiores".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Este funcionario pide que se declaren exequibles las disposiciones legales acusadas porque el reparto o distribución de los negocios son cuestiones puramente mecá-

nicas que no deben confundirse con la facultad de atribuir competencias o establecer jurisdicciones especiales.

Al respecto dice:

"Las disposiciones acusadas no atribuyen a los Tribunales Superiores de Distrito funciones que la Constitución tenga reservadas al legislador ni les imponen el desempeño de funciones ajenas a su carácter de entidades jurisdiccionales.

"La función de reglamentar la distribución de los negocios judiciales en los Circuitos y Municipios en donde haya dos o más Jueces y la de disponer que los asuntos de estricto derecho comercial y los de derecho de familia reciban un conocimiento especializado no deben confundirse con la facultad de atribuir competencia ni con la de establecer jurisdicciones especiales.

"La distribución racional de los negocios entre diversos jueces con igual competencia tiene por objeto resolver las dificultades que la pura mecánica del trabajo produce, como la experiencia lo enseña, cuando el trabajo judicial se deja al libre juego de los repartimientos: el azar que resulta de estos repartos hace que se acumulen en un juzgado negocios que requieren técnicas bien distintas o que se congestionen en manos de un juez agobiado de quehaceres la mayor parte de los negocios difíciles que requieren tal dedicación que entre tanto los que vayan ingresando por nuevos repartos tengan que mantenerse sin trámite. El trabajo judicial, como todo trabajo, requiere una técnica que lo haga más expedito y eficiente, la cual está reñida con el álea de distribuciones hechas a la suerte".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) El poder público se manifiesta a través de las Ramas que el artículo 55 de la Constitución determina así: La Legislativa que elabora la ley para normar la actividad de gobernantes y gobernados, por medio del derecho objetivo; la ejecutiva, que hace cumplir la ley, creando situaciones subjetivas; y la judicial, que administra justicia, o sea que aplica la ley a casos particulares de contienda jurídica.

Cada una de estas ramas obra separadamente dentro de la órbita que la Carta le asigna, pues la intromisión indebida de unas en las funciones de las otras quiebra la armonía jurídica, y coloca al Estado en los linderos de la arbitrariedad.

Pero si teóricamente estas ramas del poder público deben actuar separadamente, los fines de la comunidad política no se logran sin una armónica colaboración, como la misma Constitución lo indica; la distribución y la redistribución de funciones y competencias que el Constituyente hace directamente, o el legislador por medio de la ley, para el ejercicio del poder estatal sobre la comunidad civil, señalan el campo de acción de esa colaboración.

No debe confundirse la distinción de funciones con la separación de los poderes estatales; aquélla se refiere a la división del trabajo y al cumplimiento de las diversas cargas gubernamentales para el mejor desarrollo del servicio público; y ésta determina la independencia en el ejercicio de esas funciones a través de las respectivas ramas.

El servicio de justicia, función de la rama jurisdiccional, puede entenderse en un doble sentido; ya como la aplicación del derecho que en cada caso concreto se discuta o como la organización judicial o sea el conjunto de personas y de cosas que se necesitan para la aplicación de la justicia. En ambos sentidos corresponde a la rama jurisdiccional el desarrollo de su propia función para el mejor cumplimiento de los fines que la Constitución le determina.

b) Los artículos 156, 157, y 158 de ésta indican qué entidades nombran los Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito, los Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal y Municipales y asignan esta función a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales Superiores de Distrito, respectivamente.

Aunque el nombramiento de los funcionarios judiciales no es una función que encaje estrictamente dentro del concepto de jurisdicción, o sea aplicar el derecho a los casos controvertidos, la Carta le asigna a la Rama Jurisdiccional el nombramiento de los funcionarios en toda la jerarquía de la misma, la confirmación de los nombramientos y las sanciones disciplinarias del caso.

c) El desarrollo del Estado moderno impone la división del trabajo en toda la administración pública y en particular en la justicia; si todos los jueces tienen la facultad de administrarla, no todos la tienen para conocer indiscriminadamente de los múltiples y diversos negocios; si todos los jueces están investidos de jurisdicción, su ejercicio está sujeto a la reglamentación que la ley haga, esto es lo que se denomina competencia, la que puede referirse a las causas civiles, penales o contencioso-administrativas, que se sometan a la decisión del poder o a los límites en que esa competencia le es atribuída.

Esta reglamentación que la ley hace por mandato del artículo 158 de la Constitución, obliga tanto a los jueces como a los particulares, porque el juez no puede escoger los negocios según su voluntad, fuera de su competencia, ni aquéllos pueden elegir el juez de su causa.

La ley señala varias clases de jurisdicción, a saber: ordinaria, contencioso-administrativa, militar, fiscal, aduanera; y en la ordinaria separa la civil de la penal y de la laboral; y también determina la competencia de los jueces y magistrados teniendo en cuenta los diversos factores inherentes como son: el objetivo, el territorial, el funcional, el subjetivo y el de conexión.

Pero cuando hay varios funcionarios competentes para conocer de un juicio, en el mismo territorio, que ejercen simultáneamente sus funciones, es preciso dividir entre ellos el conjunto de procesos sujetos a su conocimiento para establecer un régimen de equitativa igualdad en el trabajo de cada uno.

El Código Judicial reglamenta la forma de hacer el reparto de los negocios entre los varios magistrados o jueces, y en especial los artículos 97 y 107 se refieren a los Jueces Superiores y de Circuito confiriéndoles la facultad de acordar entre sí las reglas del repartimiento. "Si hay discordancia entre ellos la dirime el respectivo Tribunal".

Esa misma facultad es la que reglamenta el artículo 13 de la Ley 16 de 1968 en la parte acusada, asignando a los Tribunales la distribución de los negocios entre los varios Jueces del Circuito o Municipales, cuando hay varios en el mismo territorio con igual competencia.

En estos casos no se está distribuyendo competencia especial a los Jueces y al disponer que "los asuntos de estricto derecho comercial y los asuntos de derecho de familia, de competencia a los jueces de circuito, reciban un conocimiento especializado" tampoco se establece una jurisdicción específica; simplemente se está escogiendo el funcionario más calificado entre los Jueces cuya competencia ya determinó la ley.

Las razones anteriores permiten a la Corte declarar que las normas acusadas no violan los preceptos de la Carta que el demandante considera infringidos ni ningún otro.

En virtud de lo cual, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Son **EXEQUIBLES** los artículos 13, numerales 1 y 3 de la Ley 16 de 1968 y 18 del Decreto número 900 de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministerio de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Ildefonso Méndez, Conjuez *Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Gonzalo Vargas Rubiano,* Conjuez, *Enrique López de la Pava, Luis Enrique Romero Soto, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ignacio Reyes Posada,* Conjuez, *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PERSONEROS MUNICIPALES COMO FISCALES DE LOS JUZGADOS DE CIRCUITO.

Es exequible el artículo 94 del Código de Procedimiento Penal. — Inhibición respecto del artículo 164 del Código de Procedimiento Civil.

Se impone examinar la cuestión previa, sometida por el Procurador, de saber si la acción pública de inexequibilidad procede contra las leyes que al momento de dictarse no violaban textos constitucionales pero quebrantan disposiciones de la Constitución de fecha posterior a dichas leyes.

Conforme al artículo 214 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad "de todas las leyes", anteriores o posteriores a preceptos de la Carta, "cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano". Este artículo, consagratorio de una acción pública, no admite distinciones. Lo que debe tenerse presente, para resolver sobre la exequibilidad de un texto, es el hecho de su vigencia cuando se dicte fallo. La guarda de la integridad de la Constitución, si sus normas se vulneran por leyes o decretos, supone que éstos subsistan en el instante de proferir la sentencia. El fin de toda acción de inexequibilidad consiste en el restablecimiento del imperio constitucional, en evitar que el acto acusado, cuando se opone a la Carta, se ejecute o se continúe ejecutando, esto es, siga produciendo efectos. Carece, pues, de fundamento el reparo de que la acción de inexequibilidad no procede cuando concierne a textos que al dictarse no eran contrarios a la Ley Fundamental, pero sí vulneran disposiciones de ésta posteriores a la expedición de aquéllos. La interpretación del artículo 214 de la Constitución que, por el aspecto puntualizado, se acaba de consignar, es conforme a los principios que inspiran la Carta, a una interpretación constitucional consignada en ley, que la Corte prohija (Ley 153 de 1887, Art. 9º) y a numerosa jurisprudencia que hoy se reitera (G. J., T. 61, Pág. 170, T. 68, Pág. 514, T. 77, Pág. 339, T. 81, Pág. 589).

Ni se diga que en el caso propuesto de ley anterior que se arregla a la Carta cuando se dicta, pero se torna violatoria de una disposición constitucional posterior, no cabe la acción que consagra el artículo 214 citado sino el 215, según el cual en "todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales".

Ambos textos de superior jerarquía a la legal, se enderezan a preservar la integridad de la Constitución. El primero consagra una acción que puede intentar "cualquier ciudadano" y que compete decidir a la Corte Suprema de Justicia. El segundo, en cambio, tiende a obtener semejante resultado, o por vía de excepción de inconstitucionalidad cuando se propone en un litigio particular, para desechar la aplicación de la norma legal contraria a la Constitución, o cuando el Juez competente, también en caso particular, de manera espontánea, omite la aplicación de un texto legal por reputar que contraviene a otro de la Constitución. En estas últimas hipótesis las decisiones sólo son relativas al litigio en que se produjeron sin que ellas, al invocar el texto constitucional a que se haya dado primacía, signifiquen abolición erga omnes de la disposición dejada de aplicar, efectos que sí se siguen como corolario de la sentencia que resuelve favorablemente una acción de inexequibilidad.

En la hipótesis del artículo 214, se reconoce una acción pública. En la del artícu-

lo 215 se consagra una excepción para situaciones o litigios determinados o se trazan pautas para efectos de aplicación de la ley en los mismos. En todas estas circunstancias se trata de un fenómeno de interpretación, que se traduce en primacía de normas constitucionales sobre textos de ley.

Resumen: Los artículos 214 y 215 de la Constitución no se excluyen, y el segundo no descarta la aplicación del 214.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., abril veintitrés de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Hermán Gans Abello, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, y con el lleno de los requisitos exigidos por el Decreto 432 de 1969, pide que se declare la inexequibilidad de los artículos 164 de la Ley 105 de 1931 "sobre organización judicial y procedimiento civil" y 94 de la Ley 94 de 1938 sobre Código de Procedimiento Penal.

TENOR DE LOS TEXTOS ACUSADOS

"Artículo 164 del Código Judicial. Los Personeros Municipales de las cabeceras de Circuito, tendrán también el carácter de Fiscales de Circuito, y ejercerán las respectivas funciones.

"Artículo 94 del Código de Procedimiento Penal. El Ministerio Público en la rama penal se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, por los Fiscales de los Juzgados Superiores de Distrito Judicial y por los Personeros Municipales. La Cámara de Representantes ejerce determinadas funciones fiscales".

DISPOSICIONES QUE SE DICEN INFRINGIDAS Y RAZONES DE VIOLACION

El actor señala como transgresión constitucional la del artículo 144 de la Carta, y en lo pertinente, dice:

"El Título XIV —del Ministerio Público—, de la Super-ley señala los funcionarios que deberán ejercer el Ministerio Público, sus funciones, la persona administrativa que los nombra, el tiempo de duración de su mandato y las condiciones que deberán reunir para desempeñar los correspondientes cargos. Y el inciso tercero del artículo 144 de la Carta manda al Procurador General de la Nación nombrar para un período de tres años, de listas presentadas por los Fiscales de los Juzgados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, a Fiscales de Juzgado de Circuito, funcionarios que deberán reunir los requisitos para ser Jueces de Circuito. Surge así clara la intención del constituyente de que el Ministerio Público ante los Jueces de Circuito se ejerciera por Fiscales designados especialmente para los Juzgados de Circuito".

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

El Jefe del Ministerio Público opina "que no hay lugar a declarar la inexequibilidad demandada", por lo siguiente:

1. Porque las normas demandadas son de 1931 y 1938, anteriores al artículo 144 de la Constitución, el cual "corresponde al 45 del Acto legislativo número 1 de 1945";

2. Porque "Constituye un imposible de orden lógico que una norma jurídica cualquiera infrinja otra superior de la misma índole que no le ha precedido, que no había surgido al mundo del Derecho positivo cuando la primera fue expedida, porque solamente puede violarse algo que es o actualmente existe, nunca lo que apenas puede llegar a ser, a tener o no existencia"; y

3. Por la siguiente consideración que resume los precedentes planteos y de ellos deduce consecuencias:

"Significa lo expuesto que en relación con leyes tachadas como contrarias a una norma constitucional posterior pero conforme con la coetánea, es improcedente el ejercicio de la acción pública prevenida en el artículo 214 de la Carta, porque si existe aquella disconformidad, se produce la insubsistencia de la norma de inferior categoría y no hay lugar a declaratoria de inexequibilidad por inconstitucionalidad.

"Este sistema se conforma con el artículo 215 de la misma Ley fundamental, que pertenece también al título sobre Jurisdicción constitucional y establece el tratamiento propio para las leyes que siendo exe-

quibles llegan a ser incompatibles con la Carta por virtud de una norma posterior de ésta.

"En efecto, si el artículo 215 hace que tales normas sean inaplicables, las convierte por lo mismo en materia no susceptible de innecesarias declaraciones de inexequibilidad.

"Por otra parte, debe observarse que una institución constitucional no es compatible con otra de carácter legal si aquélla está simplemente contemplada o autorizada pero no realizada, como es el caso de los Fiscales de Circuito, institución de la cual la Carta dispone cómo ha de formarse pero que aún no existe en la práctica".

CONSIDERACIONES

I

Se impone examinar la cuestión previa, sometida por el Procurador, de saber si la acción pública de inexequibilidad procede contra las leyes que al momento de dictarse no violaban textos constitucionales pero quebrantan disposiciones de la Constitución de fecha posterior a dichas leyes.

Conforme al artículo 214 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad "de todas las leyes", anteriores o posteriores a preceptos de la Carta, "cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano". Este artículo, consagratorio de una acción pública, no admite distinciones. Lo que debe tenerse presente, para resolver sobre la exequibilidad de un texto, es el hecho de su vigencia cuando se dicte fallo. La guarda de la integridad de la Constitución, si sus normas se vulneran por leyes o decretos, supone que éstos subsistan en el instante de proferir la sentencia. El fin de toda acción de inexequibilidad consiste en el restablecimiento del imperio constitucional, en evitar que el acto acusado, cuando se opone a la Carta, se ejecute o se continúe ejecutando, ésto es, siga produciendo efectos. Carece, pues, de fundamento el reparo de que la acción de inexequibilidad no procede cuando concierne a textos que al dictarse no eran contrarios a la Ley Fundamental, pero sí vulneran disposiciones de ésta posteriores a la expedición de aquéllos. La interpretación del artículo 214 de la Constitución que, por el aspecto puntualizado, se acaba de consignar, es conforme a los principios que inspiran la Carta, a una interpretación constitucional consignada en la ley, que la Corte prohija (Ley 153 de 1887, Art. 9º) y a numerosa jurisprudencia que hoy se reitera (G. J., T. 61, Pág. 170, T. 68, Pág. 514, T. 77, Pág. 339, T. 81, Pág. 589).

Ni se diga que en el caso propuesto de ley anterior que se arregla a la Carta cuando se dicta, pero se torna violatoria de una disposición constitucional posterior, no cabe la acción que consagra el artículo 214 citado sino el 215, según el cual en "todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales".

Ambos textos de superior jerarquía a la legal, se enderezan a preservar la integridad de la Constitución. El primero consagra una acción que puede intentar "cualquier ciudadano" y que compete decidir a la Corte Suprema de Justicia. El segundo, en cambio, tiende a obtener semejante resultado, o por vía de excepción de inconstitucionalidad cuando se propone en un litigio particular, para desechar la aplicación de la norma legal contraria a la Constitución, o cuando el Juez competente, también en caso particular, de manera espontánea, omite la aplicación de un texto legal por reputar que contraviene a otro de la Constitución. En estas últimas hipótesis las decisiones sólo son relativas al litigo en que se produjeron sin que ellas, al invocar el texto constitucional a que se haya dado primacía, signifiquen abolición erga omnes de la disposición dejada de aplicar, efectos que sí se siguen como corolario de la sentencia que resuelve favorablemente una acción de inexequibilidad.

En la hipótesis del artículo 214, se reconoce una acción pública. En la del artículo 215 se consagra una excepción para situaciones o litigios determinados o se trazan pautas para efectos de aplicación de la

ley en los mismos. En todas estas circunstancias se trata de un fenómeno de interpretación, que se traduce en primacía de normas constitucionales sobre textos de ley.

Resumen: los artículos 214 y 215 de la Constitución no se excluyen, y el segundo no descarta la aplicación del 214.

Aclarado este punto preliminar procede fallar la demanda.

II

De acuerdo con el artículo 142 de la Constitución, el ministerio público será ejercido, bajo la suprema dirección del gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás fiscales que designe la ley.

Por excepción, la Cámara "tiene determinadas funciones fiscales" (artículos 142, inciso 2º y 102).

La enumeración del artículo 142 no es limitativa, pues permite a la ley designar otros fiscales, y porque los artículos 144, inciso 3º, y 146 del mismo estatuto, agregan a la citada lista los cargos de Fiscales de los Juzgados Superiores y de Circuito, y de Fiscal del Consejo de Estado.

Además, el artículo 150, que corresponde al artículo 1º del Acto legislativo 1º de 1945, habla también de Procurador Delegado, refiriéndose a las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Penal creadas y organizadas por la Ley 83 de 1936.

En resumen, la Carta política trae la siguiente relación de funcionarios del ministerio público: Procurador General de la Nación, Procurador Delegado, Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito, Fiscales de Juzgados Superiores, Fiscales de los Juzgados de Circuito, Fiscal del Consejo de Estado "y los demás fiscales que designe la ley".

A las enunciaciones mencionadas y que, se repite, no son limitativas, es pertinente relacionar el artículo 164 de la Ley 105 de 1931 (Código Judicial) y el 94 de la Ley 94 de 1938 (Código de Procedimiento Penal), objeto de las acusaciones de inconstitucionalidad que se estudian.

Al momento de dictar sentencia la Corte tiene conocimiento de que el Gobierno, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren las Leyes 16 de 1968 y 4ª de 1969 ha dictado el Decreto 550 del 16 de abril de 1970, "por el cual se reorganiza el Ministerio Público en los Juzgados de Circuito", ordenamiento que varía las normas materia de la acción que se estudia.

El inciso tercero del artículo 3º de dicho Decreto 550, en efecto, reza:

"Queda así derogado el artículo 164 de la Ley 105 de 1931 y adicionado el artículo 94 de la Ley 94 de 1938".

Habiéndose abolido expresamente el artículo 164 de la referida Ley 105, primera de las disposiciones impugnadas por inconstitucionales en la demanda, dicho precepto ha perdido vigencia, no hay materia sobre la cual pueda recaer el fallo, y debe aplicarse el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, a cuyo tenor "cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia". Lo cual se hará en la parte resolutiva de este fallo.

El segundo artículo impugnado, 94 de la Ley 94 de 1938 sobre procedimiento penal, reza: 'El Ministerio Público en la rama penal se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y por los Personeros Municipales. La Cámara de Representantes ejerce determinadas funciones fiscales".

Se analizará primero la disposición transcrita y después se verá si está o no vigente.

El precepto copiado es enunciativo. Omite en su enumeración algunos funcionarios que de acuerdo con la Ley Fundamental hacen parte del ministerio público, y agrega a los "Personeros Municipales", pero no atribuye competencia alguna. El hecho de enumerar entre los cargos mencionados en la disposición algunos que también figuran en la Constitución, pero no todos ellos, no es causa de inconstitucionalidad. Y en cuanto a la inclusión de los Personeros Municipales sin decir expresamente en qué casos pueden ejercer funciones del Ministerio Público en la rama penal, es obvio que no hace sino remitirse, para los efectos de tal atribución, a disposiciones legales que no son materia de acusación. Los

Personeros Municipales, a falta de texto de la Constitución en contrario, pueden, en determinadas hipótesis, ejercer funciones de las señaladas al Ministerio Público, como es de tradición inveterada en Colombia. Conforme a jurisprudencia de la Corte, al Congreso le es dable, como lo ha hecho por medio del artículo 94 de la Ley 94 de 1938, escoger en forma adecuada las materias sobre las cuales legislar, salvo expresa y clara excepción de la Carta que imponga, por especiales motivos, una limitación que, dada su naturaleza excepcional, debe interpretarse en forma restricta.

La Corte, en consecuencia, no halla vicio de inconstitucionalidad en el artículo 94 acusado.

Como atrás se dijo, el Decreto 550 de 1970 así como deroga expresamente el artículo 164 de la Ley 105 de 1931, sólo declara "adicionado el artículo 94 de la Ley 94 de 1938", adiciones que, a juicio de la Corte, no le privan de vigencia, y el cual se encuentra, como acaba de demostrarse, en armonía con la Constitución.

Con efecto, los dos artículos referentes a Personeros Municipales insertos en el nuevo Decreto, apenas son dos y en lo pertinente, rezan:

"Artículo 3. Los Personeros Municipales de cabecera de Circuito actuarán bajo la dirección de los correspondientes Fiscales de Circuito y como delegados de éstos en las funciones del Ministerio Público ante los Juzgados de Circuito de su respectiva sede.

"Los Fiscales de Circuito podrán asumir directamente, en todo momento, las funciones de Ministerio Público, desplazando al Personero Municipal que se encuentre actuando".

Artículo 10. Los Personeros Municipales de cabecera de Circuito continuarán ejerciendo las funciones del Ministerio Público ante los Juzgados de Circuito de su respectiva sede, en la forma en que lo hacen según las disposiciones vigentes, hasta cuando las asuman los Fiscales de Circuito, momento a partir del cual actuarán bajo la dirección de éstos y como delegados suyos".

Los preceptos que acaban de transcribirse lejos de substituir el artículo 94 de la Ley 94 de 1938, lo adicionan, sin alterar en lo más mínimo su contenido. Debe pues la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de la segunda disposición objeto de la demanda, y de conformidad con las consideraciones expuestas, debe hacerlo en el sentido de que ella es exequible. Lo cual no entraña decisión alguna sobre constitucionalidad de textos contenidos en el Decreto 550 de 1970, y mal podría la Corte fallar al respecto, ya que tales mandatos no han sido objeto de acusación.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1º Declararse inhibida, por sustracción de materia, para decidir sobre la exequibilidad del artículo 164 de la Ley 105 de 1931 "sobre organización judicial y procedimiento civil"; y

2º Es exequible el artículo 94 de la Ley 94 de 1938 sobre Código de Procedimiento Penal.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la **Gaceta Judicial** y en el Diario Oficial, comuníquese al Gobierno por medio del Ministro de Justicia y al Congreso por medio del Presidente del Senado y del Presidente de la Cámara de Representantes y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

EXEQUIBILIDAD DE LA LEY 4ª DE 1969

Por la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para la revisión y expedición del Código de Procedimiento Civil.

El numeral 2º del artículo 76 otorga expresamente al Congreso la facultad de "expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones". En todo el texto de la Carta no aparece norma alguna que prohiba al Congreso atribuir temporalmente esta competencia al Ejecutivo; por consiguiente no encuentra la Corte, por este aspecto, que la facultad conferida al Presidente de la República en el artículo 1º de la ley acusada sea inconstitucional.

Aduce el actor que el artículo 80, en el ordinal 2º, imprime una ritualidad especial, sui generis, de carácter imperativo para la expedición de los códigos, los cuales, por disposición de este precepto, "no podrán ser dictados o reformados sino en virtud de proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una y otra Cámara o presentados por los Ministros del Despacho", por lo cual esta función es privativa del Congreso y no puede ser objeto de facultades extraordinarias.

Pero sucede, como lo observa el Procurador General, que la norma citada por el actor no se halla vigente, pues los artículos 13 y 14 del Acto Legislativo número 1 de 1968, al sustituir los artículos 79 y 80 de la Codificación, no solamente cambiaron el sentido de las excepciones a la libertad en la presentación de ciertos proyectos de ley, dándole la iniciativa exclusiva al gobierno, sino que suprimieron toda restricción respecto de los previstos en el numeral 2º del artículo 76, o sean precisamente los referentes a expedición y reforma de los Códigos.

Si la norma constitucional aducida por el actor no está vigente, se encuentra insubsistente el requisito de la adopción por las respectivas Comisiones Permanentes de una y otra Cámara y por ende la ritualidad especial que pudiera hacer pensar en la imposibilidad de otorgar las facultades al gobierno.

El requisito de la limitación temporal que la Constitución exige para la pertinencia de las facultades extraordinarias se halla cumplido en la ley acusada al determinar esta norma que es por el término de un año "contado a partir de su vigencia", la que se inició el 27 de octubre de 1969, fecha de la promulgación.

En cuanto a la precisión, la Corte reitera su doctrina al respecto así: "Habrá casos en que por razón de las necesidades por satisfacer y la dificultad de conocer anticipadamente los medios para ello, la precisión requerida por el ordinal 12 del artículo 76 no puede ser otra que la que sea compatible con las necesidades que se tratan de remediar. En estos casos basta con señalar la materia sobre la cual deben recaer las medidas del gobierno y el fin a que tales medidas deben encaminarse" (Sentencia de mayo 9 de 1969).

. . . . . .

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., abril 27 de 1970.
(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano José Ríos Trujillo, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, acusa de

inexequibilidad la totalidad de la Ley 4ª de 1969, cuyo texto es:

"Ley 4ª de 1969
(Octubre 13)

"por la cual se reviste al Presidente de la República da precisas facultades extraordinarias para la revisión y expedición del Código de Procedimiento Civil".

"El Congreso de Colombia,

Decreta

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de esta Ley, para que previa una revisión hecha por una comisión de expertos en la materia, de la cual formarán parte cuatro senadores y cuatro representantes, designados paritariamente entre sus miembros por la Comisión Primera Constitucional de cada Cámara, revise el Código Judicial y el Proyecto sustitutivo que se halla a la consideración del Congreso Nacional, y expida y ponga en vigencia el Código de Procedimiento Civil.

"Artículo 2º El Gobierno Nacional queda facultado en los mismos términos para hacer las apropiaciones en el Presupuesto Nacional, verificar traslados y abrir los créditos y contracréditos necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

"Artículo 3º. Esta Ley rige desde su promulgación.

"Dada en Bogotá, D. E., a 1º de octubre de 1969.

"d) ..."

DISPOSICIONES
QUE EL ACTOR CONSIDERA VIOLADAS
Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

El actor encuentra violados los artículos 55, 76, ordinal 12 y 80, ordinal 2º de la Constitución, y expresa su concepto respecto de cada uno de ellos así:

La creación y reforma de un Código que tiene tanto que ver con el órgano judicial o jurisdiccional, no puede estar encomendada a otra Rama del poder público, ejecutivo en este caso, porque daría opción al ejecutivo para que abusivamente se inmiscuyera en la zona de otra Rama del Poder Público, la ya citada, lo que demuestra que ésta es función privativa o indelegable del Congreso y de consiguiente, la norma acusada viola el artículo 55 de la Carta Fundamental".

"No parece que, tratándose de revisar o de expedir el Código de Procedimiento Civil haya necesidad exigente o así lo aconsejen las conveniencias públicas de revestir, pro tempore, al Presidente de la República para este efecto, cuando este cometido lo puede realizar en mejor forma y con mejores elementos de juicio el Congreso Nacional, tanto por el número de sus componentes, los diversos criterios dialécticos y críticos y especializados, hasta por sus comisiones, de que dispone soberanamente toda una entidad, una corporación, como el Congreso y no una persona, apenas, como el Presidente de la República, que pudiera no tener criterio jurídico alguno o constitucional, para el caso, comoquiera que en último caso, no obstante asesorarse de una comisión de expertos en la materia, es quien viene a desarrollar la ley de facultades y a producir el decreto-ley correspondiente, en este caso, de revisar y expedir el Código de Procedimiento Civil.

"La creación y reforma de códigos considero que es una función indelegable del Congreso, privativa de éste, no sujeta a la ley de facultades extraordinarias, entre otras cosas, porque el artículo 80, ordinal 2º de la Carta Fundamental, le imprime una ritualidad especial, sui géneris, incluso de carácter imperativo".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL
DE LA NACION

Refiriéndose a cada una de las disposiciones que el actor encuentra violadas dice:

"3. Para el autor de la acusación, la expedición y reforma de Códigos es función privativa del Congreso, no susceptible de facultades extraordinarias, entre otras cosas porque el artículo 80 de la Constitución en su ordinal 2º le imprime una ritualidad especial, consistente en que las leyes a que se refiere el numeral 2º del artículo 76 —como también los numerales 3º, 4º y 5º— 'no

podrán ser dictadas o reformadas sino en virtud de proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una u otra Cámara, o presentados por los Ministros del Despacho'.

"Pero sucede que la norma citada no se halla vigente, pues los artículos 13 y 14 del Acto legislativo número 1 de 1968 al sustituir los artículos 79 y 80 de la Codificación no solamente cambiaron el sentido de las excepciones a la libertad en la presentación de ciertos proyectos de ley, dándole la iniciativa exclusiva al Gobierno, sino que suprimieron toda restricción respecto de los previstos en el numeral 2º del artículo 76 o sean precisamente los referentes a expedición y reforma de los códigos.

"4. Según el numeral 12 del artículo 76 citado, la ley de facultades extraordinarias procede 'cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen'.

"Respecto de este requisito constitucional, los autores formulan la observación, que parece obvia, que la calificación de aquellas circunstancias corresponde al Congreso, que éstas son de su libre apreciación y que, de consiguiente la oportunidad de la expedición de la ley queda también a su libre determinación.

"No sería lógico, en efecto, ni tendría utilidad que la entidad que posee la capacidad constitucional de producir el acto no la tuviera asimismo para realizar aquellas calificaciones previas.

"Y si ningún precepto constitucional establece lo contrario, dentro del proceso sobre inexequibilidad no cabe examinar siquiera a posteriori la necesidad o la conveniencia que el Congreso hubiera hallado establecidas como suficientes para moverlo y decidirlo a expedir la ley de facultades.

"5. Si en nuestro sistema constitucional las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 no comportan una delegación de funciones sino una figura diferente y la calificación sobre la necesidad o la conveniencia compete exclusivamente al propio Congreso, y si la expedición y reforma de los códigos no es atribución privativa de la Rama Legislativa, tampoco se ha infringido aquí el principio consignado en el artículo 55 sobre relativa separación e independencia de los órganos del Estado para el ejercicio del Poder Público: la Ley 4ª de 1969 no implica confusión de funciones entre ellos ni invasión de uno en la órbita de otro, antes bien, una armónica colaboración del Legislativo y el Ejecutivo en la realización de los fines del mismo Estado".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Los artículos 76, numeral 12 y 118, numeral 8º de la Carta, atenúan el principio de la separación de funciones del poder al permitir que en las condiciones en ellos previstas, algunas de las que corresponden al Congreso sean ejercidas temporalmente por el gobierno.

De la fiel interpretación de las normas citadas surge la competencia que la misma Constitución asigna al Ejecutivo para dictar, en reemplazo del Legislador, decretos con fuerza legislativa, leyes materiales siempre que se llenen los requisitos del caso y estén dentro de las facultades que haya conferido el Congreso.

No se trata de una delegación de la Rama Legislativa a la Ejecutiva, sino de una atribución de competencia excepcional al Ejecutivo por ministerio de la Constitución y condicionada para su ejercicio por la ley de facultades.

Segunda. Para que este fenómeno jurídico tenga lugar dentro de un régimen constitucional de funciones limitadas, controladas y divididas, es preciso que ocurran las condiciones que la misma Constitución establece:

a) Que se concedan las facultades por tiempo limitado;

b) Que sean precisas; y

c) Que sean exigidas por la necesidad o aconsejadas por la conveniencia pública.

Sobre estos tres aspectos la jurisprudencia de la Corte tiene reiterada y clara doctrina que es innecesario aducir en refuerzo de la tesis que se desarrolla.

Tercera. El numeral 2º del artículo 76 otorga expresamente al Congreso la facultad de "expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones". En todo el texto de la Carta no aparece norma alguna que prohiba al Congreso atribuir temporalmente esta competen-

cia al Ejecutivo; por consiguiente no encuentra la Corte, por este aspecto, que la facultad conferida al Presidente de la República en el artículo 1º de la ley acusada sea inconstitucional.

Aduce el actor que el artículo 80, en el ordinal 2º, imprime una ritualidad especial, sui generis, de carácter imperativo para la expedición de los códigos, los cuales, por disposición de este precepto, "no podrán ser dictados o reformados sino en virtud de proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una y otra Cámara o presentados por los Ministros del Despacho", por lo cual esta función es privativa del Congreso y no puede ser objeto de facultades extraordinarias.

Pero sucede, como lo observa el Procurador General, que la norma citada por el actor no se halla vigente, pues los artículos 13 y 14 del Acto Legislativo número 1 de 1968, al sustituir los artículos 79 y 80 de la Codificación, no solamente cambiaron el sentido de las excepciones a la libertad en la presentación de ciertos proyectos de ley, dándole la iniciativa exclusiva al gobierno, sino que suprimieron toda restricción respecto de los previstos en el numeral 2º del artículo 76, o sean precisamente los referentes a expedición y reforma de los Códigos.

Si la norma constitucional aducida por el actor no está vigente, se encuentra insubsistente el requisito de la adopción por las respectivas Comisiones Permanentes de una y otra Cámara y por ende la ritualidad especial que pudiera hacer pensar en la imposibilidad de otorgar las facultades al gobierno.

Cuarta. El requisito de la limitación temporal que la Constitución exige para la pertinencia de las facultades extraordinarias se halla cumplido en la ley acusada al determinar esta norma que es por el término de un año "contado a partir de su vigencia", la que se inició el 27 de octubre de 1969, fecha de la promulgación.

Quinta. En cuanto a la precisión, la Corte reitera su doctrina al respecto así:

"Habrá casos en que por razón de las necesidades por satisfacer y la dificultad de conocer anticipadamente los medios para ello, la precisión requerida por el ordinal 12 del artículo 76 no puede ser otra que la que sea compatible con las necesidades que se tratan de remediar. En estos casos basta con señalar la materia sobre la cual deben recaer las medidas del gobierno y el fin a que tales medidas deben encaminarse". (Sentencia de mayo 9 de 1969).

Ahora bien: la ley acusada señala en forma indubitable la materia sobre que versan las facultades y la clara finalidad de ellas, cuando autoriza al Gobierno para que "expida y ponga en vigencia el Código de Procedimiento Civil", previa una revisión del actual y del proyecto sustitutivo presentado al Congreso, por una comisión de expertos en el asunto.

Por este aspecto tampoco resulta, pues, inconstitucional el ordenamiento **sub-judice.**

Sexta. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado que la necesidad de conceder facultades y la conveniencia pública son aspectos que únicamente corresponde calificar al Congreso.

Séptima. Como el objeto principal de las autorizaciones conferidas por el Congreso se refiere a la revisión y expedición del Código de Procedimiento Civil y los artículos 2º y 3º de la ley son accesorios, deben éstos declararse igualmente exequibles pues corren la misma suerte del principal.

FALLO

Por las razones 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** la Ley 4ª de 1969 (octubre 13), "por la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para la revisión y expedición del Código de Procedimiento Civil".

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la **Gaceta Judicial**, transcríbase al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Hum-

berto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Alvaro Luna Gómez, Miguel Angel García Barbosa, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 594 DE 1970

Sobre facultades a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá con relación al control del expendio de bebidas alcohólicas. — La normación jurídica del estado de sitio. — Vigencia de la Constitución aun en estado de sitio.

La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen como consecuencia la suspensión de la Constitución y leyes, en general. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio y tomar aquellas otras medidas legislativas necesarias para el restablecimiento del orden público político. No se extinguen las garantías constitucionales, aunque algunas de ellas sufran limitaciones, ya que sería absurdo que la defensa del orden jurídico que entraña la Constitución sólo pudiera cumplirse mediante su proscripción.

Entonces, lo que se debe buscar es la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden; la conducencia de los decretos legislativos para superar la crisis política. Por esta razón, tales medidas son transitorias, e incumbe a la Corte Suprema, como lo ordenan los artículos 121 y 214 de la Constitución, decidir privativamente, si por su contenido y trascendencia, sirven a los fines indicados.

Esta es la doctrina vigente de la Corte sobre el particular. Al respecto se pueden consultar las decisiones de 23 y 30 de octubre, y 6 de noviembre de 1969.

Las facultades legislativas propias del estado de sitio y a las cuales se refiere el artículo 121 de la Constitución, son indelegables. Las funciones que el Presidente puede delegar en los Ministros, Jefes de Departamentos y Gobernadores, conforme al artículo 135, son las propias de su calidad de suprema autoridad administrativa, como algunas de las comprendidas en el artículo 120. Esta delegación le exonera de la responsabilidad consiguiente, la cual se radica en la persona del delegatario.

En el caso de estado de sitio, el artículo 121 prevé una responsabilidad especial del Presidente y los Ministros, adicional a la administrativa que emana de los actos y hechos inherentes a la actividad contemplada en los artículos 119, 120 y concordantes.

. . . . . .

El Decreto número 594 únicamente confiere a los funcionarios en él mencionados, una facultad de ejecución de las medidas indispensables para impedir alteraciones del orden, circunscribiendo su radio de acción a la **limitación** o a la **suspensión** del expendio de las bebidas alcohólicas. En consecuencia, no podrían, por ejemplo, ordenar su extinción definitiva, ni hacer dicho expendio objeto de imposiciones o cargas tributarias de carácter extraordinario. Tienen, necesariamente, que moverse dentro de las dos pautas generales, con la finalidad de "restablecer o mantener la tranquilidad pública", entendiéndose que cualesquiera otras normas opuestas dejan de regir temporalmente, conforme el artículo 2º.

Las medidas restrictivas o que reglamentan el expendio de las bebidas alcohólicas, son medidas por su naturaleza de policía

local, permanentes, previstas en las ordenanzas departamentales, y específicamente en los códigos de policía; corresponden al cumplimiento del deber primordial que tienen las autoridades de preservar la salud social y la tranquilidad pública. Por tanto, bien se puede afirmar que las normas del Decreto número 594, no eran estrictamente indispensables por la vía del artículo 121, y en el fondo hacen parte de un estatuto reglamentario. Pero habiéndose invocado el artículo 121, la Corte debe conocer de su exequibilidad.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, mayo 14 de 1970.

(Magistrado Ponente: Dr. Eustorgio Sarria).

I - EL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. La Presidencia de la República, con fecha 22 de abril del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 594 de 21 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 23 de los corrientes se dispuso: "Para el fin indicado en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, fíjese en lista este negocio en la Secretaría de la Corte, por el término de tres (3) días".

3. Dentro de este término intervinieron el Procurador General de la Nación y el ciudadano César Castro Perdomo, así:

a) Dice el Procurador:

"En ejercicio del derecho a que se refiere el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, en armonía con las correspondientes normas de la Constitución (artículos 121 en su parágrafo y 214-2ª en lo pertinente de su inciso 2º), con todo respeto expreso brevemente mi opinión sobre el Decreto de la referencia, así:

"1. Lo sustancial de ese ordenamiento se encuentra en su artículo 1º, que es del siguiente tenor:

"Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios, y el Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con expendio de bedidas alcohólicas en establecimientos y lugares públicos, el cual podrá limitarse o suspenderse en cuanto sea indispensable para impedir alteraciones del orden".

"2. Como expresamente lo establece la Carta en el inciso 1º del artículo 121, los poderes extraordinarios consiguientes a la declaración sobre turbación del orden público y estado de sitio en todo el territorio nacional —que en el presente caso fue hecha mediante el Decreto extraordinario 590 de 1970, expedido el mismo día que el sometido a la revisión de la H. Corte— los adquiere el Gobierno, no sus colaboradores ni sus Agentes seccionales o locales.

"Es por acto del Presidente de la República firmado también por todos los Ministros como se pueden suspender, no derogar, normas incompatibles con el estado de sitio y expedirse otras temporales mediante las cuales se restrinjan las garantías y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, siempre con miras a la preservación del orden público en todo el territorio nacional y a su restablecimiento donde fuere turbado (artículo 120-7º).

"3. En el texto revisado encuentro por lo menos falta de técnica en su redacción, que permite interpretarlo en el sentido de que son los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá quienes expedirán las normas sobre expendio de bebidas alcohólicas en establecimientos y lugares públicos, que a su juicio sean necesarias para mantener o restablecer la tranquilidad pública, es decir, para restringir los consiguientes derechos y garantías individuales en cuanto puedan afectar el orden público.

"En este sentido la norma podría estimarse contraria al precepto constitucional anteriormente citado, que atribuye al Gobierno las facultades de esa naturaleza.

"Y si lo que se pretendió hacer fue una delegación de funciones o desconcentración de poder —improcedente aquí por cuanto implica eximir de responsabilidad al Presidente de la República—, entonces la disposición no se ajusta al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución, que contempla dos pasos para el perfeccionamiento de esa especie de descen-

tralización administrativa: la norma de carácter legislativo que confiera la autorización para delegar y señale las materias o funciones delegables y luego la de carácter administrativo que en concreto realice la delegación, con escogimiento del delegatario y determinación precisa de lo delegado.

"Sobre estos supuestos, la norma estudiada sería inexequible como violatoria de los preceptos constitucionales mencionados.

"4. Pero si ella se entiende como que por sí misma contiene el ordenamiento que restringe los derechos y garantías a que alude —la suspensión de normas contrarias se dispone de modo general en el artículo 2º del Decreto—, y que a los Gobernadores y demás funcionarios mencionados se les confía apenas su cumplimiento y la adopción de medidas que a él tiendan, entonces habría de concluirse que se halla de acuerdo con las facultades extraordinarias que al Gobierno le confiere el artículo 121 de la Carta y que no infringe este precepto ni otro alguno de la misma Constitución".

b) El ciudadano **César Castro Perdomo**, solicita que se declare la inexequibilidad del Decreto número 594, "por cuanto la competencia para legislar sobre medidas de orden público la delegó el Gobierno en los Gobernadores. Intendentes, Comisarios y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, siendo indelegable según el artículo 121 de la Constitución".

II - TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto legislativo, objeto del estudio y de la decisión de constitucionalidad de la Corte, es el siguiente:

"Decreto número 594 de 1970
(abril 21)

"por el cual se dictan disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

"El Presidente de la República,

en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

"Considerando

"Que por Decreto número 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

"Decreta

"Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con expendio de bebidas alcohólicas en establecimientos y lugares públicos, el cual podrá limitarse o suspenderse en cuanto sea indispensable para impedir alteraciones del orden.

"Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

"Comuníquese y publíquese.

"Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970.

Este Decreto aparece firmado por el Presidente y todos los Ministros.

III - ANTECEDENTES

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 594, aparece el Decreto número 590 de 1970 que dice:

"Decreto número 590 de 1970
(Abril 21)

"por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional".

"El Presidente de la República,

"en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y,

"Considerando

"Que el Gobierno tiene la misión de prevenir desórdenes y actos que impidan la actividad ordinaria de los ciudadanos, y además el deber de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; y proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes;

"Que a raíz de las elecciones generales celebradas en el día 19 de abril del corriente año, y sin haber concluído aún el escrutinio inicial, se han presentado en distintos sitios del país manifestaciones legalmente prohibidas en este tiempo, amenazas de amotinamiento e incluso hechos de violencia que han producido una grave conmoción interior;

"Que el Gobierno debe asegurar el desarrollo normal de los escrutinios, de conformidad con las leyes electorales, preservando la plena independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el cumplimiento de los resultados, libre de cualesquiera presiones e intentos de alteración de la tranquilidad;

"Que oído el Consejo de Estado, éste emitió dictamen favorable a la presente medida,

"Decreta

"Artículo 1º Declárase turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

"Artículo 2º El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional para que ella decida sobre su exequibilidad.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970.

Este Decreto aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros.

2. No se acompañó el mensaje del Gobierno al Consejo de Estado ni el concepto de esta entidad.

IV - CONSIDERACIONES

Primera

La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el artículo 121 de la Constitución Política. Abarca cinco etapas:

a) Declaración de turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella;

b) Exposición motivada del Presidente al Congreso sobre las razones que determinaron la declaración;

c) Adopción, por decreto, de las medidas enderezadas al restablecimiento del orden;

d) Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia de los decretos legislativos;

e) Levantamiento del estado de sitio tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior.

Segunda

1. La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen como consecuencia la suspensión de la Constitución y leyes, en general. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio y tomar aquellas otras medidas legislativas necesarias para el restablecimiento del orden púbico político. No se extinguen las garantías constitucionales, aunque algunas de ellas sufran limitaciones, ya que sería absurdo que la defensa del orden jurídico que entraña la Constitución sólo pudiera cumplirse mediante su proscripción.

2. Entonces, lo que se debe buscar es la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden; la conducencia de los decretos legislativos para superar la crisis política. Por esta razón, tales medidas son transitorias, e incumbe a la Corte Suprema, como lo ordenan los artículos 121 y 214 de la Constitución, decidir privativamente, si por su contenido y trascendencia, sirven a los fines indicados.

3. Esta es la doctrina vigente de la Corte sobre el particular. Al respecto se pueden consultar las decisiones de 23 y 30 de octubre, y 6 de noviembre de 1969.

Tercera

1. Las facultades legislativas propias del estado de sitio y a las cuales se refiere el artículo 121 de la Constitución, son indelegables. Las funciones que el Presidente puede delegar en los Ministros, Jefes de Departamentos y Gobernadores, conforme al artículo 135, son las propias de su calidad de suprema autoridad administrativa, como algunas de las comprendidas en el

artículo 120. Esta delegación le exonera de la responsabilidad consiguiente, la cual se radica en la persona del delegatario.

2. En el caso de estado de sitio, el artículo 121 prevé una responsabilidad especial del Presidente y los Ministros, adicional a la administrativa que emana de los actos y hechos inherentes a la actividad contemplada en los artículos 119, 120 y concordantes.

Cuarta

Además, el proceso de la delegación de funciones a que se refiere el artículo 135, se integra con dos actos: uno de carácter legislativo, o sea la ley por medio de la cual se determinan las funciones que el Presidente puede delegar, y otro, administrativo, que perfecciona la delegación.

Quinta

1. El Decreto Nº 594 únicamente confiere a los funcionarios en él mencionados, una facultad de ejecución de las medidas indispensables para impedir alteraciones del orden, circunscribiendo su radio de acción a la **limitación** o a la **suspensión** del expendio de las bebidas alcohólicas. En consecuencia, no podrían, por ejemplo, ordenar su extinción definitiva, ni hacer dicho expendio objeto de imposiciones o cargas tributarias de carácter extraordinario. Tienen, necesariamente, que moverse dentro de las dos pautas generales, con la finalidad de "restablecer o mantener la tranquilidad pública", entendiéndose que cualesquiera otras normas opuestas dejan de regir temporalmente, conforme al artículo 2º.

2. Las medidas restrictivas o que reglamentan el expendio de las bebidas alcohólicas, son medidas por su naturaleza de policía local, permanentes, previstas en las ordenanzas departamentales, y específicamente en los códigos de policía; corresponden al cumplimiento del deber primordial que tienen las autoridades de preservar la salud social y la tranquilidad pública. Por tanto, bien se puede afirmar que las normas del Decreto Nº 594, no eran estrictamente indispensables por la vía del artículo 121, y en el fondo hacen parte de un estatuto reglamentario. Pero habiéndose invocado el artículo 121, la Corte debe conocer de su exequibilidad.

Sexta

Por último se observa: conforme al artículo 39, inciso segundo, de la Carta, en todo tiempo y con mayor razón en caso de perturbación del orden público, "la ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas". Precepto que envuelve una limitación potencial a la autonomía administrativa, tanto de los Departamentos como de las empresas privadas, consagrada en el mismo estatuto; lo que se explica y justifica por la supremacía del interés social implícito en la salud pública.

Séptima

En estas condiciones, la Corte concluye que el Decreto Nº 594 es constitucional.

V - DECISION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Es constitucional el Decreto Legislativo Nº 594 de 21 de abril de 1970, "por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

Comuníquese al Gobierno. Cúmplase.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

ESTADO DE SITIO

Exequibilidad condicionada del Decreto legislativo 595 de 1970.

Sobre facultades a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá para evitar el acaparamiento y especulación en víveres y drogas. — Imperio de la Constitución aún en estado de sitio. — Indelegabilidad de las facultades presidenciales conferidas por el artículo 121 de la Constitución. — La intervención estatal en la economía.

Se afirmó atrás que a virtud del artículo 121 de la Carta está ya excluída, expresamente, cualquier posibilidad de usar las facultades de que trata para adoptar medidas, así sean transitorias, en materia económica y social, por lo cual conviene detenerse con brevedad en este tema.

Efectivamente la reforma de 1968, según sus textos y los antecedentes en la materia, quiso depurar el artículo 121 de cualquier posibilidad de empleo extensivo, que no se encuentre dirigido al fin propio y natural de la institución, que es, para el caso de conmoción interior, el restablecimiento del orden público, en su sentido material, externo, policivo y político. Por eso, el artículo 122, que es novedad sustancial de dicha reforma, dice: "Cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros declarar el estado de emergencia...". Y a continuación detalla los poderes excepcionales que confiere al gobierno para dictar decretos, con fuerza de ley, orientados a conjurar la crisis, pero con limitaciones especiales en cuanto a la duración del estado de emergencia, el control jurisdiccional de aquéllos, idéntico al caso del artículo 121, y la obligada reunión del Congreso para examinar sin tardanza los motivos que invocó el gobierno y las medidas que adopte.

De ahí que, a partir de la reforma de 1968, no sea ya posible, en uso de las facultades del artículo 121, intervenir en la economía o dictar regulaciones de tipo social, en el sentido de normaciones orientadas a alterar, modificar o dirigir los procesos de producción, distribución o consumo de los bienes, para racionalizar o planificar la economía o dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, o asegurar al trabajo una justa protección, todo ello al tenor de los artículos 32 y 17 de la Carta, porque para esos eventos el constituyente ha previsto la institución especial del artículo 122, sin que sea ahora pertinente considerar la posibilidad constitucional de que rijan simultáneamente los poderes que contemplan los artículos 121 y 122.

Pero los sistemas relativos al control de los precios, a la regularidad de los suministros, inclusive mediante racionamiento, a la proscripción de especulaciones indebidas, de prácticas comerciales restrictivas y del acaparamiento, no sólo se encuentran establecidos de mucho tiempo atrás en leyes y decretos con fuerza legal, para las épocas de paz y también para las de perturbación del orden, porque en sí mismos no tienen excepción y son de más urgencia en las últimas, sino que, además, se hallan expresamente previstos, en sus formas más extremas, la requisición y el racionamiento,

para situaciones como las de guerra exterior o conmoción interna.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., Mayo catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

Para decidir sobre su exequibilidad, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República remitió a la Corte, oportunamente, copia del Decreto Legislativo número 595 de 1970 (abril 21), dictado por el gobierno en ejercicio de las facultades que tiene a virtud de la declaración de estado de sitio, hecha mediante Decreto número 590 de la misma fecha.

I - EL DECRETO OBJETO DE EXAMEN

El texto del Decreto legislativo número 595 de 1970, el cual fue firmado por el Presidente de la República y la totalidad de los Ministros actuales, entre ellos el de Justicia como encargado del despacho de Educación por no existir titular del mismo, según es de conocimiento público, es el siguiente:

Decreto 595 de 1970
(Abril 21)

"Por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

El Presidente de la República de Colombia en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que por Decreto Nº 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., tomarán las medidas que eviten el acaparamiento, especulación y suspensión del suministro de abastecimientos de primera necesidad, tales como combustibles, lubricantes, víveres y drogas e impondrán los racionamientos y sistemas de requisiciones necesarios.

Artículo 2º. El presente decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias".

II - ANTECEDENTE

Como antecedente necesario de la norma objeto de examen de la Corte, mediante Decreto 590, de 21 de abril de 1970, el Presidente de la República, con los requisitos de que trata el artículo 121 de la Constitución, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. El texto de dicho decreto es el siguiente:

Decreto número 590
(Abril 21 de 1970)

"Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional".

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

Considerando

Que el Gobierno tiene la misión de prevenir desórdenes y actos que impidan la actividad ordinaria de los ciudadanos, y además el deber de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; y proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes;

Que a raíz de las elecciones generales celebradas en el día 19 de abril del corriente año, y sin haber concluído aún el escrutinio inicial, se han presentado en distintos sitios del país manifestaciones legalmente prohibidas en este tiempo, amenazas de amotinamiento e inclusive hechos de violencia que han producido una grave conmoción interior;

Que el Gobierno debe asegurar el desarrollo normal de los escrutinios, de conformidad con las leyes electorales, preservando la plena independencia de la Registraduría

Nacional del Estado Civil, y el cumplimiento de los resultados, libre de cualesquiera presiones e intentos de alteración de la tranquilidad;

Que oído el Consejo de Estado, éste emitió dictamen favorable a la presente medida.

Decreta

Artículo 1º. Declárase turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Artículo 2º. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición los Decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional para que ella decida sobre su exequibilidad.

Artículo 4º. Este decreto rige desde la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970".

III - INTERVENCIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO

En cumplimiento de lo previsto para el caso en el artículo 214 de la Carta, y conforme al artículo 14 del Decreto 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por tres días, término durante el cual únicamente el ciudadano César Castro Perdomo expuso por escrito sus puntos de vista sobre la exequibilidad del Decreto 591 de 1970.

En efecto, el ciudadano César Castro Perdomo impugna la constitucionalidad del decreto en estudio, así:

a) La delegación de competencia legislativa de estado de sitio hecha por el Gobierno mediante el Decreto 595 de 1970 en los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, quebranta el artículo 121 de la Constitución, que confiere exclusivamente al Gobierno, entendido como el Presidente y todos los Ministros, la competencia para que bajo su directa e indelegable responsabilidad dicten las medidas encaminadas a restablecer el orden público. Y resulta que por el decreto en referencia aquellos funcionarios administrativos recibieron facultades para adicionar, complementar y reglamentar las materias de que trata esa disposición, y discrecionalmente están aplicando variadas sanciones.

b) Las medidas sobre orden público incumben únicamente al Gobierno, y a sus agentes y subalternos corresponde tan sólo hacerlas cumplir, en el marco de sus propias funciones. No puede admitirse que a los Gobernadores y demás funcionarios mencionados les sea permitido ejercer competencias de estado de sitio, como las que el artículo 121 otorga al Gobierno, propiamente dicho, ni la Constitución autoriza delegaciones semejantes, que sólo están previstas para cuestiones administrativas, en su artículo 135, y para la dirección de algunos servicios públicos, conforme al artículo 181. En este particular, deduce el interviniente que hay también infracción directa del artículo 181, norma que sólo autoriza las delegaciones de que trata en los Gobernadores, y no en los Intendentes, Comisarios y Alcalde de Bogotá.

Termina la exposición haciendo énfasis en la necesidad de unificar el manejo y las disposiciones tendientes a restablecer el orden, como se quiso precisamente hacer con la Carta de 1886, sin dejar determinadas normaciones a cargo de Gobernadores y Alcaldes, y para apoyar su criterio cita con amplitud opiniones del señor Samper y del señor Caro.

En consecuencia, el interviniente termina solicitando de la Corte que se declare la inexequibilidad del decreto en referencia.

IV - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Conforme al artículo 32 de la Carta el Estado tiene la suprema dirección de la economía e intervendrá en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios, a fin de racionalizar y planificar dichos procesos. Tal cúmulo de potestades implica, aún para tiempo de paz o normalidad interna, la posibilidad de imponer decomisos o requisiciones y también el racionamiento, como medidas elementales y aptas para regular los consumos y los precios, en un momento dado, si el ordenamiento de la producción y su volumen no fueren suficientes para mantener aquéllos en los niveles necesarios.

Todas las modalidades de regulación de los consumos y la distribución de bienes y servicios, tendientes a precaver o impedir el acaparamiento, asegurar la continuidad de suministros en cantidad adecuada, conservar determinados niveles de precios o en ciertos casos imponer el racionamiento, por ejemplo, vienen siendo objeto de normación por la ley, y su cumplimiento o ejecución asunto de competencia administrativa, de mucho tiempo atrás, inclusive antes de la vigencia del actual artículo 32 de la Constitución. Se afirma lo anterior para aseverar, consecuentemente, que en los casos contemplados por el Decreto legislativo 595 de 1970, ahora al examen de la Corte, no se está en presencia, propiamente, de un acto de intervención del Estado en la economía, invocando para ello las facultades del artículo 121, pero contraviniéndolo porque no las otorga para esos fines, sino frente a preceptos que se limitan a dar competencia a determinados funcionarios, como los Gobernadores, para cumplir regulaciones que, en sus aspectos sustantivos, procedimentales y en la penalidad de sus infracciones, están fijadas en leyes vigentes, cuyo origen se remonta a épocas de normalidad, y que simplemente se quieren agilizar, mediante la desconcentración funcional, en estas horas de perturbación del orden.

En efecto, se encuentran vigentes estatutos completos sobre la materia, como las Leyes 7ª de 1943 y 155 de 1959, el Decreto 046 de 1965 y el Decreto legislativo 3092 de 1966, adoptado con fuerza permanente por la Ley 48 de 1968, en los cuales se definen las figuras de especulación indebida y acaparamiento, se autorizan medidas para combatir una y otro, como el decomiso y subsiguiente venta de las mercaderías respecto a las cuales ocurran dichos actos, se prohiben las prácticas comerciales restrictivas, y en fin, se dan normas sobre regulación de precios, inclusive el racionamiento, pero todo con sujeción a procedimientos, sanciones y competencias allí expresamente previstos. Y en materia de competencias, una general, en todo el territorio del país, corresponde al Superintendente Nacional de Precios, quien en ciertas condiciones puede delegarla a Gobernadores y Alcaldes, por ejemplo, y estos últimos gozan especialmente de competencia directa para sancionar la especulación y el acaparamiento, con ciertas multas y arresto, y para proceder a decomisos y ventas, conforme al Decreto 046 de 1965.

2) Se afirmó atrás que a virtud del artículo 121 de la Carta está ya excluída, expresamente, cualquier posibilidad de usar las facultades de que trata para adoptar medidas, así sean transitorias, en materia económica y social, por lo cual conviene detenerse con brevedad en este tema.

Efectivamente, la reforma de 1968, según sus textos y los antecedentes en la materia, quiso depurar el artículo 121 de cualquier posibilidad de empleo extensivo, que no se encuentre dirigido al fin propio y natural de la institución, que es, para el caso de conmoción interior, el restablecimiento del orden público, en su sentido material, externo, policivo y político. Por eso, el artículo 122, que es novedad sustancial de dicha reforma, dice: "Cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros declarar el estado de emergencia...". Y a continuación detalla los poderes excepcionales que confiere al Gobierno para dictar decretos con fuerza de ley, orientados a conjurar la crisis, pero con limitaciones especiales en cuanto a la duración del estado de emergencia, el control jurisdiccional de aquéllos, idéntico al caso del artículo 121, y la obligada reunión del Congreso para examinar sin tardanza los motivos que invocó el Gobierno y las medidas que adopte.

De ahí que, a partir de la reforma de 1968, no sea ya posible, en uso de las facultades del artículo 121, intervenir en la economía o dictar regulaciones de tipo social, en el sentido de normaciones orientadas a alterar, modificar o dirigir los procesos de producción, distribución o consumo de los bienes, para racionalizar o planificar la economía, o dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, o asegurar al trabajo una justa protección, todo ello al tenor de los artículos 32 y 17 de la Carta, porque

para estos eventos el constituyente ha previsto la institución especial del artículo 122, sin que sea ahora pertinente considerar la posibilidad constitucional de que rijan simultáneamente los poderes que contemplan los artículos 121 y 122.

Pero los sistemas relativos al control de los precios, a la regularidad de los suministros, inclusive mediante racionamiento, a la proscripción de especulaciones indebidas, de prácticas comerciales restrictivas y del acaparamiento, no sólo se encuentran establecidos de mucho tiempo atrás en leyes y decretos con fuerza legal, para las épocas de paz y también para las de perturbación del orden, porque en sí mismos no tienen excepción y son de más urgencia en las últimas, sino que, además, se hallan expresamente previstos, en sus formas más extremas, la requisición y el racionamiento, para situaciones como las de guerra exterior o conmoción interna.

3) En efecto, para tiempos de guerra el artículo 33 de la Carta autoriza la expropiación de bienes muebles, decretada por autoridades distintas a las judiciales, sin necesidad de que la indemnización sea previa; y en cuanto a los inmuebles, permite que se ocupen temporalmente, y que se apliquen sus productos como sanción pecuniaria a ciertos infractores. Como complemento, el artículo 34 de aquélla prohibe la confiscación, esto es la apropiación o despojo, sin compensación, a favor del Estado, de un bien cualquiera, norma que no acepta excepción alguna y que rige por lo mismo aún en tiempo de guerra, como se deduce de los antecedentes de su establecimiento y de su concordancia con el artículo 33, arriba citado.

En desarrollo de esos preceptos constitucionales, disposiciones como el Decreto-legislativo 3398 de 1965, orgánico de la defensa nacional, que recibió fuerza permanente por mandato de la Ley 48 de 1968, regulan las requisiciones y ocupación de inmuebles, cuando se trata de operaciones militares. Y el derecho de gentes, según atestación de Carlos Peláez Trujillo en su obra "Estado de Derecho y Estado de Sitio", contempla igualmente medidas de esa naturaleza, lo mismo que el racionamiento, sin que puedan pasar a la confiscación.

4) Pero por los antecedentes legales citados bajo el numeral 1) de estas consideraciones, esto es por la preexistencia de estatutos que definen lo referente a la regulación de precios, especulación, acaparamiento, decomisos y racionamiento, procedimientos y sanciones, que no son materias que precise o defina el Decreto 595 de 1970, es obvio que aquellas disposiciones, no suspendidas expresamente, siguen en vigor, pues tampoco fueron suspendidas tácitamente, porque el Decreto 595 no se ocupa en regular ninguno de los extremos mencionados, y simplemente otorga una competencia a determinados funcionarios como los Gobernadores y el Alcalde de Bogotá, para tomar las medidas a que alude. Y estas medidas no pueden ser sino las contempladas, para el caso, entre otras disposiciones en las Leyes 7ª de 1943 y 155 de 1958, el Decreto 046 de 1965 y el Decreto legislativo 3092 de 1966, este último con fuerza permanente por virtud de la Ley 48 de 1968, según atrás se expuso. Lo único que cambia, transitoriamente, por el Decreto legislativo 595 de 1970, es la competencia, que ya no será exclusiva del Superintendente Nacional de Precios, o de los Alcaldes, como antes se dijo, ni sujeta a eventuales delegaciones de aquél, pues para la situación actual se otorga directamente a aquellos otros funcionarios.

Es en atención a este alcance restringido del Decreto legislativo 595 de 1970, esto es en el de que se limita a dar competencia a determinados funcionarios para afrontar los problemas de especulación y acaparamiento, inclusive con autorización para requisiciones y racionamientos, pero sin que conlleve facultad alguna para actuar fuera de las previsiones de los preceptos legales que vienen rigiendo esas materias, en cuanto a la definición misma de esos fenómenos, procedimiento debido y sanciones, como la Corte habrá de declarar su exequibilidad.

Entendido de otra manera, tal decreto sería contrario al estatuto fundamental, pues su artículo 121 otorga al Gobierno, no a los Gobernadores y Alcaldes, las facultades legislativas de que trata, que el Gobierno debe ejercer por sí mismo, sin que tenga autorización constitucional alguna para delegarlas, como ocurriría si el Decreto 595

de 1970 dejara al arbitrio de Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, la potestad de regular a discreción suya, en los distintos territorios a sus respectivos cargos, y por eso con quebrantamiento eventual y casi seguro del principio de unidad y generalidad de la ley, todos los asuntos de que se ocupan las normas legales arriba citadas, como si fueran ellos quienes se encuentran en uso de las facultades excepcionales del artículo 121 de la Carta.

5) Precisamente en sentencia de esta misma fecha, relacionada con el Decreto legislativo 591 de 1970, esta Corporación ha fijado su critero acerca del imperio del estatuto fundamental en todo tiempo, y del ejercicio, por el Gobierno, de los poderes exclusivos que a él, y no a sus agentes, otorga el artículo 121, expresando lo siguiente:

"Tal como se concibió por el constituyente y lo ha sostenido la jurisprudencia, durante el estado de sitio se mantiene el imperio de la Constitución y de las leyes. Sólo que el Gobierno puede suspender aquellas leyes incompatibles con dicho estado de sitio y tomar las medidas con fuerza legislativa, que sean indispensables para el restablecimiento del orden público, siempre dentro de los límites señalados por la Carta, conforme a las facultades que de la misma se derivan para los tiempos de perturbación del orden, o que se otorgan por leyes especiales o contempladas por el Derecho de Gentes".

"Al Presidente de la República corresponde, como misión primordial, conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, para lo cual dispone siempre de la fuerza pública, pudiendo asumir su conducción directa (artículo 120, numerales 6º, 7º y 8º). Y en los casos de estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsable al Presidente y a los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interna y por cualquier abuso en el ejercicio de aquellas facultades.

"Esas facultades legislativas no pueden ser objeto de delegación, no sólo por su carácter excepcional, su trascendencia política, y por las responsabilidades especiales que su ejercicio apareja, sino porque están dadas al Gobierno, esto es, conjuntamente al Presidente y a los Ministros todos (artículos 57 y 121 de la Carta). Y como el artículo 135 de la misma sólo permite la delegación en los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Gobernadores, de ciertas funciones "de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa", las cuales están enumeradas en el artículo 120 de la Carta, se sigue que están excluídos así, obviamente, los poderes excepcionales de carácter legislativo que otorga el artículo 121, como materia de delegación. Y evidentemente tampoco se trata de las delegaciones que para dirigir ciertos servicios nacionales en los respectivos departamentos pueden recibir los Gobernadores, y sólo éstos, según el artículo 181 del Estatuto fundamental.

"Quiere decir lo anterior que las facultades legislativas del artículo 121 deben ser ejercidas directamente, bajo su responsabilidad, por el Presidente y todos los Ministros, mediante normaciones generales de derecho, los decretos legislativos, sin que sea dable trasladar esas facultades a un Ministro, Jefe de Departamento Administrativo o Gobernador, y muchísimo menos a funcionarios que ni siquiera pueden recibir las que autoriza el artículo 135. En otras palabras, las normas o reglas generales, sustantivas o de procedimiento, tendientes a restablecer el orden, que se dicten invocando el artículo 121 de la Carta, deben estar íntegramente trazadas en los decretos legislativos del caso, sin que pueda trasladarse a aquellos funcionarios la potestad indelegable de suplirlas a su criterio o propia estimación, otorgándoles un poder discrecional que repugna a la organización constitucional.

"Y es que, como durante el estado de sitio sigue en vigencia la Constitución y en especial sus principios rectores, en los cuales se sustenta el Estado de Derecho, con las excepciones que ella expresamente autoriza, si el propio Gobierno no puede obrar a discreción, sino dentro de los límites de la necesidad de restablecer el orden dictando preceptos generales, verdaderas leyes, mal pue-

den hacerlo individualmente los Gobernadores, por ejemplo. Lo que compete a éstos y a otros funcionarios es sólo cumplir o ejecutar la ley o dichos decretos legislativos y las órdenes del Gobierno. En síntesis, la Constitución reserva al Gobierno, sin participación de los Gobernadores y Alcaldes, las facultades legislativas de que trata el artículo 121, y no permite su delegación en ningún caso".

6) En resumen y conclusión, se infiere de lo expuesto que cuando el Decreto 595 de 1970 dispone que los Gobernadores y otros funcionarios "tomarán las medidas que eviten el acaparamiento, especulación y suspensión del suministro de abastecimientos de primera necesidad", incluyendo los racionamientos y requisiciones que fueren necesarios, no puede entenderse que ello implique la facultad de establecer cuantas medidas fueren imaginables, o definir los fenómenos de especulación y acaparamiento, o de crear a su arbitrio procedimientos y sanciones, sino que dichos funcionarios deben sujetarse en un todo a la legislación preexistente que regula esos hechos, medidas, procedimientos y sanciones, la cual es obligatoria y se encuentra en plena vigencia, entre otras razones porque el Decreto 595 de 1970 carece de normaciones sobre esos aspectos sustantivos o procedimentales, y por ende no puede decirse que suspende tales leyes. Su alcance es sólo el de dar directamente a dichos funcionarios la competencia de que trata, para cumplir y hacer cumplir aquella legislación previa y nada más.

Otra interpretación diferente, como la supuesta facultad de obrar discrecionalmente o al arbitrio en los asuntos que contempla el referido decreto, o de dictar preceptos, de validez en las respectivas secciones, sobre aspectos sustantivos o procedimentales, o de tipificar infracciones y establecer sanciones, equivaldría al traslado de la competencia exclusiva del Gobierno hacia tales agentes suyos, en abierta contradicción con los artículos 121 y 135 de la Carta, eludiendo en tal forma el control jurisdiccional que, sobre las medidas legislativas directamente originadas en los poderes del artículo 121, corresponde a la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 2º del Decreto 595, que se limita a señalar su vigencia inmediata y a suspender las normas contrarias al mismo, no infringe precepto constitucional alguno y es por ello exequible.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución Política,

Resuelve

1) Es Exequible el artículo primero del Decreto Legislativo número 595 de 21 de abril de 1970 sólo en cuanto la facultad, otorgada a los Gobernadores y demás funcionarios que cita, para tomar medidas que eviten el acaparamiento, especulación y suspensión del suministro de abastecimientos de primera necesidad, incluyendo racionamientos y requisiciones, implica simplemente la atribución de competencia para cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales preexistentes sobre dichas materias, sujetándose en un todo a lo que en ellas está previsto sobre tipificación de los hechos o infracciones correspondientes, sanciones y debido procedimiento para imponerlas.

2) Es Exequible el artículo segundo del mismo Decreto 595 de 1970.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

ESTADO DE SITIO

Exequibilidad del Decreto legislativo 596 de 1970.

Prohibición de reuniones de carácter político, manifestaciones públicas, concentraciones religiosas, estudiantiles o laborales, paros cívicos y espectáculos públicos que puedan originar situaciones que afecten o entraben el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. — Conexidad entre las providencias que decrete el Gobierno y las necesidades del orden público turbado.

Lo que determina la validez constitucional de los decretos referidos es la relación entre las materias que contengan y la turbación del orden. Ese cancel encierra la capacidad gubernamental, en punto a decretos legislativos dados en estado de sitio. Cuando así se ordene con mérito de ley tendrá respaldo constitucional siempre que guarde relación con la tranquilidad pública, sea para mantenerla o prevenir su alteración, sea para restablecerla, y siempre, desde luego, que no se contraríen textos de la Carta que deban regir aun en estado de sitio.

El estudio de constitucionalidad que se confía a la Corte debe atenerse por lo común, previamente y de manera principal, al examen objetivo de la vinculación que exista entre las providencias decretadas por el Gobierno y las necesidades del orden público turbado.

Las medidas que adopta el Decreto 596 consisten en prohibiciones usuales en los casos de alteración de la tranquilidad general y tienen carácter preventivo: prohibiciones en todo el territorio de las reuniones de carácter político, de las manifestaciones públicas en general, de las concentraciones religiosas, estudiantiles o laborales, de los paros cívicos y espectáculos públicos que puedan originar situaciones capaces de entrabar el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Como los actos enumerados pueden aparecer incompatibles con el estado de sitio, y ser ocasionados a exaltación de ánimos y disturbios, se reconoce que el Gobierno está autorizado para prohibirlos de conformidad con el artículo 121 de la Carta. Por mera actividad policiva el Gobierno podría disolver las reuniones públicas que degeneren en asonada o tumulto, observando los reglamentos que existan al respecto al momento de proceder a la disolución (artículo 46 C. N.). Si esto resulta factible normalmente, con mayor razón lo es cuando el país se encuentra en estado de sitio. El Decreto 596, en cuanto se refiere a actos de naturaleza pública, se conforma a la Carta política y no se halla que contraríe ninguna otra regla constitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., mayo catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Presidente de la República ha remitido a la Corte, para decidir sobre su constitucionalidad, de acuerdo con el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Decreto 596 del 21 de abril de 1970, "por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

Agotada la tramitación correspondiente, se procede a estudiar el caso.

TENOR DEL ACTO

Decreto 596 de 1970
(21 de Abril)

"Por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

"Que por Decreto Nº 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, quedan prohibidas las reuniones de carácter político; las manifestaciones públicas; las concentraciones de carácter religioso, estudiantil o laboral; los paros cívicos y los espectáculos públicos que puedan originar situaciones que afecten o entraben el normal desarrollo de las actividades ciudadanas;

Artículo 2º. El presente decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E. a 21 de abril de 1970".

El decreto transcrito lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros.

IMPUGNACION

Durante la fijación en lista del negocio, y con arreglo al artículo 14 del Decreto 432 de 1969, presentó escrito el ciudadano Carlos V. Soto, quien sostiene que el Decreto 596, como todos los expedidos o que se den a consecuencia del estado de sitio que declaró el Decreto 590 del año en curso, carece de fundamento constitucional, ya que, a su juicio, la declaración aludida fue inmotivada, por no existir conmoción interior cuando se hizo, ni después, sino efímeras expresiones de inconformidad popular, inocuas, y debidas a declaraciones electorales del Ministro de Gobierno.

CONSIDERACIONES

Por medio del Decreto 590 de 1970, el cual satisface los requisitos esenciales de llevar las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros y de haberse expedido previa audiencia del Consejo de Estado, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional (artículos 121 y 141 C. N.).

Merced a esa declaración, el Gobierno, por medio de decretos firmados por el Presidente de la República y de todos sus Ministros, dicta mandatos con fuerza legislativa a efectos de conservar o restablecer el orden público (artículos 118, 8º y 121 C. N.).

Lo que determina la validez constitucional de los decretos referidos es la relación entre las materias que contengan y la turbación del orden. Ese cancel encierra la capacidad gubernamental, en punto a decretos legislativos dados en estado de sitio. Cuando así se ordene con mérito de ley tendrá respaldo constitucional siempre que guarde relación con la tranquilidad pública, sea para mantenerla o prevenir su alteración, sea para restablecerla, y siempre, desde luego, que no se contraríen textos de la Carta que deban regir aun en estado de sitio.

El estudio de constitucionalidad que se confía a la Corte debe atenerse por lo común, previamente y de manera principal, al examen objetivo de la vinculación que exista entre las providencias decretadas por el Gobierno y las necesidades del orden público turbado.

Las medidas que adopta el Decreto 596 consisten en prohibiciones usuales en los casos de alteración de la tranquilidad general y tienen carácter preventivo, prohibiciones en todo el territorio de las reuniones de carácter político, de las manifestaciones públicas en general, de las concentraciones religiosas, estudiantiles o laborales, de los paros cívicos y espectáculos públicos que puedan originar situaciones capaces de entrabar el normal desarrollo de las activida-

des ciudadanas. Como los actos enumerados pueden aparecer incompatibles con el estado de sitio, y ser ocasionados a exaltación de ánimos y disturbios, se reconoce que el Gobierno está autorizado para prohibirlos de conformidad con el artículo 121 de la Carta. Por mera actividad policiva el Gobierno podría disolver las reuniones públicas que degeneren en asonada o tumulto, observando los reglamentos que existan al respecto, al momento de proceder a la disolución (artículo 46 C. N.). Si esto resulta factible normalmente, con mayor razón lo es cuando el país se encuentra en estado de sitio. El Decreto 596, en cuanto se refiere a actos de naturaleza pública, se conforma a la Carta política y no se halla que contraríe ninguna otra regla constitucional.

RESOLUCION

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Es constitucional el Decreto 596 del 21 de abril de 1970, "por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial y en el Diario Oficial, comuníquese al Gobierno, por conducto del Ministro de Gobierno, dése cuenta al Procurador General de la Nación y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

ESTADO DE SITIO

Exequibilidad parcial del Decreto legislativo 605 de 1970

Por el cual se adscriben unas funciones a los Jueces de Instrucción Criminal. En ningún caso puede el Gobierno alterar ciertas estructuras constitucionales del Estado.

En efecto, si bien es evidente que los poderes del artículo 121 permiten, bajo determinadas reglas y limitaciones, restringir o afectar el ejercicio de ciertos derechos o garantías individuales y sociales, es no menos claro que en ningún caso puede el Gobierno alterar la estructura constitucional del Estado, que comprende no sólo la existencia, intangible en su origen y organización, de las distintas ramas del poder público, y el mantenimiento de sus propias competencias, salvo por este aspecto algunas excepciones expresas, como las de los artículos 33, 43 y 61 de la Carta, sino también la división territorial y la organización administrativa y jurisdiccional que, acorde con ella, ha trazado el constituyente.

Así, el artículo 7º de la Carta dispone que "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

Como resulta de los antecedentes de esta norma, originaria de 1886, y de la revisión de la misma hecha en los debates que culminaron con la reforma de 1968, es voluntad del constituyente que la división de los servicios nacionales, salvo las excepciones previstas, se acomode a la de los Departamentos, especialmente, para el caso, la relativa a la rama jurisdiccional y al servicio público de justicia, y así lo ha sostenido la Corte en diversas providencias.

Además, si bien es cierto que en un Departamento es posible que exista más de un Tribunal de Distrito, no puede haber alguno que comprenda a dos más Departamentos, según se desprende del artículo 7º en concordancia con el 152, ambos de la Carta.

Y es evidente, también, que las categorías constitucionales de Juez Superior, de Circuito, o de Instrucción Criminal, o de Juez especializado de igual rango, deben enmarcarse en el respectivo Distrito Judicial, el cual a su vez no puede exceder los límites territoriales de un Departamento, no sólo por lo ya expuesto sino por su dependencia jerárquica de un solo Tribunal Superior, en el cual se origina la designación del caso, conforme al artículo 157 de la Constitución.

De lo expuesto fluye la conclusión obvia de que, para todo lo relacionado con el servicio público de administración de justicia, la ley debe acomodarse a la división territorial para el caso a la de los departamentos. Y por lo mismo que no puede darse jurisdicción y competencia territorial a un Tribunal Superior para el conocimiento de negocios en más de un departamento, los funcionarios subalternos, como los Jueces Superiores o los de Circuito o los de Instrucción Criminal, tampoco pueden recibirlas de la ley excediendo los límites departamentales.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., mayo catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

Para decidir sobre su exequibilidad, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República remitió a la Corte, oportunamente, copia del Decreto legislativo número 605 de 1970 (abril 24), dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que tiene a virtud de la declaración de estado de sitio, hecha mediante Decreto número 590 de 21 de abril de este año.

I - EL DECRETO OBJETO DE EXAMEN

El texto del Decreto legislativo número 605 de 1970, el cual fue firmado por el Presidente de la República y la totalidad de los Ministros actuales, entre ellos el de Justicia como encargado del despacho de Educación por no existir titular del mismo, según es de conocimiento público, es el siguiente:

Decreto 605 de 1970
(24 de Abril)

"Por el cual se adscriben unas funciones a los Jueces de Instrucción Criminal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que por Decreto Nº 590 de 21 de abril de 1970 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional;

Que por Decreto Nº 593 de 21 de abril de 1970 se atribuyó a la Justicia Penal Militar el conocimiento de algunas infracciones previstas en las leyes penales comunes,

"Decreta

Artículo 1º. Además de los Jueces de Instrucción Penal Militar, instruirán los procesos por los delitos de que trata el artículo 1º del Decreto 593 de 21 de abril de 1970 los Jueces de Instrucción Criminal creados por el Decreto 2267 de 31 de diciembre de 1969. Dichos funcionarios actuarán por comisión que les impartan los respectivos Jueces de Primera Instancia Castrense, y tendrán jurisdicción en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2º. Los sumarios que se adelanten contra personal militar o de la Policía Nacional, serán instruídos exclusivamente por los Jueces de Instrucción Penal Militar.

Artículo 3º. El presente Decreto rige a partir de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

II - ANTECEDENTE

Como antecedente necesario de la norma objeto de examen de la Corte, mediante Decreto 590, de 21 de abril de 1970, el Presidente de la República, con los requisitos de que trata el artículo 121 de la Constitución, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. El texto de dicho decreto es el siguiente:

Decreto número 605
(Abril 24 de 1970)

"Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional.

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y,

Considerando

Que el Gobierno tiene la misión de prevenir desórdenes y actos que impidan la actividad ordinaria de los ciudadanos, y además el deber de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; y proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes;

Que a raíz de las elecciones generales celebradas el día 19 de abril del corriente año, y sin haber concluído aún el escrutinio inicial, se han presentado en distintos sitios del país manifestaciones legalmente prohibidas en este tiempo, amenazas de amotinamiento e inclusive hechos de violencia que han producido una grave conmoción interior;

Que el Gobierno debe asegurar el desarrollo normal de los escrutinios, de conformidad

con las leyes electorales, preservando la plena independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el cumplimiento de los resultados, libre de cualesquiera presiones o intentos de alteración de la tranquilidad;

Que oído el Consejo de Estado, éste emitió dictamen favorable a la presente medida,

Decreta

Artículo 1º. Declárase turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Artículo 2º. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional para que ella decida sobre su exequibilidad.

Artículo 3º. Este decreto rige desde la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970".

III - INTERVENCIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO

En cumplimiento de lo previsto para el caso en el artículo 214 de la Carta, y conforme al artículo 14 del Decreto 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por tres días. sin que el Procurador General de la Nación o ciudadano alguno haya defendido o impugnado la constitucionalidad del decreto en referencia.

IV - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Mediante Decreto legislativo número 593 de 21 de abril de 1970 se atribuyó a la Jurisdicción Penal Militar, adicionalmente a lo previsto en el Código de la materia, el conocimiento de otras infracciones, que se investigarán y fallarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, convocados al efecto por los respectivos Jueces de Primera Instancia.

El Decreto legislativo número 605 de 1970, ahora al examen de la Corte, versa sobre instrucción de tales procesos. Así, el artículo 1º indica que, además de los Jueces de Instrucción Penal Militar, aquélla pueden adelantarla los Jueces de Instrucción Criminal creados por Decreto-ley 2267 de 1969, mediante comisión que les impartan los Jueces de Primera Instancia de la Jurisdicción Militar. Y el artículo 2º hace una excepción a la primera regla, al reservar exclusivamente a los Jueces de Instrucción Penal Militar la competencia para instruir los sumarios que se adelanten contra el personal militar o de la Policía Nacional.

Hasta aquí los artículos 1º y 2º son perfectamente exequibles, toda vez que no se oponen a precepto alguno de la Carta, y sólo tienden a disponer que en sus etapas iniciales, o sea las referentes a la instrucción de un sumario por hechos sometidos a la jurisdicción castrense, haya el auxilio de funcionarios de la justicia ordinaria, los jueces de instrucción criminal, para mayor celeridad en el adelantamiento de los procesos, con la excepción que consagra el artículo 2º.

2) No sucede lo mismo respecto a la exequibilidad de la proposición final del artículo 1º del Decreto 605 de 1970, en cuanto predica, respecto a los Jueces de Instrucción Criminal, y para los fines de este Decreto, que "tendrán jurisdicción en todo el Territorio Nacional".

En efecto, si bien es evidente que los poderes del artículo 121 permiten, bajo determinadas reglas y limitaciones, restringir o afectar el ejercicio de ciertos derechos o garantías individuales y sociales, es no menos claro que en ningún caso puede el gobierno alterar la estructura constitucional del Estado, que comprende no sólo la existencia, intangible en su origen y organización, de las distintas ramas del poder público, y el mantenimiento de sus propias competencias, salvo por este aspecto algunas excepciones expresas, como las de los artículos 33, 43 y 61 de la Carta, sino también la división territorial y la organización administrativa y jurisdiccional que, acorde con ella, ha trazado el constituyente.

Así, el artículo 7º de la Carta dispone que "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo

fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

Como resulta de los antecedentes de esta norma, originaria de 1886, y de la revisión de la misma hecha en los debates que culminaron con la reforma de 1968, es voluntad del constituyente que la división de los servicios nacionales, salvo las excepciones previstas, se acomode a la de los departamentos, especialmente, para el caso, la relativa a la rama jurisdiccional y al servicio público de justicia, y así lo ha sostenido la Corte en diversas providencias.

Además, si bien es cierto que en un departamento es posible que exista más de un Tribunal de Distrito, no puede haber alguno que comprenda a dos o más departamentos, según se desprende del artículo 7º en concordancia con el 152, ambos de la Carta.

Y es evidente, también, que las categorías constitucionales de Juez Superior, de Circuito, o de Instrucción Criminal, o de Juez especializado de igual rango, deben enmarcarse en el respectivo Distrito Judicial, el cual a su vez no puede exceder los límites territoriales de un departamento, no sólo por lo ya expuesto sino por su dependencia jerárquica de un solo Tribunal Superior, en el cual se origina la designación del caso, conforme al artículo 157 de la Constitución.

De lo expuesto fluye la conclusión obvia de que, para todo lo relacionado con el servicio público de administración de justicia, la ley debe acomodarse a la división territorial, para el caso a la de los departamentos. Y por lo mismo que no puede darse jurisdicción y competencia territorial a un Tribunal Superior para el conocimiento de negocios en más de un departamento, los funcionarios subalternos, como los Jueces Superiores o los de Circuito o los de Instrucción Criminal, tampoco pueden recibirlas de la ley excediendo los límites departamentales.

3) Basta afirmar ahora que el concepto de jurisdicción es genérico, e implica la determinación de los funcionarios que tienen la potestad de administrar justicia, atendidas las distintas categorías de la jerarquía constitucional, al paso que el de competencia envuelve la idea de un límite en cuanto al ejercicio de la jurisdicción, principalmente conforme a la naturaleza de los asuntos y el lugar donde ella se ejerce.

Y por este extremo, no pueden adquirir competencia los Tribunales ni los jueces inferiores de un distrito en territorio que se extienda a dos o más departamentos.

Los Jueces de Instrucción Criminal, creados por el Decreto-ley 2267 de 1969, forman parte de la rama jurisdiccional del poder público, y el que puedan prestar su colaboración o auxilio a la justicia penal militar, no borra su origen y naturaleza, pues continúan formando parte de aquélla y, en consecuencia, su jurisdicción, limitada por la competencia territorial, está circunscrita al respectivo Distrito Judicial, sin perjuicio de la prórroga incidental de dicha jurisdicción que autoriza el artículo 20 del citado Decreto 2267 de 1969.

Por estas y las anteriores consideraciones habrá de declararse la inexequibilidad de la parte final del artículo 1º del Decreto legislativo 605 de 1970. Pero así como la Corte entiende que, en consecuencia, el encargo directo de instruir por entero un negocio sólo podrá darse por los Jueces de Primera Instancia de la Jurisdicción Militar a los Jueces de Instrucción Criminal en acuerdo con la competencia territorial de los últimos, es claro que éstos, en cualquier lugar de la República en que ejerzan ordinariamente sus funciones, pueden ser comisionados para la simple práctica de diligencias en cada negocio, si fuere necesario, conforme a las normas generales o especiales que regulan ese medio de colaboración judicial y atendidas su jurisdicción y competencia.

4) El artículo 2º del Decreto legislativo 605 de 1970, que atribuye exclusivamente a los Jueces de Instrucción Penal Militar la instrucción de los sumarios que cursen contra personal militar "o de la Policía Nacional", ha de entenderse que, por este último aspecto, o sea el relativo al personal de la Policía Nacional, se refiere a los negocios que sean de conocimiento de la Justicia Penal Militar, tal como ocurre con los contemplados en el artículo 11 del Decreto legislativo 1667 de 1966, adoptado con fuerza legal permanente por la Ley 48 de 1967, y even-

tualmente en el Decreto legislativo número 603 de 1970, pero no respecto a negocios que sean de conocimiento de la justicia ordinaria, y es en tal sentido en el que habrá de declararse exequible.

El artículo 3º que dispone la vigencia inmediata del Decreto y la suspensión de disposiciones que le sean contrarias, resulta exequible, atendidas las limitaciones y precisiones hechas respecto a los artículos 1º y 2º.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previó estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución Nacional,

Resuelve

Primero. Es exequible el artículo 1º del Decreto legislativo número 605 de 24 de abril de 1970, excepto la proposición final del mismo que dice "y tendrán jurisdicción en todo el Territorio Nacional", la cual se declara inexequible.

Segundo. El artículo 2º del mismo Decreto legislativo 605 de 1970 es exequible en cuanto la instrucción de los sumarios contra el personal de la Policía Nacional se refiera sólo a las infracciones de conocimiento de la justicia penal militar, conforme al artículo 11 del Decreto legislativo 1667 de 1966 (Ley 48 de 1967) y al Decreto legislativo número 603 de 1970.

Tercero. Dentro de las limitaciones en este fallo indicadas respecto a los artículos 1º y 2º del Decreto legislativo 605 de 1970, es también exequible su artículo 3º.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alirio Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

ESTADO DE SITIO. EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DEL DECRETO LEGISLATIVO 591 DE 1970.

Sobre facultades a gobernadores, intendentes, comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá respecto de la circulación de personas y toque de queda. — El estado de sitio como régimen de derecho. — Indelegabilidad de las facultades presidenciales del artículo 121 de la Carta.

Al Presidente de la República corresponde, como misión primordial, conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, para lo cual dispone siempre de la fuerza pública, pudiendo asumir su conducción directa (artículo 120, numerales 6º, 7º y 8º). Y en los casos de estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsable al Presidente y a los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interna y por cualquier abuso en el ejercicio de aquellas facultades.

Esas facultades legislativas no pueden ser objeto de delegación, no sólo por su carácter excepcional, su trascendencia política, y por las responsabilidades especiales que su ejercicio apareja, sino porque están dadas al Gobierno, ésto es, conjuntamente al Presidente y a los Ministros todos (artículo 57 y 121 de la Carta). Y como el artículo 135 de la misma sólo permite la delegación en los ministros, jefes de departamentos administrativos y gobernadores, de ciertas funciones "de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa", las cuales están enumeradas en el artículo 120 de la Carta, se sigue que están excluidos así, obviamente, los poderes excepcionales de carácter legislativo que otorga el artículo 121, como materia de delegación. Y evidentemente tampoco se trata de las delegaciones que para dirigir ciertos servicios nacionales en los respectivos departamentos pueden recibir los gobernadores, y sólo éstos, según el artículo 181 del estatuto fundamental.

Quiere decir lo anterior que las facultades legislativas del artículo 121 deben ser ejercidas directamente, bajo su responsabilidad, por el Presidente y todos los ministros, mediante normaciones generales de derecho, los decretos legislativos, sin que sea dable trasladar esas facultades a un ministro, jefe de departamento administrativo o gobernador, y muchísimo menos a funcionarios que ni siquiera pueden recibir las que autoriza el artículo 135. En otras palabras, las normas o reglas generales, sustantivas o de procedimiento, tendientes a restablecer el orden, que se dicten invocando el artículo 121 de la Carta, deben estar íntegramente trazadas en los decretos legislativos del caso, sin que pueda trasladarse a aquellos funcionarios la potestad indelegable de suplirlas a su criterio o propia estimación, otorgándoles un poder discrecional que repugna a la organización constitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., mayo catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

Para decidir sobre su exequibilidad, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 591 de 1970 (abril 21), dictado por el Gobierno en ejercicio de las

facultades que tiene a virtud de la declaración de estado de sitio, hecha mediante Decreto número 590 de la misma fecha.

I - EL DECRETO OBJETO DE EXAMEN

El texto del Decreto Legislativo número 591 de 1970, el cual fue firmado por el Presidente de la República y la totalidad de los Ministros actuales, entre ellos el de Justicia como encargado del Despacho de Educación por no existir titular del mismo, según es de conocimiento público, es el siguiente:

"Decreto Número 591 de 1970
(Abril 21)

"por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional.

El Presidente de la República,

en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que por Decreto número 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., tomarán las medidas que estimen necesarias para mantener o restablecer la tranquilidad pública en relación con la circulación de las personas por las vías y lugares públicos, el tránsito de vehículos, tanto en el sector urbano como en el inter-regional, pudiendo establecer controles regionales; en relación con puertos marítimos, aéreos y fluviales, pudiendo tomar decisiones especiales sobre tránsito fronterizo, todo lo cual podrá ser vigilado y restringido y, llegado el caso, sujeto al toque de queda, en cuanto ello tienda a prevenir desórdenes o a procurar el restablecimiento de la normalidad.

Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las normas que le sean contrarias".

II - ANTECEDENTES

Como antecedente necesario de la norma objeto del examen de la Corte, mediante Decreto 590 de 21 de abril de 1970, el Presidente de la República, con los requisitos de que trata el artículo 121 de la Constitución, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. El texto de dicho decreto es el siguiente:

"Decreto Número 590 de 1970
(Abril 21)

"Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional.

El Presidente de la República,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que el Gobierno tiene la misión de prevenir desórdenes y actos que impidan la actividad ordinaria de los ciudadanos y además el deber de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; y proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes;

Que a raíz de las elecciones generales celebradas en el día 19 de abril del corriente año, y sin haber concluído aún el escrutinio inicial, se han presentado en distintos sitios del país manifestaciones legalmente prohibidas en este tiempo, amenazas de amotinamiento e inclusive hechos de violencia que han producido una grave conmoción interior;

Que el Gobierno debe asegurar el desarrollo normal de los escrutinios, de conformidad con las leyes electorales, preservando la plena independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el cumplimiento de los resultados, libre de cualesquiera presiones e intentos de alteración de la tranquilidad;

Que oído el Consejo de Estado, éste emitió dictamen favorable a la presente medida,

Decreta

Artículo 1º Declárase turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Artículo 2º El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional para que ella decida sobre su exequibilidad.

Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970".

III - INTERVENCIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO

En cumplimiento de lo previsto para el caso en el artículo 214 de la Carta, y conforme al artículo 14 del Decreto 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por tres días, término durante el cual el Procurador General de la Nación y el ciudadano César Castro Perdomo expusieron por escrito sus puntos de vista sobre la exequibilidad del Decreto 591 de 1970.

1. Concepto del Procurador.

a) El Procurador estima que, según lo establece el inciso primero del artículo 121 del estatuto fundamental, los poderes extraordinarios consiguientes a la declaración del estado de sitio los adquiere únicamente el Gobierno, no sus colaboradores ni sus agentes seccionales o locales. Es por acto del Presidente, con la firma de todos sus ministros, como se pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio o restringir garantías o el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución.

b) "En el texto revisado —dice el Procurador— encuentro por lo menos falta de técnica en su redacción, que permite interpretarlo en el sentido de que son los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, quienes expedirán las normas sobre circulación de personas y tránsito de vehículos que a su juicio sean necesarias para restablecer la tranquilidad pública, es decir, para restringir los consiguientes derechos y garantías individuales en cuanto puedan afectar el orden público. En este sentido la norma podría estimarse contraria al precepto constitucional anteriormente citado, que atribuye al Gobierno las facultades de esa naturaleza.

"Y si lo que se pretendió hacer fue una delegación de funciones o desconcentración de poder —improcedente aquí por cuanto implica eximir de responsabilidad al Presidente de la República— entonces la disposición no se ajusta al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución, que contempla dos pasos ...: la norma de carácter legislativo que confiera la autorización para delegar y señale las materias o funciones delegables, y luego la de carácter administrativo que en concreto realice la delegación, con escogimiento del delegatario y determinación precisa de lo delegado.

"Sobre estos supuestos, la norma estudiada sería inexequible por violatoria de los preceptos constitucionales mencionados.

c) "Pero si ella se entiende —(prosigue el Procurador)— como que por sí misma contiene el ordenamiento que restringe los derechos y garantías a que alude... y que a los Gobernadores y demás funcionarios mencionados se les confía apenas su cumplimiento y la adopción de medidas que a él tiendan, entonces habría de concluirse que se halla de acuerdo con las facultades extraordinarias que al Gobierno le confiere el artículo 121 de la Carta y que no infringe este precepto, ni otro alguno de la misma Constitución".

2. De su parte, el ciudadano César Castro Perdomo impugna la constitucionalidad del Decreto en estudio, así:

a) La delegación de competencia legislativa de estado de sitio hecha por el Gobierno mediante el Decreto 591 de 1970 en los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, quebranta el artículo 121 de la Constitución, que confiere exclusivamente al Gobierno, entendi-

do como el Presidente y todos los Ministros, la competencia para que bajo su directa e indelegable responsabilidad dicten las medidas encaminadas a restablecer el orden público. Y resulta que por el Decreto en referencia aquellos funcionarios administrativos recibieron facultades para adicionar, complementar y reglamentar las materias de que trata esa disposición, y discrecionalmente están aplicando variadas sanciones.

b) Las medidas sobre orden público incumben únicamente al Gobierno, y a sus agentes y subalternos corresponde tan sólo hacerlas cumplir, en el marco de sus propias funciones. No puede admitirse que a los Gobernadores y demás funcionarios mencionados les sea permitido ejercer competencias de estado de sitio, como las que el artículo 121 otorga al Gobierno, propiamente dicho, ni la Constitución autoriza delegaciones semejantes, que sólo están previstas para cuestiones administrativas, en su artículo 135, y para la dirección de algunos servicios públicos. conforme al artículo 181. En este particular, deduce el interviniente que hay también infracción directa del artículo 181. precepto que sólo autoriza las delegaciones de que trata en los Gobernadores. y no en los Intendentes, Comisarios y Alcalde de Bogotá.

Termina la exposición haciendo énfasis en la necesidad de unificar el manejo y las disposiciones tendientes a restablecer el orden. como se quiso precisamente hacer con la Carta de 1886, sin dejar determinadas normaciones a cargo de gobernadores y alcaldes. y para apoyar su criterio cita con amplitud opiniones del señor Samper y del señor Caro, y de éste, entre otras, trae la que sigue, relacionada con el que es hoy artículo 121 de la Constitución: "Para que haya derechos en tiempo de guerra, debe haber una ley marcial conocida, y por lo mismo quién tenga poder para expedirla. Por ésto, se confiere al Gobierno, que es el encargado de salvar la sociedad de la anarquía y de la revolución, la facultad de definir los delitos y las penas de la guerra, definición que es por su naturaleza acto legislativo... Insisto en que por este precepto, la Constitución no cesa de regir en ningún tiempo; ella establece dos órdenes de legalidad: a la de la paz reemplaza constitucionalmente, llegado el caso, la legalidad marcial, una verdadera legalidad, no la arbitrariedad, como antes sucedía..."

En consecuencia, el interviniente termina solicitando de la Corte que declare la inexequibilidad del decreto en referencia.

IV - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Tal como se concibió por el constituyente y lo ha sostenido la jurisprudencia, durante el estado de sitio se mantiene el imperio de la Constitución y de las leyes. Sólo que el Gobierno puede suspender aquellas leyes incompatibles con dicho estado de sitio y tomar las medidas, con fuerza legislativa, que sean indispensables para el restablecimiento del orden público, siempre dentro de los límites señalados por la Carta, conforme a las facultades que de la misma se derivan para los tiempos de perturbación del orden, o que se otorgan por leyes especiales o contempladas por el Derecho de Gentes.

Por ejemplo, en sentencia de 9 de julio de 1948, la Corte expuso este criterio:

"Es noción irrevocable incorporada en el derecho político nacional y en la doctrina de la Constitución, que ésta no deja de regir en todo su imperio por la declaratoria del estado de sitio, así como la no menos trascendental de que la investidura de excepción que el Código Supremo otorga al Presidente de la República en tal evento, sólo lo autoriza para dictar las medidas tendientes a conjurar los peligros de las conmociones sociales inherentes a aquel estado o, como con toda exactitud proveía el Estatuto de 1886, 'para defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento'.

"El propio don Miguel Antonio Caro explicaba así el alcance de la norma:

'En estas circunstancias, el Presidente de la República ejerce las facultades que le hayan conferido las leyes, y, en su defecto las que le da el Derecho de Gentes, dictando decretos de carácter legislativo, pero en manera alguna para disponer libremente de la hacienda nacional ni de las vidas o intereses de los ciudadanos, sino con dos únicos fines legítimos, cuales son defender los derechos de la Nación en guerra ex-

terior y restablecer el orden interior si hubiere sido perturbado'.

"Y en el siguiente pasaje es mucho más explícito el pensamiento de aquel autorizado intérprete:

"Háse inventado recientemente una fórmula lacónica que sirve para cortar toda dificultad, y con la cual se pretende justificar todo abuso oficial. Se dice que en tiempo de guerra los derechos individuales y el imperio de la ley quedan suspendidos y autorizado el Gobierno para hacer cuanto le plazca por medio de decretos. No se concibe interpretación más imprudente por lo absurda, ni más alarmante por lo bárbara de la disposición constitucional' (artículo 121)". Hasta aquí la transcripción del fallo mencionado.

Cabe observar, además, que la reforma constitucional de 1968 se propuso limitar los poderes del Presidente de la República durante el estado de sitio, no sólo al sustraer de los mismos la posibilidad de dictar medidas referentes a lo económico y social, como serían las que correspondan a la nueva institución que consagra el artículo 122 de la Carta, sino también al dar mayor énfasis al imperio de la misma, mencionándola expresamente en el texto del artículo 121, como normación infrangible de las estructuras del Estado y de ciertos derechos humanos, que por fundamentales tienen vigencia garantizada en cualquier tiempo, y al agregar que los decretos originados en las facultades del estado de sitio deben acomodarse a los "precisos límites" de la Constitución, las leyes especiales y el Derecho de Gentes.

El régimen del estado de sitio es, en consecuencia, un régimen de derecho, como el de tiempo de paz, que encuentra limitaciones precisas en la Carta o en último término en el Derecho de Gentes, y también en la necesidad de restablecer el orden, lo cual implica que las medidas del caso deben tener relación o nexo causal con los motivos de perturbación y estar encaminadas a eliminarlos. De ahí que la competencia de la Corte no esté circunscrita al examen de los decretos legislativos por el sólo aspecto de la eventual infracción directa de ciertos preceptos de la Constitución, sino también, porque de ella forma parte el artículo 121, para decidir si las medidas que contemplan se dirigen a cumplir el fin propio de la institución del estado de sitio y se encuentran dentro de los "precisos límites" a que alude el citado artículo.

2. El derecho de libre movimiento o locomoción es básico entre los que constituyen las libertades individuales y sociales, cuyo reconocimiento implícito pero claro se vincula al artículo 23 de la Carta, que prohibe causar molestia alguna a las personas, y que en cuanto a la comunidad, como un todo, garantiza el artículo 46 que le permite reunirse o congregarse pacíficamente. Y porque es fundamental ese derecho así se consagra también en convenios internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 13, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, adoptado por la Ley 74 de 1968.

Pero evidentemente ese derecho de locomoción es de aquéllos que pueden someterse a restricciones en tiempo de estado de sitio, pues de una parte para tal evento no está expresamente garantizado, según ocurre con otros, intangibles siempre, y porque además como las perturbaciones del orden resultan sólo, lo que es obvio, por la acción de personas y de grupos, es lógico que la prevención o represión de tales actos suponga necesariamente que se controle y restrinja el movimiento de las personas o aún que se prohiba, en forma más o menos temporal, en cuanto esas medidas sean indispensables o convenientes por ejemplo para evitar el acceso a sitios vitales para la seguridad, o el traslado a lugares de operaciones militares o la salida de los mismos, según las circunstancias, o para impedir el transporte de elementos bélicos o regular toda suerte de suministros, y en general para mantener la tranquilidad y seguridad, privada y pública.

3. Restricciones como éstas a la libertad de locomoción se encuentran expresamente autorizadas en el Derecho de Gentes y aún en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 13), a que atrás se aludió, y han sido de práctica elemental en el país, cuandoquiera que se dan circunstancias como las actuales. Y, además, dada su naturaleza y alcance, tienden de

por sí a precaver desórdenes y a propiciar el retorno a la normalidad, por lo cual no sólo resultan necesarias para esos propósitos sino evidentemente conexas a los motivos de perturbación, tal como fueron invocados en el Decreto 590 de 1970, mediante el cual se declaró el estado de sitio.

Por todos esos aspectos, pues, el Decreto 591 de 1970, objeto de este examen, se ajusta a la normación constitucional.

4. Al Presidente de la República corresponde, como misión primordial, conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, para lo cual dispone siempre de la fuerza pública, pudiendo asumir su conducción directa (artículo 120, numerales 6º, 7º y 8º). Y en los casos de estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsable al Presidente y a los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interna y por cualquier abuso en el ejercicio de aquellas facultades.

Esas facultades legislativas no pueden ser objeto de delegación, no sólo por su carácter excepcional, su trascendencia política, y por las responsabilidades especiales que su ejercicio apareja, sino porque están dadas al Gobierno, esto es, conjuntamente al Presidente y a los ministros todos (artículos 57 y 121 de la Carta). Y como el artículo 135 de la misma sólo permite la delegación en los ministros, jefes de departamentos administrativos y gobernadores, de ciertas funciones "de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa", las cuales están enumeradas en el artículo 120 de la Carta, se sigue que están excluidos así, obviamente, los poderes excepcionales de carácter legislativo que otorga el artículo 121, como materia de delegación. Y evidentemente tampoco se trata de las delegaciones que para dirigir ciertos servicios nacionales en los respectivos departamentos pueden recibir los gobernadores, y sólo éstos, según el artículo 181 del estatuto fundamental.

Quiere decir lo anterior que las facultades legislativas del artículo 121 deben ser ejercidas directamente, bajo su responsabilidad, por el Presidente y todos los ministros, mediante normaciones generales de derecho, los decretos legislativos, sin que sea dable trasladar esas facultades a un ministro, jefe de departamento administrativo o gobernador, y muchísimo menos a funcionarios que ni siquiera pueden recibir las que autoriza el artículo 135. En otras palabras, las normas o reglas generales, sustantivas o de procedimiento, tendientes a restablecer el orden, que se dicten invocando el artículo 121 de la Carta, deben estar íntegramente trazadas en los decretos legislativos del caso, sin que pueda trasladarse a aquellos funcionarios la potestad indelegable de suplirlas a su criterio o propia estimación, otorgándoles un poder discrecional que repugna a la organización constitucional.

Y es que, como durante el estado de sitio sigue en vigencia la Constitución y en especial sus principios rectores, en los cuales se sustenta el Estado de Derecho, con las excepciones que ella expresamente autoriza, si el propio Gobierno no puede obrar a discreción, sino dentro de los límites de la necesidad de restablecer el orden dictando preceptos generales, verdaderas leyes, mal pueden hacerlo individualmente los gobernadores, por ejemplo. Lo que compete a éstos y a otros funcionarios es sólo cumplir o ejecutar la ley o dichos decretos legislativos y las órdenes del Gobierno. En síntesis, la Constitución reserva al Gobierno, sin participación de los gobernadores y alcaldes, las facultades legislativas de que trata el artículo 121, y no permite su delegación en ningún caso.

De ahí que cuando en disposiciones como el Decreto 591 de 1970 se dan a los gobernadores y a los otros funcionarios facultades como las de tomar "las medidas que estimen necesarias para mantener o restablecer la tranquilidad pública", es inadmisible entenderlas como la potestad de decidir, a discreción, cuáles de todas las medidas imaginables pueden a su arbitrio establecer, si ellos las suponen adecuadas, porque eso equivaldría al traslado de la competencia exclusiva del Gobierno hacia dichos funcionarios, en abierta contradicción con los artículos 121 y 135 de la Constitución, eludiendo de paso el control jurisdiccional que de modo expreso, y para evitar todo abuso

o extralimitación, creó el constituyente a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Aparte ciertas regulaciones y procedimientos preexistentes, de puro carácter policivo, inherentes a la seguridad y al orden aún en tiempo de paz, como la exigencia de identificación de las personas, de los vehículos, de los documentos que amparan la posesión de éstos, debe entenderse que las facultades del Decreto 591 de 1970 se refieren sólo a que, entre las medidas concretas que él contempla, los gobernadores y demás funcionarios pueden aplicar una o varias de ellas, simultáneamente si es del caso, sin que les sea permitido cualquier otro arbitrio no autorizado expresamente en tal Decreto, ni imponer sanciones distintas a las ordinariamente posibles en tiempo de paz, según los reglamentos policivos o en general previstas para quienes desobedezcan sus órdenes, y siempre bajo debido procedimiento. Es con ese alcance preciso, con esas limitaciones obvias, como ha de declararse la exequibilidad del Decreto objeto de estudio.

El artículo 2º del Decreto, que se limita a señalar la vigencia inmediata del mismo y la suspensión de las normas legales existentes que le sean contrarias, no viola precepto alguno de la Carta y por ello es exequible.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución Política,

Resuelve

1º **Es exequible** el artículo primero del Decreto legislativo número 591 de 21 de abril de 1970 en cuanto las facultades conferidas a los gobernadores y demás funcionarios que cita, están limitadas a establecer y hacer cumplir las medidas concretas que en dicho artículo se autorizan, y que en cuanto a infracción de las mismas, sanciones y debido procedimiento para aplicarlas, haya estricta sujeción a las normas legales preexistentes, inclusive las reglamentaciones policivas.

2º **Es exequible** el artículo segundo del mismo Decreto 591 de 1970.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la **Gaceta Judicial**. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda V., Humberto Barrera D., Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José M. Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco G.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

GIRO DE CHEQUES POSDATADOS

La Corte se inhibe para decidir en el fondo sobre la demanda contra el inciso segundo del artículo 16 del Decreto-ley 1699 de 1964. — Proposición jurídica incompleta que rompe la continencia de la causa.

Para fijar el alcance de la excepción consagrada en el inciso segundo demandado, precisa estudiar el que le antecede pues forma con él notable unidad. Así acontece cuando al analizar una excepción es necesario conocer la regla que aquélla parcialmente infirma. En tales condiciones es harto difícil no formar juicios de valor sobre la norma general, siquiera implícitamente o por incidencia. Tales apreciaciones, directa o indirectamente, suelen recaer sobre el mérito constitucional del precepto que se estime, lo cual puede llevar a pronunciamiento sobre puntos no comprendidos en la demanda. La Corte ha comprobado que en el caso que se estudia un examen sobre la constitucionalidad de la excepción del inciso segundo, referente a cheque que se presente al cobro antes de la fecha "que en él aparezca", tiene que relacionarse, desde el punto de vista de la acusación formulada en la demanda, con el mismo aspecto del asunto en lo tocante al giro de cheque "con fondos insuficientes sin mediar autorización del girado", de que trata el aparte primero.

Respecto de la segunda prescripción inserta en el inciso impugnado, en cuanto manda que, en determinadas circunstancias, "se aplicarán las medidas" previstas en el inciso primero, no piensa la Corte que le sea dable decidir sobre la exequibilidad de esta parte precisa del texto acusado, sin reconocer, al menos implícitamente, que "las medidas" previstas en el tantas veces citado inciso primero son constitucionalmente correctas o incorrectas. La Corte no podría decidir acerca de la aplicación o no aplicación de medidas represivas sin apreciar la constitucionalidad de éllas, asunto que no es objeto de la demanda que se analiza.

Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos formales se acomoda a los requisitos que señala el Decreto orgánico 432 de 1969, como son la transcripción de las normas acusadas, las citas de los preceptos de la Carta que se estiman infringidos y la expresión del concepto de la violación. Pero si una demanda, al presentarse reúne tales exigencias, su admisión no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo.

Tal es el caso del libelo que se examina, en el que aparece acusada solamente una —el inciso segundo del artículo 16 del Decreto 1699— el cual, con el inciso primero que le antecede, configura una proposición jurídica completa formada por la regla punitiva y su excepción, estrechamente unidas, y tanto, que esta conexidad resultaría rota, y con ella la continencia de la causa si la Corte procediera a dar un fallo de fondo. Existe, pues ineptitud de la demanda, de tal naturaleza, que impide resolver en el asunto sometido a estudio. Por este motivo el fallo será de carácter inhibitorio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., mayo quince de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **Jorge Carreño French**, pide con el lleno de las formalidades de rigor, que se declare inexequible el inciso segundo del artículo 16 del Decreto-ley 1699 del 16 de julio de 1964, demanda que corresponde a la Corte fallar, de conformidad con la

facultad segunda que le confiere el artículo 214 de la Constitución.

TENOR DE LA NORMA ACUSADA

El artículo 16, del cual hace parte el inciso segundo acusado reza:

"Artículo 16. El que gire cheque o cheques que no correspondan a su cuenta corriente del banco respectivo, o sobre cuenta cancelada o con fondos insuficientes sin mediar autorización del girado, o con nombre o firma distintos de los registrados en el banco, o sobre saldo embargado a sabiendas de esa circunstancia, incurrirá en relegación a colonia agrícola así: de seis (6) meses a un (1) año si la cuantía fuere hasta mil pesos ($ 1.000.00); de uno (1) a tres (3) años si la cuantía fuere superior a mil pesos ($ 1.000.00), sin exceder de cinco mil pesos ($ 5.000.00) y de tres (3) a ocho (8) años si la cuantía fuere superior a cinco mil pesos ($ 5.000.00).

"Cuando un cheque fuere presentado al cobro antes de la fecha que en él aparezca y el banco no lo pagare por insuficiencia de fondos, no habrá lugar a la aplicación de las medidas señaladas en el inciso anterior. Si la causa del rechazo fuere cualquiera otra de las mencionadas en dicho inciso, se aplicarán las medidas en él previstas.

"Cuando se trate del giro de cheques sin fondos, el pago de su valor antes de la sentencia de primera instancia hará cesar el procedimento previsto en este Decreto.

"Parágrafo. Para la demostración de los hechos a que se refiere este artículo, basta la certificación de la entidad bancaria correspondiente".

VIOLACION Y RAZONES INVOCADAS

El demandante, luego de reconocer que el Decreto 1699 no infringe el numeral 12 del artículo 76 de la Carta, por ceñirse a las facultades contenidas en la Ley 27 de 1963, sostiene que en su parte demandada es violatorio del mismo estatuto constitucional, cuyo artículo 23, inciso segundo, prescribe: "En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial", regla que, señala el actor, comprende cualquier forma de privación de la libertad personal, llámese detención, prisión, arresto o de otra manera, como "relegación a colonia agrícola", frase con que denomina el Decreto 1699 de 1964 una reclusión impuesta a quien gire ilícitamente un cheque, contraviniendo los casos contemplados en el citado artículo 16.

Entre esas hipótesis, para concretar la tacha de inconstitucionalidad que formula, el libelo no se refiere sino al hecho de que se gire cheque que "fuere presentado al cobro antes de la fecha que en él aparezca y el banco no lo pagare por insuficiencia de fondos". En esta ocurrencia, dice el inciso acusado, "no habrá lugar a las medidas señaladas en el inciso anterior", es decir, a la aplicación de la medida de seguridad llamada "relegación a colonia agrícola".

Nótese que entre los actos punibles y que el inciso primero del artículo 16 del Decreto 1699 enumera, figura uno, a saber: el giro de cheques "con fondos insuficientes sin mediar autorización del girado".

Como el inciso primero en que esta infracción se consagra, no ha sido objeto de petición de inexequibilidad, es obvio que, a juicio del demandante, los cheques presentados al cobro sin estar provistos de fondos suficientes deben reputarse como expresión de una conducta antisocial, en virtud de una disposición general. Su demanda no versa sino sobre la excepción que trae el inciso segundo del mismo artículo 16, conforme al cual "Cuando un cheque fuere presentado al cobro antes de la fecha que en él aparezca y el banco no lo pagare por insuficiencia de fondos, no habrá lugar a la aplicación de las medidas señaladas en el inciso anterior". Como lo anota el actor, él se refiere "al comúnmente conocido cheque postdatado, de cuyo uso y abuso se resienten cada día más nuestras relaciones comerciales". Dicho de otro modo: De acuerdo con el inciso segundo referido, cuando un cheque postdatado se presenta al cobro antes de la fecha que en él se expresa, no cabe aplicar la sanción consistente en relegación a colonia agrícola. De esta excepción deduce con razón el impug-

nante que si los cheques que se presentan al cobro antes de la fecha de su giro no son punibles en la forma prevista en el Decreto 1699, sí lo son, forzosamente, los postdatados cuyo pago se exige regularmente en la misma fecha que en ellos aparezca, o en otra ulterior. Esta responsabilidad es la que pretende eliminar la demanda. Así lo precisa el actor en los siguientes términos:

"El motivo de la inexequibilidad demandada consiste en el hecho de que el cheque postdatado no es un cheque propiamente dicho, en el sentido y en el significado con que aparece entendido en el inciso primero del artículo 16 de este decreto, sino "un instrumento irregular de crédito', 'una promesa de pago futuro', una deuda, civil o mercantil. Y el imponer sanciones privativas de la libertad por deudas u obligaciones puramente civiles, viola el artículo 23, inciso 2º de la Constitución Nacional, que expresamente lo prohibe".

Abundando en sus puntos de vista, el demandante reputa que la fecha escrita en un cheque ha de coincidir necesariamente con la de su giro, de donde colige que si en instrumento de tal clase se expresa un día posterior al de su creación o al de la entrega, el documento respectivo no debe considerarse como cheque propiamente dicho, a la luz de nuestra legislación. Con arreglo a ésta, el cheque posfechado no sería sino prueba de un contrato, sometido a la modalidad consistente en que no se pague a su presentación sino desde el día, posterior a su extensión, en que aparezca fechado. Tal contrato estaría sujeto, para su eficacia, como toda convención, al cumplimiento de requisitos indispensables: capacidad, consentimiento no viciado, objeto lícito, causa real y lícita (artículo 1502 C. C.).

Entre estos elementos constitutivos, el actor depara señalada importancia, en el cheque postdatado, al consentimiento, a la común intención de girador y beneficiario, al acuerdo de sus voluntades en el sentido de que el título negociable en cuestión no sea pagado desde el momento de su otorgamiento —circunstancia que estima esencial para la tipificación de un cheque—, sino después de su emisión. Aplazamiento que, al desvirtuar el instrumento impide que pueda producir los efectos inherentes a los cheques propiamente dichos, y recalca: "No es un cheque y tendrá que entenderse y tipificarse en otra forma contractual, la que le corresponda teniendo en cuenta principal y sustancialmente la intención (el consentimiento) de los contratantes: será una garantía para respaldar una deuda o una comprobación de deber o una promesa de pago futuro o la constitución de un depósito a término o la provisión de fondos para una operación que va a efectuarse, etc., pero en ninguno de estos casos el incumplimiento del obligado podrá ser sancionado penalmente, sin desobedecer el mandato del artículo 23, inciso 2º de la C. N.". Y agrega: "Naturalmente, en cualquiera de estas operaciones podrá darse el caso de que el obligado proceda con mala fe, dolosamente, y ocasionando un perjuicio patrimonial a otro. Pero para estas situaciones el Código Penal tiene normas suficientemente amplias y seguras, que permitirán imponer las debidas sanciones, sin necesidad de colocarse dentro de las prohibiciones constitucionales".

Alrededor de las mismas ideas se desarrollan parecidos comentarios en luengos pasos de la demanda, llegándose en cada uno de ellos a la conclusión de que el cheque postdatado apenas es prueba de variados tipos contractuales, engendradores de obligaciones civiles, y por tanto, bajo la prohibición constitucional de castigar su inejecución con medidas privativas de la libertad.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público opina que "la norma acusada no infringe la señalada por el actor ni otra alguna de la Constitución", y en apoyo de su concepto anota "... lo que la ley sanciona entonces no es el simple incumplimiento de la obligación civil que hubiera surgido de la emisión del cheque en tales condiciones o que se hubiera querido garantizar o probar por ese medio, porque aquí la postdata no es el factor determinante de la medida represiva: es el abuso, o el engaño, o la maniobra dolosa que, a sabiendas del autor, conduce al resultado del no pago del instru-

mento, que puede ir acompañado además de un perjuicio para el beneficiario. Girar en chequera ajena, o sobre cuenta cancelada o sin provisión o con saldo embargado, o con nombre o firma que el banco tenga que desconocer por no corresponder a los registrados, son conductas que en los casos previstos por la norma acusada pero con independencia de la fecha que se estampe en el instrumento, conllevan ilicitud suficiente para mover la actividad represiva del Estado.

Si esa actuación de los mecanismos sancionadores lleva a la aplicación de medidas restrictivas de la libertad personal, aunque la postdata en el instrumento de que se trata lo hubiera convertido en una letra de cambio, por ejemplo, no por ello se infringiría el artículo 23 de la Constitución".

CONSIDERACIONES

1. El inciso segundo del artículo 16 del Decreto 1699 de 1964, contiene dos disposiciones, a saber:

a) Por la primera se establece una excepción al inciso precedente, el primero del mismo artículo 16, así: "Cuando un cheque fuere presentado al cobro antes de la fecha que en él aparezca y el banco no lo pagare por insuficiencia de fondos, no habrá lugar a la aplicación de las medidas señaladas en el inciso anterior".

b) En virtud del segundo mandato comprendido en el referido inciso segundo, se ordena que debe darse cumplimiento al mismo inciso primero citado, en los siguientes términos: "Si la causa del rechazo fuere cualquiera otra de las mencionadas en dicho inciso, se aplicarán las medidas en él previstas".

2. Debe observarse:

Para fijar el alcance de la excepción consagrada en el inciso segundo demandado, precisa estudiar el que le antecede pues forma con él notable unidad. Así acontece cuando al analizar una excepción es necesario conocer la regla que aquélla parcialmente infirma. En tales condiciones es harto difícil no formar juicios de valor sobre la norma general, siquiera implícitamente o por incidencia. Tales apreciaciones, directa o indirectamente, suelen recaer sobre el mérito constitucional del precepto que se estime, lo cual puede llevar a pronunciamientos sobre puntos no comprendidos en la demanda. La Corte ha comprobado que en el caso que se estudia un examen sobre la constitucionalidad de la excepción del inciso segundo, referente a cheque que se presente al cobro antes de la fecha "que en él aparezca", tiene que relacionarse, desde el punto de vista de la acusación formulada en la demanda, con el mismo aspecto del asunto en lo tocante al giro de cheque "con fondos insuficientes sin mediar autorización del girado", de que trata el aparte primero.

Respecto de la segunda prescripción inserta en el inciso impugnado, en cuanto manda que, en determinadas circunstancias, "se aplicarán las medidas" previstas en el inciso primero, no piensa la Corte que le sea dable decidir sobre la exequibilidad de esta parte precisa del texto acusado, sin reconocer, al menos implícitamente, que "las medidas" previstas en el tantas veces citado inciso primero son constitucionalmente correctas o incorrectas. La Corte no podría decidir acerca de la aplicación o no aplicación de medidas represivas sin apreciar la constitucionalidad de ellas, asunto que no es objeto de la demanda que se analiza.

3. Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos formales se acomoda a los requisitos que señala el Decreto Orgánico 432 de 1969, como son la transcripción de las normas acusadas, las citas de los preceptos de la Carta que se estiman infringidos y la expresión del concepto de la violación. Pero si una demanda, al presentarse reúne tales exigencias, su admisión no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo.

Tal es el caso del libelo que se examina, en que aparece acusada solamente una —el inciso segundo del artículo 16 del Decreto 1699— el cual, con el inciso primero que le antecede, configura una proposición jurídica completa formada por la regla punitiva y su excepción, estrechamente unidas, y tanto, que esta conexidad resultaría rota, y con ella la continencia de la causa si la Corte procediera a dar un fallo de fondo.

Existe, pues, ineptitud de la demanda, de tal naturaleza, que impide resolver en el asunto sometido a estudio. Por este motivo el fallo será de carácter inhibitorio.

RESOLUCION

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el fondo sobre el libelo intentado contra el inciso segundo del artículo 16 del Decreto-ley 1699 del 16 de julio de 1964, por ineptitud de dicha demanda.

Publíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, y en el Diario Oficial. Comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia y al Congreso por medio del Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera D., Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Enrique López de la Pava, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa V., Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco G.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONVENCIONES COLECTIVAS

Es inexequible la proposición que dice: "...contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo del trabajo..." del numeral 2º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968.— Salvamento de voto de los Magistrados doctores De la Vega, Gaviria Salazar, Barrera Domínguez, Sarria, Pérez, Velasco Guerrero y del Conjuez Bendeck Olivella. — Salvamento de voto del Magistrado doctor Gómez Estrada.

Y en qué consiste, siguiendo este raciocinio, la eficacia jurídica de que está dotada la denuncia de la convención colectiva, definida, como ya se dijo, por la ley, como expresa voluntad de darla por terminada? En que los respectivos planteamientos de las partes para modificar o substituir parcial o completamente la convención denunciada por ellas sean la base de la decisión arbitral, cuando no fue posible un acuerdo entre las mismas durante las etapas de conciliación y arreglo directo. Y a la privación de esta eficacia jurídica equivale el que, no obstante existir denuncia patronal concreta de la convención, los árbitros sólo hayan de tener en cuenta para la solución del conflicto, "el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo del trabajo".

Surge de lo dicho que si a la denuncia de la convención hecha por el patrono se la priva de aquella eficacia jurídica, resultan irredimibles las obligaciones a su cargo, con manifiesta violación del artículo 37 de la Carta.

Podría decirse sin embargo que lo que resulta inconstitucional no es el artículo sub-lite, sino los citados del Código Sustantivo del Trabajo al establecer lo que han llamado algunos "convención eterna"; pero esta razón es sólo aparente porque dichos preceptos facultan por igual a ambas partes para manifestar su voluntad de "darla por terminada", sin limitar al sólo pliego de peticiones de los trabajadores la decisión del conflicto, que es lo que en esencia hace inconstitucional la frase que se estudia.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., junio doce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano **Héctor Giraldo Gálvez** acusa de inconstitucionalidad el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968, pero solamente en cuanto esta disposición incluyó en su texto la siguiente frase:

"... contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo..."

El texto completo de la disposición acusada es el siguiente:

"**Ley 48 de 1968**

"Artículo 3º Los Decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966 seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes:

"....

"2. En cualquier momento, antes de la declaración de huelga o durante su desarrollo el sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de éstos, los trabajadores, en asamblea general, podrán solicitar que las

diferencias precisas respecto de las cuales no se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo sean sometidas al fallo de un Tribunal de arbitramento obligatorio constituído en la forma que se determina más adelante".

"El Ministro del Trabajo, de oficio o a solicitud del Sindicato o Sindicatos, o en defecto de éstos, de los trabajadores, en Asamblea General someterá a votación de la totalidad de los trabajadores de la Empresa si desean o no sujetar las mencionadas diferencias a fallo arbitral, y si la mayoría absoluta de ellos optare por lo primero, no se suspenderá el trabajo o se reanudará durante el término máximo de tres días hábiles si se hallare suspendido, y se convocará dentro de los dos días hábiles siguientes el Tribunal de Arbitramento obligatorio llamado a proferir dicho fallo".

DISPOSICIONES
QUE EL ACTOR CONSIDERA INFRINGIDAS
Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

El actor considera violados los artículos 16, 17, 30 y 37 de la Carta. Este es su concepto:

"La frase acusada elimina el derecho de la parte patronal a participar en la negociación colectiva y a obtener una modificación en su favor de las condiciones económicas pactadas con sus trabajadores en una convención o en un pacto colectivo anteriores. En efecto, bastaría a éstos agotar las etapas de arreglo directo y de conciliación, sin ceder en ninguna de sus pretensiones, y pedir la constitución de un Tribunal de Arbitramento que dirima exclusivamente sus aspiraciones, dejando de lado las que el patrono hubiera planteado al denunciar la convención o el pacto. Esto ocurre así porque la frase acusada excluye la posibilidad de que los árbitros (en los casos del numeral 2º) conozcan y fallen la totalidad del conflicto laboral y los obliga a limitar su decisión a las peticiones contenidas en el pliego de los trabajadores que no hayan sido arregladas o conciliadas en las etapas correspondientes, haciendo caso omiso de la parte del conflicto planteada por el patrono en su denuncia.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL
DE LA NACION

Dice en los apartes correspondientes:

"El demandante considera que la libertad de elección entre declaratoria de huelga y arbitramento obligatorio de que gozan los trabajadores, 'elimina el derecho de la parte patronal a participar en la negociación colectiva y a obtener una modificación en su favor de las condiciones económicas pactadas con sus trabajadores en una convención o en un pacto colectivo anterior'. Estudiemos las dos afirmaciones:

"a) En primer término, la decisión del sindicato o de los trabajadores sobre adopción del sistema arbitral, es posterior a las etapas de arreglo directo y de conciliación; y durante dichas etapas, la posición de los trabajadores así como la del patrono deben estar instrumentadas por mandato de la ley, de tal manera que el Tribunal de arbitramento contará con todos los elementos de juicio al respecto.

"En efecto:

"El artículo 434 del Código Laboral determina que durante la etapa de arreglo directo, si los trabajadores lo exigen, debe dárseles respuesta concreta sobre todas y cada una de sus peticiones a más tardar dentro de los 10 días siguientes a la iniciación de las conversaciones.

"El artículo 436 del Código citado establece que si no se llegare a ningún arreglo directo, en todo o en parte, se hará constar así en el acta y las diferencias serán sometidas al proceso de conciliación.

"A su vez, el artículo 438 determina que, una vez aceptado su cargo, los conciliadores deben entrar a actuar dentro de las 24 horas siguientes a su aceptación, y convocarán inmediatamente a los delegados o representantes de los trabajadores y del establecimiento o empresa para que les suministre todos los datos o informes necesarios para el desempeño de su cometido".

"Finalmente, los artículos 442 y 443 de la obra citada disponen que 'las proposiciones, insinuaciones o dictámenes de los con-

ciliadores no obligan a las partes. Si se llegare a un acuerdo, se firmará la convención colectiva o el pacto según el caso. Si la conciliación no concluyere con un acuerdo así se hará constar en un acta que firmarán los conciliadores'; y que 'de todos los nombramientos, actas, convenciones y pactos se entregarán copias a las partes y al Inspector del Trabajo, y en defecto de éste al Alcalde Municipal respectivo, para su remisión al Ministerio del Trabajo'. En este último caso, la prueba de que la conciliación se frustró, es también prueba de aquéllo que la parte patronal sostuvo en dicha etapa.

"De las normas laborales en referencia se desprende que las prestaciones de los trabajadores, así como la posición patronal, se encuentran debidamente instrumentadas y por lo tanto serán conocidas por el Tribunal de Arbitramento, quien podrá así dar su fallo con pleno conocimiento de causa..."

".....

"b) En cuanto a que la disposición acusada conculca el derecho de propiedad consagrado por el artículo 30 de la Constitución Nacional, ya que impide a los patronos 'obtener la renegociación de un contrato que los lesiona económicamente', se observa:

"La parte patronal dio su aceptación a la convención o pacto vigente —posiblemente lesivos de sus intereses—, según el actor siguiendo el trámite establecido por la Ley; en igualdad de condiciones (cuando menos) con los trabajadores; con entera libertad y con pleno conocimiento de sus posibilidades económicas. Ahora bien: o las circunstancias económicas bajo las cuales se firmó el contrato permanecen iguales, o éstas han variado por causas ajenas a las partes. En la primera de tales posibilidades, la convención o pacto obliga de pleno derecho al patrono; en la segunda, éste puede pedir su revisión de acuerdo con el artículo 480 y concordantes del Código Laboral, norma que consagra la teoría de la imprevisión, enunciada en la frase latina 'rebus sic stantibus'."

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primero. Conviene, ante todo, conocer el ámbito de la norma acusada y para tal fin deben precisarse los diversos tipos de arbitramento obligatorio existentes hoy en el país, lo que aparece expuesto con claridad en el siguiente aparte del auto de 25 de mayo del año en curso de la Sala Laboral de esta Corporación:

"2. Cuando entró a regir el Decreto 528 de 1964, solamente tenía el carácter de obligatorio el arbitraje para decidir los conflictos colectivos de trabajo que se presentaran en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o conciliación (Art. 452 C. S. T.).

"3. Posteriormente, el Decreto 2351 de 1965, amplió los casos de Tribunales Especiales y estableció en su artículo 34 que serían sometidos a arbitramento obligatorio, además de los conflictos colectivos en servicios públicos, no resueltos en arreglo directo o conciliación (literal a), aquéllos en que los trabajadores optaren por él, conforme a lo establecido en el artículo 31 ibídem (literal b).

"4. El Decreto legislativo 939 de 1966, estableció un nuevo caso de Tribunal Especial de Arbitramento obligatorio cuando una huelga se prolongue por más de treinta (30) días, 'sin que las partes encuentren fórmula de solución del conflicto que dio origen al cese de actividades' dentro de dos modalidades:

"a) Los trabajadores tienen facultad de solicitar su convocatoria dentro de los diez (10) días siguientes a los treinta del cese de actividades, aplicándose entonces las disposiciones legales vigentes, y

"b) Cuando las partes de común acuerdo, o los trabajadores, no pidan su constitución, conforme a lo dicho en el literal anterior, el Ministerio del Trabajo podrá ordenar que se constituya.

"5. La Ley 48 de 1968, que con modificaciones y adiciones adoptó como estatutos permanentes, los Decretos números 2351 de 1965 y 939 de 1966, estableció otro caso de arbitraje obligatorio en empresas que no sean de servicio público y dijo en el aparte 4 de su artículo 2º:

'Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier mo-

mento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Se deroga el ordinal i) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo tal como fue sustituido por el artículo 1º del Decreto legislativo 753 de 1966'. (Auto en el recurso de homologación contra el laudo arbitral de 20 de abril de 1970 pronunciado en el conflicto surgido entre la empresa 'La Mano que Limpia Ltda.' y el Sindicato de sus trabajadores).

Surge evidente de lo transcrito que se trata de casos diferentes de arbitramento obligatorio y el precepto acusado no presenta carácter general que permita aplicarlo a todos ellos; su campo de acción aparece limitado, por sus mismos términos, al evento determinado en la norma, o sea, a aquél en que los trabajadores antes de la declaración de huelga o durante su desarrollo soliciten que sean sometidas a un tribunal de arbitramento obligatorio "las diferencias precisas respecto de las cuales no se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación..."

Por lo tanto, en los otros casos indicados no tiene incidencia la disposición que se estudia.

Segundo. El denunciante parte del punto de vista de que lo acusado del numeral 2º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968 "elimina el derecho de la parte patronal a participar en la negociación colectiva y a obtener una modificación en su favor de las condiciones económicas pactadas con sus trabajadores en una convención o en un pacto colectivo anterior" y es a esta versión a la que se refiere el Procurador en su concepto transcrito.

De acuerdo con tal criterio resultaría que lo que se pretendió con la frase acusada fue reducir el conflicto colectivo al solo pliego de peticiones de los trabajadores, aún existiendo denuncia concreta de la convención por el patrono, de forma que los árbitros fallarían únicamente con base en aquel pliego, sin tener en cuenta la denuncia patronal como fundamento también de la decisión del conflicto. Y es esta interpretación la que aparece cierta no sólo del contexto de la disposición acusada, sino de los antecedentes de la ley, examinados a espacio por la Corte.

Sobre esta base la proposición sub-judice surge contraria a la Constitución, como pasa a mostrarse:

a) El artículo 37 de ella, que forma parte del Título III sobre "Derechos Civiles y Garantías Sociales", establece: "No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles", es decir, de aquéllas de las que en modo alguno puede librarse el deudor. De este tipo es la que se origina en una convención cuyo término resulta indefinido y respecto de la cual el patrono carece de medios para obtener la terminación o la modificación de las que le resultan demasiado gravosas.

En efecto: El artículo 478 del Código de la materia prevé que si la convención no es denunciada por ninguna de las partes dentro de los sesenta días inmediatamente anteriores a la expiración de su término "se entiende prorrogada por períodos de seis en seis meses" y el 479 (D. L. 616 de 1954, Art. 14) establece que la convención denunciada por una parte o por ambas, "continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención".

b) En consecuencia, para hacer cesar en todo o en parte una convención colectiva o un pacto de esta índole no existe sistema distinto del de suscribir una nueva y para llegar a este fin el Código Sustantivo del Trabajo ha establecido la denuncia de tales convenciones, la cual se halla reglamentada por los artículos precitados, que la entienden como "expresa voluntad de darla por terminada" y conceden la facultad de producirla a "las partes o una de ellas", de acuerdo con el texto del 478 o "a una de las partes o a ambas separadamente", según voces del 479 ibídem. Obvio, es, por tanto, que esa denuncia de una convención por cualquiera de las partes debe tener eficacia jurídica para conseguir el fin que al constituirla se propuso la ley laboral, ya que no es aceptable, salvo los derechos correlativos a las obligaciones naturales, un derecho sin medios para ejercitarlo, o que no conduzca a un objetivo concreto.

c) ¿Y en qué consiste, siguiendo este raciocinio, la eficacia jurídica de que está

dotada la denuncia de la convención colectiva, definida, como ya se dijo, por la ley, como expresa voluntad de darla por terminada? En que los respectivos planteamientos de las partes para modificar o substituir parcial o completamente la convención denunciada por ellas sean la base de la decisión arbitral, cuando no fue posible un acuerdo entre las mismas durante las etapas de conciliación y arreglo directo. Y a la privación de esta eficacia jurídica equivale el que, no obstante existir denuncia patronal concreta de la convención, los árbitros sólo hayan de tener en cuenta para la solución del conflicto, "el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo del trabajo".

Surge de lo dicho que si a la denuncia de la convención hecha por el patrono se la priva de aquella eficacia jurídica, resultan irredimibles las obligaciones a su cargo, con manifiesta violación del artículo 37 de la Carta.

d) Podría decirse sin embargo que lo que resulta inconstitucional no es el artículo sub-lite, sino los citados del Código Sustantivo del Trabajo al establecer lo que han llamado algunos "convención eterna"; pero esta razón es sólo aparente porque dichos preceptos facultan por igual a ambas partes para manifestar su voluntad de "darla por terminada", sin limitar al solo pliego de peticiones de los trabajadores la decisión del conflicto, que es lo que en esencia hace inconstitucional la frase que se estudia.

e) Argúyese que el artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo estatuye la acción de revisión de las convenciones mencionadas y con su ejercicio puede librarse el patrono de las obligaciones convencionales que le sean excesivamente onerosas o imposibles de sobrellevar; pero esta acción, en primer término, la concede aquel precepto no sólo a los patronos sino también a los trabajadores, lo que indica que no fue instituida para sustituir la denuncia patronal de la convención, de que acaba de hablarse. En segundo lugar, procede su ejercicio "cuandoquiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica", es decir, en eventos de crisis general o de una rama o de un grupo de industrias y no para el caso de mala situación económica de un determinado empresario o patrono o sindicato, ya que la expresión "normalidad económica" se predica de situaciones generales, mas no de las de éste o de aquel individuo, aisladamente considerado. Las "imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica", a que el precepto remite, son situaciones de conjunto, comunes a varios patronos, empresarios o asociaciones de trabajadores para quienes sobrevino imprevista y grave anormalidad en la economía y los que pueden en virtud de esa causa general ejercitar, separadamente, la acción de revisión de las convenciones colectivas. No reemplaza, pues, esta acción de revisión la de denuncia de ellas, atrás estudiada.

Por otra parte, ese precepto (el 480) es correlativo del 50 del mismo estatuto, que prevé igual acción respecto de los contratos individuales de trabajo. Y en ambos eventos lo que la justicia del trabajo decide es "acerca de la existencia" de las alteraciones que se alegan de la normalidad económica. De aquí se concluye que por este aspecto tampoco reemplaza esta acción a la de denuncia de la convención colectiva, tantas veces citada.

f) Sostiénese también que la Constitución en sus artículos 17 y 32, acorde con los avances del derecho laboral, tiende a la protección especial del trabajador "y de las clases proletarias en particular" según reza el último de los preceptos invocados, lo cual es evidente; pero de aquí no se sigue que por esta razón ha de negarse al patrono los medios para poder librarse de una obligación que le resulta insostenible en un momento dado, consagrándose el principio de que puede haber derecho sin acción, salvo la excepción ya dicha, que es a lo que equivale el que el empresario tenga facultad para manifestar su voluntad de dar por terminada una convención colectiva y carezca, no obstante, de medio jurídico para hacer valer ante el Tribunal de Arbitramento ese propósito. Lo que, por otra parte, no se compadece con la protección que deben las autoridades a todas las personas, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional.

La ley de leyes consagra el criterio social moderno en cuya virtud hay que dar al tra-

bajador no sólo cuanto la justicia exige, sino todo cuanto la justicia permite; pero cosa alguna que vaya más allá de la justicia, ya que ésta es la norma rectora de la conducta individual, del comportamiento colectivo en las sociedades civilizadas y el fin que debe procurarse cuantas veces se interpreten la Constitución o las leyes de un país.

Esta es la orientación fijada por el Código Sustantivo del Trabajo para la mejor inteligencia de sus normas y es también pauta que ha de servir para interpretar la Constitución en la materia que se estudia, de forma que podría decirse que su "finalidad primordial es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social".

La protección especial que debe darse al trabajador y a las clases proletarias en particular, según los citados artículos 17 y 32 de la Carta, procura el equilibrio de las fuerzas sociales, sobre la base evidente de que los trabajadores se hallan en situación de manifiesta inferioridad económica. De allí las estrictas normas que con carácter de irrenunciables, establecen las leyes sobre salarios, prestaciones, indemnizaciones y garantías de diverso orden y sobre los derechos de huelga y de asociación de los trabajadores.

Pero conceder a los proletarios esta protección especial no puede implicar el menoscabo de derechos elementales de los patronos o empresarios, uno de los cuales es el de que no asuman carácter de irredimibles las obligaciones que contraen con sus trabajadores. La protección de una clase social para equilibrar su posición de inferioridad ante la otra, no significa el actuar contra ésta, pues la Constitución no puede interpretarse en el sentido de que estatuye normas contra uno de los estamentos sociales básicos de la organización económica existente en el país.

g) Conclúyese de lo expuesto que la proposición sub-lite es inexplicable al privar a los patronos de un medio jurídico eficaz para conseguir que puedan ser exonerados de obligaciones adquiridas en convenciones colectivas de condiciones de trabajo, cuando les resultan insostenibles o excesivamente gravosas. Así habrá de declararlo la Corte.

FALLO

Por razón de lo expresado la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es inexequible la proposición que dice: "...contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo del trabajo..." del numeral 2º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega,* con salvamento de voto; *José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada,* con salvamento de voto; *Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Esteban Bendeck Olivella,* Conjuez, con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero,* con salvamento de voto.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

A la sentencia anterior, de los doctores: José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salavar, Humberto Barrera Domínguez, César

Gómez Estrada, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero, Esteban Bendeck Olivella, Conjuez.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, al decidir la demanda de inexequibilidad contra el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968, declaró, por mayoría, inconstitucional la frase de éste que dispone: "contenida en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo". La Corte para llegar a esta conclusión hizo una serie de consideraciones simples que implican, frente a la Constitución Política, el que se hubiere enjuiciado la norma, con prescindencia, al menos, de la enmienda de 1936, es decir, colocándose la mayoría de la Corporación para el juzgamiento, en tiempo anterior al expresado año.

Esta razón, además de otros argumentos, como la consideración de que la guarda de la Constitución por parte de la Corte es integral, y que sus distintas normas deben interpretarse armónicamente, obligan a los Magistrados minoritarios, a puntualizar su desacuerdo con la sentencia, así:

1º La Corte aceptó el planteamiento errado que hizo el demandante en su libelo. En efecto, la Ley 48 de 1968, que modificó y adicionó substancialmente los Decretos legislativos y extraordinarios números 2351 de 1965 y 939 de 1966, y los adoptó como estatutos permanentes, estableció en el numeral 2º de su artículo 3º:

"En cualquier momento, antes de la declaración de huelga o durante su desarrollo, el sindicato o sindicatos a que están afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de éstos, los trabajadores en asamblea general, podrá solicitar que las diferencias precisas respecto de las cuales no se hayan producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo, sean sometidas al fallo de un tribunal de arbitramento obligatorio constituido en la forma que se determina más adelante".

Simplemente, hizo posible que no se ejercitara por el Sindicato o Sindicatos o por los trabajadores, el derecho de huelga, o que si ya había cese de actividades, a él se le pusiere fin, y el conflicto fuera dirimido por Tribunal Obligatorio de Arbitramento, que solamente decidiría de las diferencias precisas sobre las cuales no se hubiere producido acuerdo, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo.

Pues bien, esta norma sencilla, que como luego se verá sigue el sistema del Código, que a su vez desarrolla en forma ordenada y metódica el artículo 17 de la Constitución Política, fue tomada en un sentido distinto en la demanda, y aceptado el sentido por la Sala Plena.

Para el demandante la frase acusada "elimina el derecho de la parte patronal a participar en la negociación colectiva y a obtener una modificación en su favor de las condiciones económicas pactadas con sus trabajadores en una convención colectiva anterior". Esta eliminación se produce por el hecho de que el Tribunal de Arbitramento no puede conocer de la denuncia patronal de la convención.

Para la Corte, resulta "que lo que se pretendió con la frase acusada fue reducir el conflicto colectivo al solo pliego de peticiones de los trabajadores, aún existiendo denuncia concreta de la convención por el patrono, de forma de los árbitros fallarían únicamente con base en aquel pliego, sin tener en cuenta la denuncia patronal como fundamento de la decisión del conflicto".

Puede afirmarse, en presencia de estas dos transcripciones, que el demandante y la Corte piensan igual.

Sin embargo basta para demostrar el error jurídico cometido, considerar que precisamente cuando se declara la huelga y hay cese de actividades, o cuando se convoca el Tribunal de Arbitramento Obligatorio, ha terminado la negociación colectiva propiamente dicha, entre las partes, y por tanto, no puede afirmarse que se elimina el derecho del patrono para intervenir en ella. Ya ha intervenido en la negociación, precisamente en las etapas que la caracterizan: el arreglo directo y la conciliación.

Tampoco, puede decirse que se reduce el conflicto, en la hipótesis que indica la Cor-

te; lo que sucede es que el Tribunal de Arbitramento falla en relación con lo único para que tiene competencia, o sea sobre los puntos no acordados en la negociación colectiva.

2º La sentencia, sobre la base ya indicada, pretende luégo demostrar cómo la frase acusada infringe los artículos 37 y 16 de la Carta.

Respecto al primero, hace un extenso análisis, que parece dar a entender que la violación del segundo es meramente circunstancial. Pero no hay tal. Lo más grave en el fallo del cual disentimos, es precisamente el corto pasaje que le dedica a demostrar cómo la norma viola el artículo 16 de la Constitución: porque para llegar a esta conclusión tuvo que desconocer el artículo 17 ibídem, dándole una interpretación acomodaticia, que en este caso elimina su letra y su espíritu. Igualmente es simplista el significado que da al artículo 32 de la Carta.

3º Los principios generales de derecho del trabajo, aceptados por nuestra Constitución Política, que fueron desarrollados por la ley, y luego sistematizados con algunas reformas en el C. S. del T. indican como cuestiones esenciales:

a) Que en la relación laboral de carácter individual o colectivo, no hay igualdad entre las partes;

b) Que en virtud de esa desigualdad, la Constitución y la ley brindan su protección al trabajador, que es la parte débil de la relación, y

c) Que esa protección se manifiesta a través de preceptos que otorgan determinados derechos a la clase trabajadora, los cuales son correlativos de las obligaciones que también normas positivas imponen al patrono o al empresario.

En la Carta Fundamental, aparecen cuatro disposiciones, los artículos 16, 17, 18 y 32 de la actual Codificación, correspondientes los 3 primeros al Acto legislativo número 1 de 1936 y el último al Acto legislativo número 1 de 1968, cuyo significado es claro.

El artículo 16, que la Corte sólo analiza fragmentariamente, contiene dos principios: el primero asigna a las autoridades la función de garantizar " a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes"; y el segundo, "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

El artículo 17 establece que "el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado". El 18, consagra en favor de los trabajadores el derecho de huelga y el 32 vino a complementar el 17, cuando dijo: "Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos, y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

De modo que, los tres principios a que se aludió en este numeral aparecen claramente consagrados en la propia Constitución Política, y es por ello que no sea ni exacto, ni de recibo, por contrario al régimen constitucional que nos rige, el concepto contenido en la sentencia que dice: "la ley de leyes consagra el criterio social moderno en cuya virtud hay que dar al trabajador no sólo cuanto la justicia exige, sino todo lo que la justicia permite; pero no cosa alguna que vaya más allá de la justicia".

4º Las leyes sociales dictadas a partir de la vigencia de la reforma constitucional de 1936, desarrollan amplia y acertadamente los principios básicos contenidos en los artículos 16 y 17 de la Carta. De modo principal el Código Sustantivo del Trabajo.

5º De acuerdo con lo dicho, al establecer el artículo 3º de la Ley 48 de 1968 que, terminada la negociación colectiva, los puntos de desacuerdo que aún existieren en relación con el pliego de peticiones de los trabajadores, puedan ser sometidos a fallo de Tribunal de Arbitramento obligatorio, no hace otra cosa que continuar desarrollando el artículo 17 de la Constitución y además el 32 de la actual Codificación.

6º Existen en la Segunda Parte del CST obligaciones y prohibiciones claramente consignadas para los patronos o empresarios. Su enumeración para los efectos de este salvamento de voto puede sintetizarse así:

a) No atentar contra el derecho de libre asociación sindical. En este campo, se consideran como actos atentatorios de ese

derecho por parte del patrono, entre otros "negarse a negociar con las organizaciones sindicales que **hubieren presentado sus peticiones** de acuerdo con los procedimientos legales" (D. 3378/62 - Art. 1º, ordinal c);

b) Atender oportunamente a **los representantes del Sindicato, sus apoderados y voceros, cuando presentan a su consideración pliegos de peticiones** (Art. 375);

c) Retener las cuotas ordinarias y extraordinarias que los Sindicatos impongan a sus afiliados, con los requisitos de ley (Art. 23, Decreto Nº 2351/65);

d) Despedir o desmejorar en sus condiciones de trabajo, o trasladar a otras dependencias de la misma empresa o a un municipio distinto, a los trabajadores que gozan de Fuero Sindical, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo (Art. 405);

e) Despedir a **los trabajadores que hubieren presentado un pliego de peticiones**, sin justa causa, desde la fecha de su presentación y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto (Decreto 2351/65 y Decreto reglamentario 1373/66);

f) Recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones (Art. 65, D. L. Nº 2351/65);

g) Someter la parte del pliego en que no hubiere existido acuerdo al proceso de conciliación (Art. 436, C. S. T.);

h) Designar de común acuerdo con el Sindicato, o individualmente, conciliador para el arreglo del conflicto (Art. 29, D. L. 2351 de 1965);

i) Durante la huelga, el patrono no puede celebrar nuevos contratos de trabajo, salvo las excepciones legales (Art. 449, C. S. T.);

j) Designar, en caso de convocatoria de Tribunal de Arbitramento, el árbitro respectivo (Art. 453);

k) Se les prohibe el cierre de la empresa sin que previamente se cumplan los procedimientos legales y no pueden realizar despidos colectivos de trabajadores sin el lleno de determinados requisitos (artículos 464 y 466, D. L. 2351 de 1965 y D. R. número 1373 de 1966).

7º Las obligaciones que la ley impone a los patronos, son consecuencia de derechos que ésta da sólo a los trabajadores, por ejemplo: presentar pliegos de peticiones (Art. 374 del CST), declarar la huelga (Art. 429 ibídem) y decidir en este último caso, si entran en cese de actividades o prefieren que un Tribunal de Arbitramento Obligatorio decida el desacuerdo que con motivo del pliego exista con el patrono o empresario (Decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966).

8. Los derechos de los trabajadores, enunciados en el numeral anterior, se derivan precisamente de la función principal que tiene todo sindicato, o sea "estudiar las características de la respectiva profesión y los salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y su defensa" (Art. 373, ordinal 1º, C. S. T.).

9º En presencia de este esquema sobre derechos de los trabajadores y obligaciones y prohibiciones para los patronos, en materia de derecho colectivo, cuyo fundamento también es el precitado artículo 17 de la Constitución Política, se aprecia la equivocación de la Sala Plena al decir: "La protección de una clase social para equilibrar su posición de inferioridad ante la otra, no significa el actuar contra ésta, pues **la Constitución no puede interpretarse en el sentido que estatuya normas contra uno de los estamentos sociales básicos** de la organización económica existente en el país".

Llama la atención, que se invoque "la organización económica existente en el país", y no se tenga en cuenta la organización social, uno de cuyos pilares, precisamente, es considerar que el trabajo es una obligación social y que por tanto **goza de la especial protección del Estado.**

En cuanto a la "organización económica" del país su dirección está a cargo del Estado (Art. 32 C. P.).

10. La Sala Plena hizo especial énfasis en que la frase acusada era inexequible por infringir el artículo 37 de la Constitución,

que dice: "No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles", considerando que éstas son de las que en modo alguno puede librarse el deudor. De este tipo, agregó la Corte, "es la que se origina en una convención cuyo término resulta indefinido y respecto de la cual el patrono carece de medios para obtener la terminación o la modificación de las que le resulten demasiado gravosas".

Para explicar esta última frase, la Sala Plena indica cómo el texto 478 del C. S. T., prevé que si la convención no es denunciada por ninguna de las partes dentro de los sesenta días inmediatamente anteriores a la expiración de su término "se entiende prorrogada de seis en seis meses", y cómo de acuerdo con el 479 ibídem la convención denunciada por una parte o por ambas "continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención".

Esta explicación hace más oscura la primera parte de la interpretación de la Corte, porque deja a un lado la frase acusada, no la compara con el artículo de la Constitución que estima infringido y comienza a analizar preceptos cuya declaratoria de inexequibilidad no ha sido pedida.

Jamás en la cita de los textos 478 y 479 se encuentra el intérprete con dos fenómenos distintos que destruyen la noción misma de "obligación irredimible". El plazo legal de la convención, según el primero, y la condición en el segundo: durará vigente la anterior "hasta tanto se firme una nueva convención".

El plazo y la condición quitan por definición su carácter de irredimible a cualquiera obligación.

11. La obligación irredimible, siguiendo los lineamientos de la sentencia, es aquélla de que "en modo alguno puede librarse el deudor".

Es decir, que una vez se haya contraído no puede ser nunca solucionada. Conserva a través del tiempo, su misma identidad sin cambiar ni su calidad, ni su especie, ni su cantidad.

En el caso de las convenciones colectivas de trabajo o pactos de esta naturaleza no se puede hablar de "obligaciones irredimibles", sin confundir la convención misma con las obligaciones que de ella dimanan para la parte deudora.

Estas obligaciones sí cambian en el tiempo y se extinguen para dar nacimiento a otra u otras. Puede que la Convención tenga muy larga duración, siguiendo la vocación de continuidad que tiene el contrato de trabajo, pero unas obligaciones se irán extinguiendo por la terminación de los contratos, e irán formándose otras nuevas, con los trabajadores que reemplacen a los ausentes, o desaparecerán del todo, si éstos no son reemplazados.

Continúa la Corte diciendo que para hacer cesar en todo o en parte una convención colectiva o un pacto de esta índole, no existe sistema distinto del de suscribir "una nueva" (sic) y que para llegar a este fin, el CST ha establecido la denuncia, la cual se halla reglamentada por los artículos precitados que la entienden "como expresa voluntad de darla por terminada", y que puede hacerse por una de las partes o por ambas. La denuncia, continua, debe tener eficacia jurídica para conseguir su fin, ya que no es aceptable un derecho sin medios para ejercitarlo o una acción que no conduzca a un objetivo concreto, y para el caso que examina, finaliza, no existe esa eficacia jurídica porque se impide con la frase acusada que el Tribunal de Arbitramento conozca de los respectivos planteamientos de las partes, para que sustituya parcial o completamente la convención denunciada, ya que los árbitros sólo deben tener en cuenta para la resolución del conflicto, "el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo del trabajo".

En la síntesis que se acaba de hacer se observa ante todo que la Sala Plena vuelve a insistir en la igualdad de las dos partes —sindicato y patrono— y sin tener en cuenta la especial protección que brinda la Constitución y la ley al trabajo y al trabajador, dice, refiriéndose a la denuncia de la convención por parte del patrono, que "no es aceptable un derecho sin medios para ejercitarlo o una acción que no conduzca a un objetivo concreto", y luego, al preguntarse en qué consiste la eficacia jurídica de la denuncia, se responde a sí misma expresando que "en que los respectivos planteamientos

de las partes para modificar o sustituir parcial o completamente la convención" sean la base de la decisión arbitral, cuando no fue posilble un acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación.

Con esta tesis, que la minoría no acepta, terminó la vigencia del artículo 17 de la Carta y de la legislación que en materia de principios generales y de derecho colectivo, se ha citado en este salvamento. El Tribunal de Arbitramento podrá, inclusive, prescindir de todas las prestaciones extralegales logradas y sólo dejar al empresario la obligación de pagar el mínimo establecido en el Código.

12. La Sala Plena, indudablemente no dio la única interpretación posible a los artículos 478 y 479 del C.S. del T. que para una mayor claridad, se transcriben:

"Artículo 478. **Prórroga automática.** A menos que se hayan pactado normas diferentes en la convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término, las partes o una de ellas no hubiere hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación".

"Artículo 479. **Denuncia.** (Modificado, D. 616/54, Artículo 14). Para que sea válida la manifestación escrita de dar por terminada una convención colectiva de trabajo, si se hace por una de las partes, o por ambas separadamente, debe presentarse por triplicado ante el Inspector del Trabajo del lugar, y en su defecto ante el Alcalde, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de su presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma. El original de la denuncia será entregado al destinatario por dicho funcionario, y las copias serán destinadas para el departamento Nacional del Trabajo y para el denunciante de la convención. 2) Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención".

En virtud de la primera norma, la convención si no es denunciada por los trabajadores o por el patrono se prorroga de seis en seis meses. Entonces, al faltar el denuncio, aquéllos no podían presentar pliegos de peticiones, hasta la nueva oportunidad que el mismo artículo les brinda.

En cuanto al patrono, si no denunciaba la convención, las obligaciones que por medio de ella había contraído representaban para los trabajadores un derecho cierto durante otros seis (6) meses.

No debe olvidarse que, al hablar el CST sobre conciliación, dice: "La función de los conciliadores es la de procurar un arreglo equitativo, consultando el mutuo interés de las partes". (D.L. 2351/65, artículo 30).

Para la minoría de la Sala, ante la circunstancia de que el Código de la materia no otorga derecho a los patronos para presentarle a sus sindicatos, pliegos ni contrapliegos, la verdadera eficacia jurídica de la denuncia de la convención colectiva es la que se deja expresada.

En resumen, nuestro salvamento de voto se basa, en que no está demostrada, de modo inequívoco, la violación de texto constitucional alguno por la norma objeto de acusación.

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO
Del Magistrado doctor César Gómez Estrada

Mi discrepancia con la anterior sentencia radica simplemente en que a mi juicio ningún agravio a la Constitución Nacional puede resultar de un precepto que, como el que fue materia de dicho fallo, se limita en realidad a prefijar la cuestión substancial precisa y concreta susceptible de ser debatida y decidida en un proceso arbitral determinado, y por eso mismo a señalar implícitamente los límites de la competencia en ese caso del respectivo tribunal.

Si no puede remitirse a dudas que es perfectamente jurídico y normal, dentro de nuestro régimen constitucional, que por razones de política procesal o de cualquier

otro orden, que sólo a él incumbe apreciar, el legislador está en capacidad de disponer que en un proceso determinado no se debatan y decidan por vía de acción sino las pretensiones de una de las partes, no se advierte cómo puede vetarse de inconstitucional una norma que así lo establezca, y menos todavía si ello se hace interpretando tal norma en el sentido de que de revés envuelve el sacrificio y la eliminación de las pretensiones que conforme a la ley sustancial corresponderían a la otra parte sobre la misma materia.

En el presente caso tuvo que hilarse muy delgado y con exceso de sutileza para encontrarle fundamento a la inexequibilidad declarada. Así, por ejemplo, fue indispensable que se acudiera a relacionar la disposición acusada con otras de su misma categoría jerárquica, para deducir del conjunto que de aquélla precisamente, no de las demás, resultaba el defecto de inconstitucionalidad. Lo que significa, entonces, que ese supuesto defecto no podía descubrirse exclusivamente en la norma impugnada, sino mediante el auxilio de otras que no fueron objeto de acusación en la demanda, de modo que a la postre vendrían a resultar vistas las cosas bajo la perspectiva en que las consideró la sentencia anterior, que la norma impugnada no configura una proposición jurídica completa que permitiera hacer el pronunciamiento que se hizo.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO

CONTROL DE NOTICIAS

La Corte se declara inhibida, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 592 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Presidente de la República ha remitido a la Corte, para decidir sobre su constitucionalidad, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución. el Decreto 592 del 21 de abril de 1970, firmado por él y todos sus Ministros.

TENOR DEL ACTO

"Decreto número 592 por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional.

El Presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que por Decreto Nº 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá D. E., podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con la difusión de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden.

Artículo 2º. El presente decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970.

(Firmados) **Carlos Lleras Rrestrepo**, Carlos Augusto Noriega, Ministro de Gobierno, Alfonso López Michelsen, Ministro de Relaciones Exteriores; Fernando Hinestrosa, Ministro de Justicia y Educación (encargado); Abdón Espinosa Valderrama, Ministro de Hacienda y Crédito Público; General Gerardo Ayerbe Chaux, Ministro de Defensa nacional; Armando Samper Gnecco, Ministro de Agricultura; John Agudelo Ríos, Ministro del Trabajo y Seguridad Social; Antonio Ordóñez Plaja, Ministro de Salud Pública; Hernando Gómez Otálora, Ministro de Desarrollo Económico; Carlos Gustavo Arrieta, Ministro de Minas y Petróleos; Antonio Díaz G., Ministro de Comunicaciones; Bernardo Garcés Córdoba, Ministro de Obras Públicas".

FIJACION EN LISTA, IMPUGNACIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR

Durante la fijación en lista del negocio, y con arreglo al artículo 14 del Decreto 432

de 1969, presentaron escritos los ciudadanos Carlos V. Soto y César Castro Perdomo y el Procurador General de la Nación.

IMPUGNACION DE SOTO

Sostiene que el Decreto 592, como todos los expedidos o que se den a consecuencia del estado de sitio que declaró el Decreto 590 del año en curso, carece de fundamento constitucional, ya que, a su juicio, la declaración aludida fue inmotivada, por no existir conmoción interior cuando se hizo, ni después, sino efímeras expresiones de inconformidad popular, inocuas, y debidas a declaraciones electorales del Ministro de Gobierno.

IMPUGNACION DE CASTRO PERDOMO

En extenso escrito se arguye:

Que el Decreto 592 delega en Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá una competencia intransferible que la Carta Política confiere exclusivamente al Gobierno en caso de turbación del orden público, con lo cual se traspasa el artículo 121 del estatuto fundamental; y

Que así también se quebranta el precepto 135 del mismo cuerpo de normas, en cuanto éste sólo permite al Presidente de la República delegar "determinadas funciones" "como suprema autoridad administrativa", dentro de una normalidad jurídica, nunca en período excepcional, a ciertos agentes públicos, y mediante previo señalamiento por ley de las funciones delegables; situación, requisitos y materias que en manera alguna atiende, cumple ni contempla el acto que se examina.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público opina en resumen: 1) Que la redacción del artículo 1º del Decreto 592 permite interpretarlo en el sentido de que son los funcionarios que allí se señalan quienes deben expedir las reglas sobre revisión y prohibición de las noticias capaces, a juicio de ellos, de turbar la tranquilidad pública; 2) Que la norma podría estimarse, en este sentido, contraria al artículo 121 de la Constitución; 3) Que si se pretendió hacer una delegación de funciones, a la clara improcedente, el método seguido, además de inconstitucional porque supone eximir de responsabilidad al Presidente, no se ajusta al artículo 135 de la Carta; y en fin, cree el Procurador que si el decreto contiene de por sí un ordenamiento restrictivo de los derechos y garantías a que alude y a los Gobernadores y demás agentes allí mencionados se les confía apenas su cumplimiento, entonces no sería contrario al citado artículo 121.

CONSIDERACIONES

Primera

Cuando la Corte Plena se preparaba a tomar una decisión de fondo en este negocio, con base en la ponencia oportunamente elaborada y registrada por la Sala Constitucional, el Gobierno dictó el Decreto Nº 738 de 15 de mayo de 1970, por medio del cual se levantó el estado de sitio, y, por consiguiente, dejó sin efectos el Decreto Nº 592 de 22 de abril del mismo año.

Segunda

Dispone el artículo 30 del Decreto Nº 432 de 1969 que "cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma acusada o revisada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

RESOLUCION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el presente negocio, por sustracción de materia.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase. Publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domín-*

guez, con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega*, con salvamento de voto; *José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar*, con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez*, con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez*, con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago*, con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria*, con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo*, con salvamento de voto, *José María Velasco Guerero.*

Herlberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los doctores Magistrados: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos, de procurar que la acción del gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático, de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmedia-

tamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite

y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, esto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolon-

garse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO

Al fallo anterior de los doctores: José Gabriel de la Vega y Luis Sarmiento Buitrago.

Opinamos que cuando se trata de decretos legislativos cuya vigencia cesa por suspensión del estado de sitio, la parte motiva del fallo respectivo, aunque éste concluya con una inhibición para decidir por sustracción de materia (Art. 30 del Decreto 432 de 1969), debe contener las razones que a juicio de la Corte justifique o no el acto que se revise, desde el punto de vista constitucional. Claro es que este proceder se justifica cuando la importancia del asunto así lo aconseje. De esta manera se ajustaría la Corte a una jurisprudencia arraigada, que no existe razón para desechar en los momentos actuales. Por ello, y teniendo en cuenta la libertad que distingue la expresión del pensamiento por medio de salvamento de voto, pasamos a consignar nuestra opinión disidente en lo que hace a los considerandos del fallo de fecha de junio de 1970, relativo al Decreto 592 del 21 de abril de 1970, exposición que comprenderá dos partes: 1ª texto del Decreto 592; y 2ª consideraciones por las cuales lo reputamos inconstitucional.

TENOR DEL ACTO

"Decreto número 592, 'por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional'.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

"Que por Decreto Nº 590 de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

"Decreta

"Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, los gobernadores, intendentes, comisarios y alcalde mayor de Bogotá, D. E., podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con la difusión de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden.

"Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

"Comuníquese y publíquese.

"Dado en Bogotá, D. E., a 21 de abril de 1970.

"(Firmados) CARLOS LLERAS RESTREPO. Carlos Augusto Noriega, Ministro de Gobierno. Alfonso López Michelsen, Ministro de Relaciones Exteriores. Fernando Hinestrosa, Ministro de Justicia, y Educación (encargado), Abdón Espinosa Valderrama, Ministro de Hacienda y Crédito Público. General Gerardo Ayerbe Chaux, Ministro de Defensa Nacional. Armando Samper Gnecco, Ministro de Agricultura, John Agudelo Ríos, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Antonio Ordóñez Plaja, Ministro de Salud Pública. Hernando Gómez Otálora, Ministro de Desarrollo Económico. Carlos Gustavo Arrieta, Ministro de Minas y Petróleos. Antonio Díaz G., Ministro de Comunicaciones, Bernardo Garcés Córdoba, Ministro de Obras Públicas".

CONSIDERACIONES

1. El numeral 7º del artículo 120 de la codificación constitucional atribuye "al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa", la misión de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado".

2. Para lograr ese cometido, en caso de guerra exterior o de conmoción interior, el artículo 121 dispone que el Presidente podrá, con la firma de todos los Ministros, y previo concepto del Consejo de Estado (Art. 141), "declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella".

3. Cuando surge el estado de sitio, con la indicada mira de "restablecer" el orden público donde fuere turbado, el referido artículo 121, estatuye que, "mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades 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".

4. En virtud de esta suma de competencias, el Gobierno queda habilitado para dictar reglas cuya ejecución sea conducente al fin que las determina, esto es, restablecer el orden público turbado, nunca para lograr otros objetivos. Entre las normas del estado de sitio y la necesidad de restablecer el orden tiene que existir una relación de causa a efecto.

Semejantes preceptos no han de originar dudas o confusiones, harto peligrosas en estado de necesidad, el cual requiere máxima nitidez, pues bajo su imperio a la ciudadanía importa saber a punto fijo, sin riesgos de poderes discrecionales dependientes de la voluntad mudable de gobernantes o funcionarios, las pautas directrices de su conducta, bajo el amparo de la autoridad, como corresponde en un Estado de derecho. El régimen de excepción supone leyes, con derechos individuales garantizados, en la medida en que subsistan, restringidos o no.

5. Y tales disposiciones requieren adoptarse por medio de actos jurídicos, no de cualquier manera indicativa de la voluntad del gobernante, como podrían ser órdenes de superior a inferior, resoluciones, circulares, o decisiones de policía, ni siquiera medidas del "Gobierno" en la acepción que trae el artículo 57 de la Constitución, a tenor del cual "ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y jefes de departamentos administrativos tendrán valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el jefe de departamento administrativo correspondiente". Las normas que expida el Gobierno dentro de la legalidad excepcional que es capaz de originar la declaración del estado de sitio, necesitan revestir la forma de decretos, y no comunes y corrientes, sino especialísimos, limitados por la finalidad de restablecer el orden público y sometidos a la exigencia de requerir las firmas tanto del Presidente de la República como de todos los ministros. "Los decretos —reza el artículo 121— que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros".

6. Los decretos de que se trata tendrán valor de ley, en sentido material; o, como dice el numeral 8º del artículo 118 de la Carta, "fuerza legislativa", aunque sin virtud para derogar leyes preexistentes, por la razón ya dicha de que su radio de acción se circunscribe al restablecimiento del orden. De ahí es el artículo 121; "el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio".

7. De consiguiente, precisa que esos reglamentos, como las leyes, expresen normas generales, abstractas e impersonales, aplicables **erga omnes**, distintivos que ofrecen garantía contra la arbitrariedad, tan posible en situaciones anormales.

8. Tales actos tienen que ser obra exclusiva del Presidente y sus ministros, quienes por ellos responden, de acuerdo con palabras del artículo 121: "Serán responsables el Presidente y los ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier

abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo".

De lo anterior se sigue que los decretos ejecutivos, cuando llevan las firmas del Presidente y todos los ministros, rigen objetivamente el funcionamiento del estado de sitio, e imponen obediencia tanto a las autoridades como a los ciudadanos.

II

9. El Decreto 592, según se vio, establece que mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde mayor de Bogotá, D. E., podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con la difusión de noticias, informaciones y propaganda radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden".

10. La disposición transcrita suscita los siguientes reparos:

11. Se confiere a gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde mayor de Bogotá capacidad "para tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública", relativamente a difusión de noticias, informaciones o propaganda. En adelante corresponde a los funcionarios mencionados ejercer la tarea de dictar reglas sobre esas cuestiones, siendo de suponerse que el ámbito de aplicación de las normas jurídicas que adopten coincidirán con las delimitaciones de las respectivas entidades territoriales que ellos dirigen administrativamente, como agentes de la rama ejecutiva del poder. Esta atribución de facultades está inserta en la conferida al Presidente de la República y a sus ministros, "para tiempos de guerra o de perturbación del orden público" (Art. 121). Los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde mayor de Bogotá, como agentes del gobierno pueden ser llamados a cumplir "las medidas" que éste dicte a efectos de "restablecer o mantener la tranquilidad pública". Mas carecen de idoneidad para expedir o reglamentar ellos mismos los mandatos respectivos. Las facultades del Presidente, del gobierno, en esta especie de cuestiones, excepcionales y privativas, emanan de la Constitución, con carácter intransferible. En este punto esencial se diferencian de otras funciones que el Presidente, por derogación específica al carácter estricto que reviste toda atribución de competencias, sí puede delegar, únicamente a ministros, jefes de departamentos administrativos y gobernadores, jamás a intendentes, comisarios o alcaldes mediante el cumplimiento previo de trámites que el Decreto 592 no observa ni tenía por qué respetar (Art. 135 C. N.). La prescripción era por tanto inconstitucional, vicio que en este caso ni siquiera sería corregible de haberse seguido el procedimiento que traza el texto constitucional que acaba de mencionarse.

12. El anterior concepto se halla más desarrollado en las siguientes consideraciones del Procurador General de la Nación:

"2º Como expresamente lo establece la Carta en el inciso 1º del artículo 121, los poderes extraordinarios consiguientes a la declaración sobre turbación del orden público y estado de sitio en todo el territorio nacional —que en el presente caso fue hecha mediante el Decreto extraordinario 590 de 1970, expedido el mismo día que el sometido a la revisión de la H. Corte— los adquiere el Gobierno, no sus colaboradores ni sus agentes seccionales o locales.

"Es por acto del Presidente de la República firmado también por todos los ministros como se puede suspender, no derogar, normas incompatibles con el estado de sitio y expedirse otras temporales mediante las cuales se restrinjan las garantías y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, siempre con miras a la preservación del orden público en todo el territorio nacional y a su restablecimiento donde fuere turbado (Art. 120-7º).

"3º En el texto revisado encuentro por lo menos falta de técnica en su redacción, que permite interpretarlo en el sentido de que son los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde mayor de Bogotá, quienes expedirán las normas sobre revisión previa y prohibición de la difusión de noticias, que a su juicio sean necesarias para

mantener o restablecer la tranquilidad pública, es decir, para restringir los consiguientes derechos y garantías individuales en cuanto puedan afectar el orden público.

"En este sentido la norma podría estimarse contraria al precepto constitucional anteriormente citado, que atribuye al Gobierno las facultades de esa naturaleza.

"Y si lo que se pretendió hacer fue una delegación de funciones o descentralización de poder —improcedente aquí por cuanto implica eximir de responsabilidad al Presidente de la República—, entonces la disposición no se ajusta al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución, que contempla dos pasos para el perfeccionamiento de esa especie de descentralización administrativa: la norma de carácter legislativo que confiera la autorización para delegar y señale las materias o funciones delegables y luego la de carácter administrativo que en concreto realice la delegación, con escogimiento del delegatario y determinación precisa de lo delegado.

"Sobre estos supuestos, la norma estudiada sería inexequible como violatoria de los preceptos constitucionales mencionados".

13. La inconstitucionalidad anotada sube de punto si se tiene en cuenta que las extrañas facultades conferidas a gobernadores, intendentes, comisarios y alcalde mayor de Bogotá dan una latitud de apreciación tan vasta, que les imprime naturaleza discrecional, al establecer el decreto que en virtud de ellas "podrán tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública en relación con la difusión de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden".

14. Las facultades que la Constitución permite ejercer al Presidente, al Gobierno, en estado de sitio, son restringidas; su objeto está determinado por la obligación de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado" (Art. 120, 7º). Las reglas a que deba someterse la conducta oficial para alcanzar esa finalidad tienen que adoptarse por medio de "decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente", con la "firma de todos los ministros" (Art. 121). En dichos decretos han de preverse, como en toda regla jurídica, los hechos precisos que condicionen su aplicación, y las consecuencias de ésta. Si fuere necesario, las disposiciones legislativas en que consistan pueden reglamentarse por el Gobierno, como toda ley, para darles efectividad. Así establecidas y, si fuere el caso, reglamentadas, deben cumplirse y hacerse cumplir por las autoridades administrativas a quienes se encomiende la respectiva ejecución. Pero a éstas no incumbe la iniciativa reguladora que imprime legitimidad a los ordenamientos sociales. Salirse de este marco de capacidades es trastrocar el orden jurídico especial constitutivo del estado de sitio y quebrantar, como lo hacía el Decreto 592, el artículo 121 de la Carta.

15. No sobra relievar que la atribución de un poder discrecional tan vasto como el concebido en el artículo 1º del Decreto 592, a gobernadores, intendentes, comisarios y alcalde mayor de Bogotá, en materias capitales, como la libertad de pensamiento en sus manifestaciones escritas o radiofónicas, ni siquiera sería dable otorgarla por decreto en estado de sitio al propio Presidente de la República. La única fuente jurídica dotada de virtud para darles semejantes potestades sería la Constitución. Pero ésta no sólo dejó de hacerlo en los términos restrictivos que hoy imperan, sino que en su tenor de 1886, más amplio, rechazó expresamente tal concesión, por excesiva y peligrosa. Con efecto, en el primer proyecto de la Constitución de 1886 se propuso investir al Presidente "de las facultades que crea necesarias para contener la agresión o reprimir el alzamiento, con arreglo al Derecho de Gentes". La concesión de facultades que el Presidente "crea necesarias" fue suprimida con el asentimiento unánime de los autores de la Carta en su primera versión, por anular, se arguyó, la responsabilidad moral y legal del Presidente y ministros, "si llegare a haber exceso en el ejercicio del poder discrecional

que se le concede". Esa concesión resultaba antitécnica con otros artículos del proyecto. Mas lo sería hoy, si existiera. Y la contradicción se dilata cuando eso de permitir medidas que se "estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública", en relación con la imprenta, la radiodifusión o lo que fuere, se consagra relativamente a gobernadores, intendentes, comisarios o alcalde mayor de Bogotá. Lo que no puede hacer el Presidente, sí serían capaces de prescribirlo y ejecutarlo, a su talante, dichos funcionarios, subalternos del Presidente donde los haya. El contraste con la Constitución en vigor —artículo 121— aparece rotundo.

El Decreto 592, era inexequible.

16. Que las facultades discrecionales consagradas en el Decreto 592 sólo conciernen " a la difusión de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse", sin abarcar el conjunto de los derechos civiles y las garantías sociales, no autoriza para sostener que con ello el Gobierno Nacional apenas ha establecido un ordenamiento limitado a las sanciones de previa revisión y prohibición de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritas, y que a los gobernadores les correspondería únicamente aplicar esas medidas lícitas de prevención o represivas. No se ve cómo pueda desatenderse una redacción clara, clarísima, como la del artículo 1º del Decreto 592, para prestarle, por deducción de un espíritu legislativo que precisaría concretar en otras palabras, una inteligencia diferente. El empleo de nuevos vocablos, cualquiera adición sobre lo que habría de entenderse como restrictivo de la facultad discrecional conferida a los agentes públicos enumerados en el artículo primero en estudio, demostraría que a su sentido claro se le introduce nuevas precisiones y recortes, desfigurándolo, no obstante los términos generales empleados en dicho texto. Tales cortapisas, de pura invención, equivaldrían a pautas legislativas que al juzgador no incumbe decretar.

17. Si la Corte admitiese tan notables anchuras de interpretación, y nada menos que frente a situaciones excepcionales como son por antonomasia las concernientes al estado de sitio, tendría que concluir que el artículo 1º del Decreto 592 encierra plenitud normativa y reglamentaria, por sí mismo, en cuanto dicta una regla: prohibición de difusión de noticias, informaciones o propagandas, y encomienda su mera y trivial ejecución a los funcionarios subalternos llamados Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá. De esta manera los susodichos empleados no tendrían más que hacer sino censurar textos expresivos de ideas o pensamientos destinados a su transmisión al público, o, con mayor grado de desembarazo y sencillez, prohibirlos lisa y llanamente, sin otra orientación que la consignada en el decreto: "para tomar las medidas que estimen necesarias para restablecer o mantener la tranquilidad pública", es decir, sin sujeción a nada ni a nadie, ni siquiera al Presidente de la República, ya que éste, según se vio, carece de aptitud para proceder en la forma que el decreto sí tolera a los funcionarios que menciona.

18. Así y todo, aún si se olvidaran sus vicios, el decreto chocaría por incongruente con la esencia fundamental de nuestro sistema legislativo, el cual es unitario, y por lo mismo, rechaza la diversidad de reglamentaciones jurídicas relativamente a las personas o al ámbito de aplicación de las leyes. El artículo 1º de la Constitución la señorea con énfasis: "La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria", y de ahí que prescinda de particularismos enervantes, e imponga la vigorosa generalidad en Códigos y estatutos que fundan y definen los derechos, lo mismo que en la administración encargada de hacerlos efectivos. Como la misión de Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá es administrativa, enderezada a cumplir idénticas leyes nacionales en todo el territorio de Colombia, no se concibe que por obra de ellos los ciudadanos se puedan hallar sometidos a dispares regulaciones en materia de orden público. A esta situación traería el Decreto 592, pues como facultaba a empleados subalternos, con capacidad circunscrita a distintas secciones del territorio, para tomar ciertas medidas "que estimen necesarias", discrecionalmente, sin estar regladas, es

apenas natural que el juicio de los unos les aconsejara providencias diferentes de lo que su propia estimación a otros dictara como acertadas. Por donde se llega ineluctablemente a disparidad de orden jurídico en asunto concerniente al estado de sitio.

Los particularismos enervantes, rechazados como nocivos por el constituyente de todas las épocas, cobrarían vigor expansivo, para irrisión del orden y la simetría constitucionales.

19. A qué insistir en el análisis de un acto de todo punto violatorio de la Carta? Las conclusiones hasta ahora deducidas justificarían con creces una decisión de inconstitucionalidad.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO. — DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 1970

Inhibición por sustracción de materia, respecto del Decreto legislativo 593 de 1970 que atribuyó a la Justicia Penal Militar el conocimiento de algunas infracciones previstas en las leyes penales comunes.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diez y siete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Procedente de la Presidencia de la República ha llegado a la Corte Suprema de Justicia el Decreto número 593 de abril 21 de este año, expedido en virtud de las facultades del artículo 121 de la Carta.

TEXTO DEL DECRETO

Decreto Número 593 de 1970
(Abril 21)

"por el cual se atribuye a la Justicia Penal Militar el conocimiento de algunas infracciones previstas en las leyes penales comunes".

"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 número 590 de 1970,

"Decreta

"Artículo 1º A partir de la vigencia del presente Decreto y mientras subsista el estado de sitio, la Jurisdicción Penal Militar, además de los delitos establecidos en el Código de la materia, conocerá de las siguientes infracciones:

"a) Delitos contra la existencia y la seguridad del Estado;

b) Delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado;

c) Asociación para delinquir;

d) Secuestro;

e) Extorsión;

f) Del incendio y otros delitos que envuelven peligro común;

g) Del delito de robo cometido contra instituciones bancarias o Cajas de Ahorros;

h) Conocerá igualmente, de cualquier otro delito cometido en conexidad con los anteriores; y de las conductas antisociales de que se ocupan los artículos 29, 30, 31 y 33 del Decreto-ley número 1699 de 16 de julio de 1964.

"Artículo 2º Mientras subsista el estado de sitio, todos los delitos y las conductas antisociales de competencia de la Justicia Penal Militar, se investigarán y fallarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales.

"Los procesos penales en curso, por los delitos de secuestro y extorsión, pasarán a la jurisdicción castrense en el estado en que se hallen las investigaciones adelantadas en ellos.

"Artículo 3º Los delitos de Deserción, Abandono del Puesto y Abandono del Servicio continuarán investigándose y fallándose por el procedimiento especial de que trata el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo 4º La facultad para convocar Consejos de Guerra Verbales corresponde a los Jueces de Primera Instancia de conformidad con lo previsto en el artículo 566 del Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo 5º Facúltase al Gobierno para crear los cargos que sean necesarios para el cumplimiento de este Decreto y para ha-

cer los traslados presupuestales a que haya lugar.

"Artículo 6º Este decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Antes de proceder la Corte a estudiar en Sala Plena la ponencia aprobada en Sala Constitucional y debidamente registrada, ha sido dictado el Decreto número 738 de 15 de mayo en curso, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio dispuesto por el Decreto 590 de 1970".

En este Decreto expresamente se determina que deja de regir el Decreto 593 en estudio o sea que ha perdido su vigencia.

Esta consideración lleva a la Corte Suprema de Justicia, en SALA PLENA, previo nuevo estudio de la SALA CONSTITUCIONAL, a dar aplicación al artículo 30 del Decreto 0432 de 1969 y en consecuencia,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir definitivamente, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad del Decreto número 593 de 21 de abril de 1970.

Comuníquese al Gobierno, publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia; Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega,* con salvamento de voto; *José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Al fallo de inhibición por sustracción de materia del Decreto legislativo número 593 de abril 21 de 1970 del Magistrado Luis Sarmiento Buitrago. El Magistrado José Gabriel de la Vega se adhiere en lo esencial.

Son estas las razones de mi respetuoso disentimiento:

a) La Constitución Política de la República de Colombia asigna a la Corte Suprema de Justicia "la guarda de la integridad de la Constitución".

Con esta clara finalidad no ha fijado otro límite al ejercicio de esa función suprema cuando se trata de leyes decretos dictados en tiempo de paz que la acusación presentada por cualquier ciudadano, así pertenezca al Ministerio Público o a la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

Pero en tratándose de decretos dictados por el Presidente en estado de sitio o de emergencia económica, no solamente no existe limitación alguna para que la Corte asuma el conocimiento de tales decretos, sino que esa función suprema tiene carácter de obligatoriedad en los términos de los artículos 121 y 122 de la Carta.

La guarda de la Constitución no es solamente el restablecimiento del orden jurídico lesionado por una norma violatoria, sino la prevención o tutelaje permanente contra lo que pueda violarla. Estas dos actitudes de la Corte están ampliamente autorizadas por la propia Constitución, al permitir, como ya se anotó, que cualquier ciudadano pueda acusar los decretos o leyes que considere lesivos de la Carta, sino también decidiendo sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley cuando éstos sean objetados por el Gobierno como inconstitucionales; en este caso la facultad de decisión es simplemente preventiva.

La función revisora de los decretos dictados en estado de sitio que la Carta asigna obligatoriamente a la Corte tiene también doble finalidad: restablecer el orden constitucional y prevenir que se viole, finalidad ésta que se cumple aún con la simple doctrina, que es un medio que preserva también aquel orden.

Esta doble finalidad resulta evidente dentro del texto de la Carta, ya que en el parágrafo del artículo 121 se establece la revisión obligatoria de los decretos dictados con fundamento en dicha disposición constitucional, no simplemente para declararlos inexequibles, si lo son, sino para juzgar de su constitucionalidad en general; es decir, para decidir no solamente si son inconstitucionales, como ocurre en las acciones de inexequibilidad, sino también para decidir si son constitucionales. Así es como se cumple a cabalidad la función de guarda o preservación de la integridad de la Carta: restableciendo el orden lesionado, declarando inconstitucionales los decretos que lo lesionan y dando certeza definitiva de constitucionalidad a esos mismos decretos cuando no lesionan el orden constitucional.

La decisión definitiva sobre la constitucionalidad de determinados decretos legislativos resulta útil para el orden constitucional, que no está limitado por la época en que se expidan o rijan tales decretos, sino que es un orden cuya preservación debe cumplirse mientras esté vigente la Carta. Es decir, que consulta mejor su espíritu y su letra el hecho de que la Corte califique siempre la constitucionalidad de estos decretos, aunque dejen de regir antes de proferirse el fallo en lugar de producir incertidumbre respecto de una cuestión sobre la cual le corresponde decidir definitivamente, cualesquiera que sean las circunstancias, ya que la Constitución no ha hecho excepciones o establecido limitaciones de ninguna clase al ejercicio de esa función, sino que la exige de manera especial, que ha previsto términos más apremiantes para ello y lo ha hecho obligatorio y no simplemente subordinado a las acciones públicas de inexequibilidad. La tutela y el restablecimiento del orden público, que es fin esencial del Estado, requiere para su mayor eficacia esa colaboración armónica entre el Gobierno y los Jueces, como lo prevé el artículo 55 de la Carta, la cual es más completa si el Gobierno sabe o puede saber en cualquier momento, antes o después de dictados los decretos, dentro de cuáles límites han de ejercerse las facultades del artículo 121 de la Constitución, según el criterio de la Corte expresado en ejercicio de la función de guarda de la Constitución. Esa colaboración armónica de la Justicia con el Gobierno y esa guarda de la integridad de la Constitución son más eficaces si no se limitan solamente a restablecer el orden constitucional lesionado, sino que ayudan a evitar esa lesión y fijan un criterio cierto, lo que es también muy importante para juzgar la responsabilidad del Gobierno.

Por estas razones, puede decirse que la Corte no cumple a cabalidad su función de preservar la Constitución en su integridad si se abstiene de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de un decreto que se deroga después de que la Corte ha asumido el ejercicio de esa función atribuída por la Carta sin limitaciones o excepciones de ninguna clase. Esta conducta puede conducir a graves corruptelas que lesionan en forma irreparable el orden constitucional, ya que un Gobierno —que como puede ser bueno, como no serlo, dentro del vaivén de la vida democrática— puede expedir decretos inconstitucionales que en pocos días produzcan sus efectos y derogarlos, ya conseguidos esos resultados, antes que la Corte decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Por el contrario, la conducta inversa, la de definir la constitucionalidad de tales decretos, aún después de perder su vigencia, puede evitar esa clase de abusos y representa una preservación más eficaz del orden constitucional para el pasado, para el presente y para el futuro.

b) Tan celoso de la guarda de la integridad de la Constitución ha sido siempre el constituyente, especialmente en los casos de estado de sitio, que en el Acto legislativo número 1 de 1960 ordenó la convocatoria del Congreso en el mismo decreto en que se declaraba turbado el orden público o la reunión de esta Corporación, por derecho propio, en los mismos casos, para que este supremo Cuerpo legislativo pudiese acudir a la Corte Suprema de Justicia en demanda de una decisión definitiva sobre la constitucionalidad de los decretos dictados con base en el artículo 121. El simple silencio de la Corte, según el Constituyente, en resolver sobre la constitucionalidad de tales decretos, después del brevísimo tér-

mino de seis días, suspendía la vigencia de ellos.

El Constituyente de 1968 no fue menos celoso del orden constitucional al disponer que la Corte Suprema debe decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en estado de sitio dentro de breves términos, cuyo incumplimiento da lugar a la destitución de los Magistrados responsables. Este Constituyente exoneró al Congreso de la vigilancia permanente sobre el Ejecutivo en el estado de sitio, pero la asignó a la Corte en forma más imperativa y obligante, por medio del control constitucional de esos decretos, con decisión definitiva. El Constituyente dio a la Corte funciones superiores a las que tenía el Congreso, análogas a las del propio constituyente en cuanto a la guarda de la integridad de la Constitución.

c) Tradicionalmente y por antiguas y reiteradas jurisprudencias, la Corte Suprema ha aceptado que cuando los actos acusados, leyes o decretos en general, han dejado de regir, ella carece de competencia para dictar un fallo de inexequibilidad, puesto que perdida la vigencia de la norma desaparece la posibilidad de infringir la Constitución.

Sin embargo, esta misma doctrina fue ampliándose hasta reconocer que la Corte no podía guardar silencio o inhibirse de dictar fallo de fondo cuando la acusación se hubiese propuesto vigente la norma, así hubiera perdido su vigencia antes de proferir el fallo.

Especialmente aceptó la Corte Suprema su obligatoriedad de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en estado de sitio una vez levantado éste, a pesar de que tales decretos perdiesen automáticamente su vigencia con la terminación de dicho estado.

"Los decretos que dicte el Gobierno durante el estado de sitio, con base en el artículo 121 de la Constitución Nacional, dejan de regir tan pronto como se declare restablecida la normalidad constitucional. En estas circunstancias, surge como cuestión que previamente debe decidirse, si es el caso de entrar en el estudio de fondo de las demandas de inexequibilidad referentes a decretos de la clase del que es objeto de la demanda, cuando el fallo viene a proferirse después de restablecida la normalidad. La Corte al resolver sobre varias demandas que acerca de este punto guardan completa analogía con la que es objeto del presente fallo, ha sostenido que de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 214 de la Carta, tiene jurisdicción para conocer de las demandas de inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, cuando han sido propuestas durante el estado de sitio, pero no han sido consideradas o no se pudieron considerar durante esa época, sino más tarde, cuando el orden público se ha restablecido y las normas acusadas han dejado de regir. La doctrina de la Corte en tal sentido está concebida en los siguientes apartes:

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido este hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de las demandas referentes a esa clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no ha de conocer y de fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba en vigencia, el orden público alterado y en estado de sitio la República.

"El Constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte pueda venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que está en el espíritu de la Constitución el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir con el propósito de la tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se re-

pite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio". (Sentencia de diciembre primero de mil novecientos cincuenta y uno. Gaceta Judicial Tomo LXX, Pág. 719).

No encuentro en la actualidad argumento valedero para que la Corte modifique esta sana doctrina, subestimando el precepto constitucional que ordena revisar todos los decretos expedidos en estado de sitio, cuando anteriormente la simple acusación de cualquier ciudadano la obligaba a "pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir con el propósito de la tutela constitucional...".

Es lógico que el querer del constituyente debe tener primacía sobre la simple acusación de un ciudadano; y es evidente también que la Corte Suprema, en relación a este Decreto 593 como a todos los dictados en el estado de sitio, adquirió la competencia necesaria para decidir definitivamente durante el mismo estado de sitio.

d) Ni siquiera es atendible el precepto legal contenido en el artículo 30 del Decreto número 0432 de 1969, reglamentario del procedimiento de los asuntos pertinentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyo texto es:

"Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

No es atendible, repito, porque la ley no es barrera infranqueable para que la Corte cumpla su función primordial de guardar la integridad de la Constitución.

La misma Carta abre el camino para proceder en estos casos, al disponer que cuando haya incompatibilidad entre la Constitución y la Ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales (Art. 215); y nadie, con mayor autoridad que la Corte Suprema puede hacer valer la denominada excepción de inconstitucionalidad.

El artículo 30 del Decreto 0432, ya citado, no puede limitar la función atribuída a la Corte frente a situaciones jurídicas creadas por los decretos dictados con las autorizaciones del artículo 121, así sean transitorios, porque han repercutido sobre el orden constitucional, debiendo despejarse esas situaciones con certeza, precisamente para preservar ese orden jurídico que tiene vigencia mientras rija la Constitución.

e) Tampoco debe temerse que una decisión de fondo sobre la constitucionalidad de tales decretos pueda producir efectos políticos o gubernamentales, porque restablecer la integridad de la Carta si ha sido lesionada, es simplemente volver al orden social que los hombres voluntariamente se han impuesto.

Si la Corte ha jurado guardar la integridad de la "Constitución Política de la República de Colombia", como se denomina el texto de nuestra magna Carta, es lógico que sus decisiones jurídicas acarrean consecuencias políticas; porque el gobierno de los pueblos es un acto político y la Corte Suprema de Justicia como cabeza de la Rama Jurisdiccional del Poder Público colabora armónicamente con el Gobierno, también por mandato constitucional; y porque en todos los tiempos, desde Aristóteles, que se tenga conocimiento, la política es la actividad humana orientada a ordenar jurídicamente la vida de los asociados.

Eludir el cumplimiento de una función constitucional, so capa de no incidir en situaciones políticas, es confundir la ordenación del poder público del Estado con la acepción vulgar de la palabra política que como tal entiende la habilidad para comportarse con beneficio personal en determinadas circunstancias.

A la Corte atañe dar aplicación al significado profundo de la palabra política (politeia) "estar en orden".

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, y Luis Sarmiento Buitrago.

1. Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su

uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos de procurar que la acción del Gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, esto es el restablecimiento del orden.

2. Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituído el control político por uno automático de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra ún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia

por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3. La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4. Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

ESTADO DE SITIO

NORMAS SOBRE EXPEDICION DE SALVOCONDUCTOS

La Corte se inhibe, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 597 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

En cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política, el Gobierno envió en su oportunidad el Decreto número 597 de este año, para su revisión sobre la constitucionalidad del mismo.

TEXTO DEL DECRETO

"Decreto Nº 597 de 1970
(Abril 22)

"Decreto número 597 de 1970 abril 22, por el cual se dictan normas sobre expedición de salvoconductos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 590 de 1970,

"Decreta

"Artículo 1º Cuando en desarrollo de las atribuciones de que trata el Decreto Legislativo 591 de 1970, los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., establezcan en todo o en parte del territorio de su jurisdicción medidas de las autorizadas por tal norma, los permisos o salvoconductos para poder circular libremente serán expedidos por el respectivo Alcalde, en formularios especiales suministrados y firmados por el Comandante de Guarnición del lugar.

"Artículo 2º Los funcionarios subalternos de los Alcaldes, que éstos indiquen, podrán expedir los salvoconductos de que trata el artículo anterior, cuando el número de habitantes o la extensión de la ciudad lo hagan aconsejable.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase".

Para resolver se considera:

a) Recibido en la Secretaría este Decreto el día 23 de abril pasado, se fijó en lista en los términos del artículo 14 del Decreto 0432 de 1969.

b) Antes de proceder la Sala Plena al estudio de la constitucionalidad de este Decreto, fue expedido por el Gobierno el número 738 de fecha 15 de mayo, por medio del cual se levantó el estado de sitio, razón por la cual, además, se suspendió expresamente la vigencia del Decreto 597 en estudio.

Por estas razones es preciso dar aplicación al artículo 30 del Decreto 0432 de 1969.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

Declararse inhibida, por sustracción de materia, para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto número 597 de abril 21 de 1970.

Comuníquese al Gobierno, publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia; Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón; Ernesto Blanco Cabrera; Ernesto Cediel Angel; José Gabriel de la Vega; José María Esguerra Samper; Miguel Angel García Barbosa; Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga; César Gómez Estrada; Edmundo Harker Puyana; J. Crótatas Londoño C. Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez; Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto; Julio Roncallo Acosta; Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos de procurar que la acción del gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es, el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituído el control político por uno automático de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuírlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su

constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J. T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta

el estado de sitio pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrase la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede sucèder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexi-

dad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

ESTADO DE SITIO

DECRETO LEGISLATIVO 598 DE 1970

Facultades para nombrar interventores especiales en empresas de servicios públicos. — La Corte se declara inhibida para decidir en el presente negocio, por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I. CONTROL CONSTITUCIONAL

1. La Presidencia de la República, con fecha 23 de abril del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo Nº 598 de 22 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 28 de los corrientes, se dispuso: "Para el fin indicado en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, fíjese en lista este negocio, relativo a la revisión del Decreto legislativo Nº 598 de 1970, en la Secretaría de la Corte, por el término de tres (3) días".

3. Dentro de éste término, el Procurador General de la Nación intervino, y en escrito de 30 de abril de 1970, expuso:

"Con fundamento en lo previsto por la Constitución Nacional en sus artículos 121, parágrafo, y 214-2ª, inciso 2º, y en el Decreto 432 de 1969, artículo 14, conceptuó respecto de la norma de la referencia:

"1. El Decreto revisado invoca las facultades del artículo 121 de la Carta, con el antecedente de que el Decreto extraordinario 590 de 1970 declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

"2. Prevé el Decreto 598 la designación, por parte del Gobierno Nacional, de Interventores Especiales en las empresas de servicios públicos, cuando lo considere necesario para asegurar la oportuna y normal prestación de tales servicios (artículo 1º), y dispone que los Interventores, además de las funciones de vigilancia y control, tendrán las de suspender a cualquier directivo o dependiente de la empresa de que se trate, cuando encuentre que sus actividades constituyen actos de sabotaje, de complicidad con éste, de descuido grave o de mal empleo de los elementos y mecanismos con que tal servicio se presta; que las Resoluciones que en este sentido expidan los Interventores deberán ser enviadas al Gobierno inmediatamente después de su notificación, acompañadas de sus antecedentes; que el Gobierno podrá, en cualquier momento, derogar las Resoluciones de suspensión, y que los Interventores podrán designar provisionalmente a las personas que deban reemplazar las suspendidas (artículo 2º).

"3. El artículo 3º del Decreto expresa:

"Los Gobernadores, por delegación del Presidente de la República, mediante decretos que llevarán la firma de los respectivos Secretarios de Gobierno, podrán ejercer las funciones de que tratan los artículos ante-

riores en relación con servicios públicos que se presten en el territorio de su jurisdicción".

"4. Por el artículo 4º se suspenden las disposiciones que sean contrarias al Decreto y se señala su vigencia.

"5. Respecto del artículo 3º copiado, deseo observar:

"a) La conservación del orden público en todo el territorio nacional y su restablecimiento donde fuere turbado es una de las funciones constitucionales del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa (artículo 120-7º, de la Carta), y en desarrollo de ella se prevén en el Decreto 598 las medidas ya relacionadas.

"b) El Presidente puede no ejercer por sí mismo tales funciones administrativas y delegarlas en los Ministros, los Jefes de Departamentos Administrativos o los Gobernadores, mediante el procedimiento indicado en el artículo 135 de la misma Constitución: la expedición de un acto de carácter legislativo que le confiera la autorización para delegar, con señalamiento de las funciones delegables o de su materia, y la de otro de carácter administrativo que realice en concreto la delegación, es decir, que escoja el delegatario y determine lo que se delega.

"c) Es jurídicamente posible que en el mismo ordenamiento se consignen aquellos actos, si se trata de un Decreto con fuerza legislativa, y el que se examina la tiene como expedido con invocación de las facultades inherentes al estado de sitio (artículo 118-8º, en relación con el 121).

"Pero en este Decreto es difícil encontrar definidos y conceptualmente separados los actos que integran el proceso constitucional de la delegación: sólo el artículo 3º se refiere a éste y ni siquiera en su expresión gramatical se halla la debida delimitación entre tales actos.

"Si ésto es así, la conclusión sería la inconstitucionalidad del precitado artículo 3º del Decreto 598 de 1970.

"d) Pudiera considerarse que en la misma norma del artículo 3º va implícita la autorización legislativa para delegar las funciones de que tratan los dos artículos anteriores del Decreto, y que por aquél se realiza en concreto y de modo expreso la delegación en los Agentes del Presidente de la República en los Departamentos.

"Aunque sobre este entendimiento se concluya que la disposición es exequible, de todas maneras su redacción es defectuosa porque reune dos conceptos contradictorios: la delegación de ciertas funciones presidenciales y su ejercicio facultativo por los delegatarios".

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto legislativo, objeto del estudio y de la decisión de constitucionalidad de la Corte, es el siguiente:

"Decreto Nº 598 de 1970
(Abril 22)

Por el cual se faculta al Gobierno para designar Interventores Especiales en las Empresas de Servicios Públicos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

Que por Decreto 590 de 1970 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que del buen funcionamiento de las empresas de servicios públicos depende en gran medida el mantenimiento del orden y la normal actividad ciudadana;

Que en las circunstancias actuales, para asegurar la tranquilidad, salubridad y seguridad públicas, es indispensable adoptar las medidas necesarias que garanticen la adecuada prestación de dichos servicios;

Que es deber del Gobierno evitar y reprimir el descuido o negligencia de los responsables del respectivo servicio, o las actividades de los mismos que constituyan actos de sabotaje o de complicidad con éste;

Decreta

Artículo 1º. Mientras subsista el estado de sitio, el Gobierno Nacional, constituído en este caso por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno y Defensa

Nacional, podrá designar, cuando lo considere necesario, Interventores Especiales en las empresas de servicios públicos, a fin de asegurar la oportuna y normal prestación de tales servicios.

Artículo 2º. Los interventores de que trata el artículo anterior, además de las funciones de vigilancia y control, tendrán las de suspender a cualquier directivo o dependiente de la empresa de que se trate, cuando encuentre que sus actividades constituyen actos de sabotaje, de complicidad con éste, de descuido grave o de mal empleo de los elementos y mecanismos con que tal servicio se presta.

Las resoluciones que expidan los Interventores en desarrollo de lo ordenado por el inciso anterior deberán ser enviadas inmediatamente después de su notificación al Gobierno, acompañadas de las razones que se tuvieron en cuenta para dictarlas.

El Gobierno podrá, en cualquier momento, derogar las resoluciones de suspensión de directivos o dependientes.

Parágrafo. Los Interventores podrán designar provisionalmente a las personas que deben reemplazar a aquéllas suspendidas como consecuencia de lo dispuesto en este Decreto.

Artículo 3º. Los Gobernadores, por delegación del Presidente de la República, mediante decretos que llevarán la firma de los respectivos Secretarios de Gobierno, podrán ejercer las funciones de que tratan los artículos anteriores en relación con servicios públicos que se presten en el territorio de su jurisdicción.

Artículo 4º. Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 22 de abril de 1970".

Este Decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros.

III - CONSIDERACIONES

Primera

Cuando la Corte Plena se preparaba a tomar una decisión de fondo en este negocio, con base en la ponencia oportunamente elaborada y registrada por la Sala Constitucional, el Gobierno dictó el Decreto Nº 738 de 15 de mayo de 1970, por medio del cual levantó el estado de sitio y, por consiguiente, dejó sin efectos el Decreto Nº 598 de 22 de abril del mismo año.

Segunda

Dispone el artículo 30 del Decreto Nº 432 de 1969 que "cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

IV - DECISION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el presente negocio, por sustracción de materia.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase. Publíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia; Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón; Ernesto Blanco Cabrera; Ernesto Cediel Angel; José Gabriel de la Vega; José María Esguerra Samper; Miguel Angel García Barbosa; Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga; César Gómez Estrada; Edmundo Harker Puyana; J. Crótatas Londoño C. Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez; Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto; Julio Roncallo Acosta; Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo, dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos, de procurar que la acción del gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático, de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si

el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, **lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención.** Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia":

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO

APREHENSION Y RETENCION DE PERSONAS

La Corte se inhibe, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 610 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Presidente de la República ha enviado a la Corte, en cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la ley fundamental y para decidir sobre su constitucionalidad, copia del Decreto 610 de 25 de abril de 1970, "por el cual se dictan normas sobre aprehensión de personas".

TENOR DEL ACTO

"Decreto 610 de 1970
(Abril 25)

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 590 de 1970,

Decreta

Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, las autoridades aprehenderán a las personas comprometidas en actos contrarios al orden o en relación con las cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

Artículo 2º Para proceder a la aprehensión de las personas a que se refiere el artículo anterior, será necesaria la expedición de orden escrita por parte del Comandante de la Guarnición del lugar.

La orden escrita deberá entregarse al Director del establecimiento de reclusión cuando sea internada la persona de que se trata, quedando la copia respectiva en poder de quien la expidió.

Parágrafo. En tratándose de personas sorprendidas en la ejecución de los actos a que se refiere este Decreto u ostensiblemente preparatorios de los mismos, la aprehensión tendrá lugar sin necesidad de las órdenes antes mencionadas. En este caso bastará que el aprehensor o el encargado de cumplir sus instrucciones suscriba ante el Director del establecimiento una constancia de las razones que motivaron la aprehensión y de su calidad como autoridad militar, policiva o de seguridad.

Artículo 3º Las autoridades que lleven a cabo la aprehensión y los Directores de los establecimientos de reclusión darán cuenta inmediata de las personas que han sido aprehendidas a los Comandantes de Brigada o de Fuerzas Navales, y a éstos corresponde confirmar, reformar o revocar la orden respectiva.

Artículo 4º Las aprehensiones y medidas precautelativas adoptadas hasta la fecha conforme al derecho de gentes se comunicarán de acuerdo con este Decreto y estarán sujetas a lo que en el mismo se dispone.

Artículo 5º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 25 de abril de 1970".

El Decreto transcrito lleva la firma del Presidente y de todos los Ministros.

OPINION DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público observa que el Decreto 610, al estatuir sobre la libertad de las personas, no consagra claramente el derecho de defensa, que juzga imprescindible; pero se inclina a creer que durante su ejecución los comandantes militares encargados de traducirlo en hechos no dejarán de reconocer tal garantía, de diversas maneras. Con fundamento en esta suposición el Procurador emite concepto favorable a la constitucionalidad del acto.

CONSIDERACIONES

Primera. Cuando la Corte Plena se preparaba a tomar una decisión de fondo en este negocio, con base en la ponencia oportunamente elaborada y registrada por la Sala Constitucional, el Gobierno dictó el Decreto Nº 738 de 15 de mayo de 1970, por medio del cual levantó el estado de sitio, y, por consiguiente, dejó sin efectos el Decreto Nº 610 de 25 de abril del mismo año.

Segunda. Dispone el artículo 30 del Decreto Nº 432 de 1969 que "cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

RESOLUCION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el presente negocio, por sustracción de materia.

Comuníquese y cúmplase. Publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: Doctores José Gabriel de la Vega y Luis Sarmiento Buitrago.

Opinamos que cuando se trata de decretos legislativos cuya vigencia cesa por suspensión del estado de sitio, la parte motiva del fallo respectivo, aunque éste concluya con una inhibición para decidir por sustracción de materia (Art. 30 del Decreto 432 de 1969), debe contener las razones que a juicio de la Corte justifiquen o no el acto que se revise, desde el punto de vista constitucional. Claro está que este proceder se justifica cuando la importancia del asunto así lo aconseje. De esta manera se ajustaría la Corte a una jurisprudencia arraigada, que no existe razón para desechar en los momentos actuales. Por ello, y teniendo en cuenta la libertad que distingue la expresión del pensamiento por medio de salvamento de voto, pasamos a consignar nuestra opinión disidente en lo que hace a los considerandos del fallo de fecha de junio de 1970, relativo al Decreto 610 del 25 de abril de 1970, exposición que comprenderá dos partes: 1ª Texto del Decreto 610; y 2ª Consideraciones por las cuales lo reputamos inconstitucional.

TENOR DEL ACTO

"Decreto 610 de 1970

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 590 de 1970,

Decreta

Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, las autoridades aprehenderán a las personas comprometidas en actos contrarios al orden o en relación con las cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

Artículo 2º Para proceder a la aprehensión de las personas a que se refiere el artículo anterior, será necesaria la expedición de orden escrita por parte del Comandante de la Guarnición del lugar.

La orden escrita deberá entregarse al Director del establecimiento de reclusión cuando sea internada la persona de que se trata, quedando la copia respectiva en poder de quien la expidió...

Parágrafo. En tratándose de personas sorprendidas en la ejecución de los actos a que se refiere este Decreto u ostensiblemente preparatorios de los mismos, la aprehensión tendrá lugar sin necesidad de las órdenes antes mencionadas. En este caso bastará que el aprehensor o el encargado de cumplir sus instrucciones suscriba ante el Director del establecimiento una constancia de las razones que motivaron la aprehensión y de su calidad como autoridad militar, policiva o de seguridad.

Artículo 3º Las autoridades que lleven a cabo la aprehensión y los Directores de los establecimientos de reclusión darán cuenta inmediata de las personas que han sido aprehendidas, a los Comandantes de Brigada o de Fuerzas Navales, y a éstos corresponde confirmar, reformar o revocar la orden respectiva.

Artículo 4º Las aprehensiones y medidas precautelativas adoptadas hasta la fecha conforme al derecho de gentes se comunicarán de acuerdo con este Decreto y estarán sujetas a lo que en el mismo se dispone.

Artículo 5º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 25 de abril de 1970".

El Decreto transcrito lleva la firma del Presidente y de todos los Ministros.

OPINION DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público observa que el Decreto 610, al estatuir sobre la libertad de las personas, no consagra claramente el derecho de defensa, que juzga imprescindible; pero se inclina a creer que durante su ejecución los comandantes militares encargados de traducirlo en hechos no dejarán de reconocer tal garantía, de diversas maneras. Con fundamento en esta suposición el Procurador emite concepto favorable a la constitucionalidad del acto.

CONSIDERACIONES

1. El artículo 1º del Decreto ordena a "las autoridades" que procedan a aprehender, ésto es a privar de libertad, "a las personas comprometidas en actos contrarios al orden", o "en relación con las cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública".

2. La orden de aprehensión debe ser escrita y expedida por el Comandante de la Guarnición del lugar (Art. 2º).

3. Quienes efectúen las aprehensiones deberán informar a los Comandantes de Brigada o de Fuerzas Navales, "y a éstos corresponde confirmar, reformar o revocar la orden respectiva" (Art. 3º).

4. La primera parte del parágrafo del artículo 2º reza: "En tratándose de personas sorprendidas en la ejecución de los actos a que se refiere este Decreto u ostensiblemente preparatorios de los mismos, la aprehensión tendrá lugar sin necesidad de las órdenes antes mencionadas".

5. El artículo 4º dice: "Las aprehensiones y medidas precautelativas adoptadas hasta la fecha conforme al derecho de gentes se comunicarán de acuerdo con este Decreto y estarán sujetas a lo que en el mismo se dispone".

6. Y el 5º: Se suprenden las disposiciones contrarias.

7. El Decreto en estudio divide principalmente en dos clases las personas que pueden ser objeto de aprehensión, medida material de asegurarse de ellas, con la consiguiente pérdida de la libertad. Tales sujetos pasivos de la aprehensión son: 1º Los comprometidos en actos contrarios al orden, y

2º Los que podrían llamarse en lenguaje corriente sospechosos, en relación con los cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

Conviene analizar cada uno de estos casos, a la luz del Decreto 610.

8. Respecto de las personas ya "comprometidas", es decir, incursas en responsabilidad presuntiva o demostrada, por hechos contrarios al orden público (que hayan sido o sean materia de investigación), el único requisito que el Decreto 610 exige para retenerlas, es la existencia de orden expedida por un Comandante de Guarnición; mandamiento que eventualmente podrían confirmar, reformar o revocar Comandantes de Brigada o de Fuerzas Navales (Arts. 2º y 3º). Pero por tratarse de personas "comprometidas" es claro que su aprehensión no constituye una simple captura precautelativa, sino que implica una decisión jurisdiccional previa, que conste en auto de detención o en sentencia condenatoria, ya que éstas son las dos medidas idóneas de privación de la libertad individual, originadas en una responsabilidad, la cual se considera probable aunque no demostrada, en el caso de la detención, o plenamente acreditada, en la hipótesis de condena.

9. A la orden del Comandante no la precede ni sigue trámite ni formalidad de ninguna especie. Una vez dada, ha de cumplirse, sin más ni más.

10. Ahora bien, tal actuación, divorciada de toda disciplina social, sin observancia de ninguna garantía de los derechos del hombre y el ciudadano, sin reparo en el derecho de defensa, impone que se la coteje, en primer término con los artículos 23 y 26 de la Constitución, a cuyo tenor nadie "podrá ser reducido a prisión o arresto, ni detenido" ... "sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes", vale decir, "conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio" (Arts. 23 y 26 C. N.).

11. El Decreto 610 estatuye restricciones a la libertad y no prevé medios para ponerles fin, salvo la simple discreción de los Comandantes de Brigada o Jefes de Navales, y la adopción de tamañas medidas no está sujeta a formalidades o procedimientos adecuados, así sean breves o sumarios, que permitan el ejercicio del derecho de defensa, garantizada aún en tiempos de perturbación del orden. Por tales aspectos se quebrantan los artículos 23 y 26 de la Carta.

12. Obsérvese que el propio Decreto 610 no define en manera alguna cuáles son las infracciones penales que se hallen consignadas en leyes preexistentes o que establezcan y justifiquen las aprehensiones. No define, ni enumera los elementos constitutivos de las respectivas figuras antisociales, con lo cual incurre de nuevo en violación de los referidos artículos 23 y 26, textos cuya finalidad preventiva de abusos, exige que su vigencia durante el estado de sitio sea más infrangible que en tiempo de paz, si cabe.

A efectos de brevedad y en respaldo de lo dicho, se transcriben pasos de una doctrina de la Corte, cuyo mérito regulador aparece en numerosas sentencias posteriores, y que dice relación con los requisitos de que tratan los artículos 23 y 26, requisitos que explica de la siguiente manera:

"Que la ley (entendiéndose también por tal toda disposición emanada de autoridad competente, que ordene o prohiba de modo general) debe definir de antemano y de una manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, la contravención o culpa que han de prevenirse o castigarse;

"Que hay atentado contra la libertad individual cuando la ley no llena esta condición, sino que deja al arbitrio de quien deba aplicarla como autoridad, la calificación discrecional de aquellos actos, de suerte que puedan estar o no sujetos a prevención, ser o no ser punibles, según el criterio personal de quien los califique;

"Que medie un procedimiento apropiado, el cual puede ser sumario y brevísimo cuando así lo requieran las funciones rápidas de la Policía preventiva, que allegue la prueba adecuada, según el caso, del hecho individual que ha de sujetarse a la medida de prevención o al castigo correccional, y el comprobante que establezca la probabilidad, por lo menos, respecto de la culpabilidad de los autores, siempre que hayan de tomar-

se contra estas personas providencias preventivas, coercitivas o correccionales;

"Que el procedimiento en todos estos casos garantice al sindicado los medios de defensa;

"Que la ley no imponga medidas o castigos que sean insólitos, excesivos o desproporcionados en extremo". (Sentencia de 13 Nov. 1928. G. J. Nº 1832, p. 203).

13. Y no se diga que relativamente a militares los preceptos mencionados y las tesis expuestas sufren excepción, pues muy al contrario, el artículo 27 de la Carta prevé el único caso en que a los jefes militares, por extrema necesidad, se les permite prescindir del imperativo del juicio previo con las seguridades individuales, que le son anejas: "Ellos únicamente pueden imponer penas **in continenti** para contener una insubordinación o motín militar, o para mantener el orden hallándose en frente del enemigo" (Art. 27, numeral 2º C. N.). Fuera de tal excepción, los tribunales o jueces militares, como todo juzgador, exista o no estado de sitio, tienen que respetar un mínimo de garantías sociales, a saber: juicio previo, formalidades legales para privar de libertad y antelada definición del acto punible.

Para disipar la menor duda sobre estos puntos, la misma Constitución, en el inciso primero del artículo 28, elimina toda posibilidad de que el conjunto de principios y reglas analizados, constitutivos del **habeas corpus**, puedan descartarse en la hipótesis de guerra o alteración del orden. Dicho inciso los incorpora y resume en su texto de la siguiente manera: "Aún 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".

14. Como se vio, las retenciones que pueden ordenar los Comandantes de Guarnición no sólo alcanzan a las personas "ya comprometidas" en actos contrarios al orden sino también a todas aquéllas "en relación con las cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública", como dice el Decreto 610.

15. La situación de las personas contra las cuales existan indicios de que atentan contra la paz, ha sido siempre regida, desde 1886, por el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución, aplicable aún en tiempo de paz y con mayor razón en época de turbación del orden, texto que introduce una excepción, muy restringida por formalidades particulares, al principio del **habeas corpus** consagrado por el inciso primero del mismo artículo 28, antes copiado. Dicho inciso segundo reza: "Esta disposición (la del inciso primero) no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública".

16. Los artículos 1º y siguientes del Decreto 610 disponen que por efecto de la sola orden de ciertos Comandantes militares (oficiales o suboficiales) serán aprehendidas las personas en relación con las cuales haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. Basta la orden referida, como único requisito, para que se prive de libertad a los ciudadanos mencionados.

17. El Decreto 610 y la Constitución se contraponen en este punto capital, pues mientras el primero sólo exige para que se lleve a cabo la retención una orden de Comandante de Guarnición, la segunda requiere: a) Que la retención se efectúe "de orden del Gobierno"; b) Que sea precedida de dictamen de los Ministros (Art. 28, Inc. 2º) y c) Que se obtenga dictamen, también previo, del Consejo de Estado (Art. 141).

Importa subrayar que la atribución para dictar órdenes excepcionales de retención en el caso del inciso 2º del artículo 28, se le da "Al Gobierno", y sólo a él, de manera privativa y excepcional; por lo cual no es concebible que se la considere por extensión como conferida también a una autoridad cualquiera distinta del Gobierno mismo, y menos aún exenta de los requisitos que a éste obligan.

Todas las circunstancias y formalidades exigidas por el artículo 28, indican que se trata de una atribución de tipo especialísimo e intransferible, de modo que el Presidente de la República no está autorizado para delegarla, ni siquiera con sujeción al

procedimiento señalado en el artículo 135 de la Carta Política.

Además, como los mandamientos de retención tienen que expedirse contra personas determinadas, es imprescindible que la respectiva "orden del Gobierno" se imparta nominalmente y que los nombres de los posibles retenidos también se hayan comunicado tanto a los Ministros como al Consejo de Estado, cuyos dictámenes previos al respecto han de darse con conocimiento de causa.

Dada la nueva oposición, que acaba de demostrarse, entre la Carta y el Decreto 610, se impone concluir que éste también es inconstitucional, visto a la luz del inciso segundo del artículo 28 del estatuto político.

18. Como se desprende de los planteamientos anteriores, las disposiciones contenidas en el Decreto 610 son tan dependientes las unas de las otras que forman entre sí un todo, por lo cual no es dable tomar artículos o parágrafos aislados, a efectos de interpretación y para apreciar su constitucionalidad, pues así vistos, como textos independientes, carecerían de sentido, aunque de por sí no ofrecieran siempre aspectos de inexequibilidad. Tal es el caso del parágrafo del artículo 2º del acto sometido al examen de la Corte, redactado así: "En tratándose de personas sorprendidas en la ejecución de los actos a que se refiere este Decreto u ostensiblemente preparatorios de los mismos, la aprehensión tendrá lugar sin necesidad de las órdenes antes mencionadas". Es obvio que si a un delincuente se le coge in flagranti puede ser "aprehendido y llevado ante el juez por cualquiera persona", a términos del artículo 24 de la Constitución. Mas el parágrafo del Decreto que se analiza hace parte de un conjunto de disposiciones sobre aprehensión de personas cuya retención o libertad se atribuye en definitiva a la decisión de ciertos comandantes militares, lo cual, por ser inconstitucional, también vicia una disposición enderezada a darle efectividad en una hipótesis aislada.

Y respecto del artículo 4º cabe señalar que ni aún en tiempo de guerra las disposiciones en materia criminal pueden tener efecto retroactivo, ni causar el efecto de convalidar situaciones anteriores, sean las que fueren. Un decreto inconstitucional, incapaz de regular válidamente hechos posteriores a su expedición, mal podría aplicarse retroactivamente, como ocurriría si se declarara constitucional el artículo 4º del Decreto 610, cuyo tenor reza: "Las aprehensiones y medidas precautelativas adoptadas hasta la fecha conforme al derecho de gentes se comunicarán de acuerdo con este Decreto y estarán sujetas a lo que en el mismo se dispone".

Y lo propio cabe afirmar del artículo 5º, cuya inconstitucionalidad depende de la eficacia de los textos que lo preceden, estimados inconstitucionales, según se deja escrito.

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tan-

to la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos, de procurar que la acción del Gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático, de tipo jurisdiccional, suprimido por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina

de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308) esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito. Según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte, debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan

dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO

ASIGNACION PARA LA ALIMENTACION DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL

La Corte se inhibe, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 611 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Con fecha 27 de abril de este año, llegó a la Corte Suprema, procedente de la Presidencia de la República, copia del Decreto legislativo número 611 fechado el 25 del mismo mes, para su revisión en los términos del parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política.

TEXTO DEL DECRETO

"Decreto número 611 de 1970
(Abril 25)

"por el cual se asigna una partida de alimentación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades legales que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando

"Que por Decreto Nº 590 del 21 de abril de 1970 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

"Que mientras subsista el estado de sitio, el personal de oficiales, suboficiales, agentes y civiles de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional deben permanecer en grado de alistamiento que impide su desplazamiento hacia sus hogares a tomar la correspondiente alimentación;

"Que es deber del Gobierno Nacional ante esta emergencia atender a la alimentación de este personal,

Decreta

Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, los oficiales, suboficiales, agentes y personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho a una partida diaria de alimentación en las siguientes cuantías:

"a) Oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, veinticinco pesos ($ 25.00) diarios;

b) Agentes de la Policía Nacional diez pesos ($ 10.00) diarios;

c) Personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ocho pesos ($ 8.00) diarios, sin perjuicio de la partida de alimentación fijada para ellos en la Ley 68 de 1963.

"Parágrafo. El Ministerio de Defensa impartirá las instrucciones pertinentes a las diferentes reparticiones del Ramo, para hacer efectivo el reconocimiento y pago de las partidas señaladas en el presente artículo.

"Artículo 2º La partida de alimentación de que trata este Decreto no es computable para efectos de asignación de retiro, pensiones, cesantías y demás prestaciones sociales.

"Artículo 3º Facúltase al Gobierno para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para atender las erogaciones que demande el presente Decreto.

"Artículo 4º Este Decreto rige a partir del 21 de abril de 1970 y suspende las disposiciones legales que le sean contrarias.

"Comuníquese y publíquese".

Surtidos los trámites legales de procedimiento y antes de que la Corte Plena iniciara el estudio de la ponencia presentada por la Sala Constitucional, fue dictado el Decreto número 738 del 15 de mayo en curso, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio dispuesto por el Decreto 590 de 1970".

En consecuencia, como lo determina el artículo 121 de la Carta y expresamente el Decreto 738, a partir de su expedición "dejan de regir los Decretos 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598 600, 605, 610, 611, 636 y 637 de abril de 1970".

Habiendo el Decreto 738 empezado a regir el 15 de mayo de 1970, la norma objeto de revisión ha perdido su vigencia, imponiéndose la aplicación del artículo 30 del Decreto 0432 de 1969.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, en **Sala Plena**, previo un nuevo estudio de la **Sala Constitucional**,

Resuelve

Declararse inhibida, por sustracción de materia, para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto 611 de abril 25 de 1970.

Comuníquese al Gobierno, publíquese e insértese en la **Gaceta Judicial**.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: Doctores Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuanto tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos de procurar que la acción del Gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también diri-

gida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votadas por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos exa-

minados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el fu-

turo, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

ESTADO DE SITIO

JUSTICIA PENAL MILITAR

La Corte se declara inhibida, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 636 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Presidente de la República ha remitido a la Corte, de conformidad con el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, copia del Decreto 636 del 30 de abril de 1970, por el cual se adiciona el Decreto Nº 593 de 1970 y se dictan otras disposiciones, decreto firmado por el Presidente como por los Ministros.

TENOR DEL ACTO

"Decreto Nº 636 de 1970
(Abril 30)

por el cual se adiciona el Decreto Nº 593 de 1970 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 Nacional,

Considerando

Que por Decreto Nº 590 de 21 de abril de 1970 el Gobierno Nacional declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º A partir de la vigencia del presente Decreto y mientras subsista el estado de sitio, la Jurisdicción Penal Militar y los señalados en el Decreto Nº 593 de 1970, conocerá por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales "de la instigación para delinquir y de la apología del delito", de que trata el Título V, Libro 2º del Código Penal.

Artículo 2º Modifícanse las penas establecidas en los artículos pertinentes del Título V, Libro 2º del Código Penal, así:

"Artículo 209, de seis a dieciocho meses de prisión;

Artículo 210, de seis meses a un año de prisión y

Artículo 211, de seis meses a cinco años de prisión.

Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 30 de abril de 1970".

CONSIDERACIONES

Primera. Cuando la Corte Plena se preparaba a tomar una decisión de fondo en este negocio, con base en la ponencia oportunamente elaborada y registrada por la Sala Constitucional, el Gobierno dictó el Decreto 738 de 15 de mayo de 1970, por medio del cual levantó el estado de sitio, y, por consiguiente, dejó sin efectos el Decreto 636 de 22 de abril del mismo año.

Segunda. Dispone el artículo 30 del Decreto Nº 432 de 1969 que "cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

RESOLUCION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el presente negocio, por sustracción de materia.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase. Publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos, de procurar que la acción del Gobierno, en época de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático, de tipo jurisdiccional, supri-

miendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para qué aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber

dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención. Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo, breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incodicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque

los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus efectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, con todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

ESTADO DE SITIO

SANCIONES A QUIENES COARTEN EL NORMAL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES SOCIALES

La Corte se inhibe, por sustracción de materia, para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 637 de 1970.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Para la revisión ordenada en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política, ha venido en su oportunidad el Decreto legislativo número 637 de abril 30 de 1970.

TEXTO DEL DECRETO

"Decreto número 637 de 1970
(Abril 30)

"por el cual se dictan unas medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 590 de 1970,

Decreta

"Artículo 1º Quienes individual o colectivamente coarten el ejercicio de un derecho o perturben el normal desarrollo de las actividades sociales, mediante actos tales como impedir la libre circulación de personas o de vehículos o colocar artefactos que puedan alterar su locomoción o integridad, incurrirán en arresto inconmutable hasta por sesenta (60) días.

"El arresto será hasta de noventa (90) días inconmutables cuando el hecho se realice contra miembros o pertenencias de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional.

"Artículo 2º El que escriba o coloque en sitio público o abierto al público leyenda calumniosa o injuriosa o que incite al desconocimiento de autoridad legítima o a la alteración del orden público, incurrirá en arresto inconmutable hasta por quince (15) días.

"Artículo 3º Mientras subsista el estado de sitio, se prohibe portar armas de fuego en todo el territorio nacional, aun con salvoconduto.

"Sin embargo, los Comandantes de Guarnición Militar podrán autorizar el porte de armas y expedir salvoconductos especiales a las personas y entidades que a su juicio lo requieran, pero dentro de las instrucciones que imparta el Comandante General de las Fuerzas Militares.

"Quien incurra en violación de lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, será sancionado con arresto inconmutable hasta por treinta (30) días.

"Artículo 4º Lo dispuesto en los artículos anteriores se aplicará sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

"Artículo 5º Los Comandantes de Guarnición Militar, y en los lugares donde ésta no funcionare, los Comandantes de las Unidades de Policía impondrán las sanciones previstas en el presente Decreto, mediante resolución motivada. Las penas se cumplirán en los establecimientos ordinarios de reclusión.

"Artículo 6º Son de competencia de la Justicia Penal Militar, por el procedimiento

de los Consejos de Guerra verbales, los delitos cometidos contra miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional en ejercicio de sus funciones, o contra las pertenencias de cualquiera de estos organismos, así como el señalado en el artículo 424 del Código Penal.

"Artículo 7º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y publíquese".

Antes de proceder la Corte a estudiar en Sala Plena la ponencia aprobada en Sala Constitucional y debidamente registrada, ha sido dictado el Decreto número 738 de 15 de mayo en curso, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio dispuesto por el Decreto 590 de 1970".

Por tal razón y además porque allí se determina que deja de regir el Decreto 637, éste ha perdido su vigencia.

Esta consideración autoriza a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo nuevo estudio de la Sala Constitucional, para dar aplicación al artículo 30 del Decreto 0432 de 1969 y en consecuencia,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir definitivamente, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad del Decreto número 637 de 30 de abril de 1970.

Comuníquese al gobierno, publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, con salvamento de voto; *José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez,* con salvamento de voto; *Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar,* con salvamento de voto; *Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez,* con salvamento de voto; *Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez,* con salvamento de voto; *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Eustorgio Sarria,* con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago.

1) Dado el carácter extraordinario de los poderes que desde 1886 otorga al Gobierno el artículo 121 de la Carta, y frente a la experiencia de ciertas desviaciones en su uso, la Ley 2ª de 1904 estableció por primera vez el control jurisdiccional, precisa y exclusivamente respecto a los decretos legislativos. Así, en su artículo primero dispuso que tales decretos "sólo tendrán fuerza obligatoria cuando tengan por objeto defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Constitución". Y en el artículo segundo dijo: "La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Tal principio fue luego elevado a canon constitucional en la reforma de 1910, generalizando el control por la Corte de todas las leyes o decretos, conforme al que es hoy artículo 214, simultáneamente con el establecimiento de la excepción que contempla el artículo 215. Tanto la Ley 2ª de 1904 como el Acto legislativo número 3 de 1910, tuvieron el evidente propósito, a través del control jurisdiccional de los decretos legislativos de procurar que la acción del gobierno, en épocas de perturbación del orden público, estuviera sometida a los preceptos constitucionales que rigen en todo tiempo, especialmente en cuanto a la estructura del Estado y el respeto a intangibles derechos individuales y sociales, como también dirigida a cumplir sólo la finalidad estricta de

esas facultades excepcionales, ésto es el restablecimiento del orden.

2) Nuevas experiencias llevaron al constituyente de 1960 a estatuir preceptos que dieran más eficacia y agilidad a ese control jurisdiccional, al tiempo que se establecía un control político. En efecto, por el último extremo se dispuso la obligada reunión del Congreso por todo el tiempo que durara el estado de sitio; y conservándose la acción pública de inexequibilidad respecto a los decretos legislativos, la decisión de la Corte podía ser exigida, en términos brevísimos, también a solicitud conjunta de las Cámaras, votada por mayoría absoluta. La demora de la Corte causaba la suspensión del decreto y se erigía en mala conducta.

La reforma de 1968 eliminó la reunión del Congreso durante el estado de sitio, salvo si se trata de sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por el Gobierno, quedando sustituido el control político por uno automático de tipo jurisdiccional, suprimiendo por ello la acción pública, con términos precisos para dictar los fallos y bajo la destitución en caso de mora.

Y como ese control automático es la contrapartida de los poderes excepcionales del artículo 121, el constituyente lo sustrajo del artículo 214 para estatuirlo especialmente en el parágrafo de aquél, así: "El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario".

El pensamiento que animó al constituyente, aún desde 1910, y con más énfasis en 1968, fue el de que encontrándose la Corte investida por él, como su delegataria, de la eminente tarea de guardar la integridad de la Constitución, para el caso mediante control de los decretos legislativos, en orden a procurar que se conserven siempre bajo los superiores ordenamientos de la Carta, procediera al examen de los mismos, decidiendo siempre sobre su constitucionalidad. No hay rastro en la historia de esas reformas, y menos en la de 1968, que autorice la idea de que tales decisiones sólo serán viables si el decreto se encuentra aún en vigor, pues semejante excepción no se contempla en parte alguna. Y hay que entender que el constituyente sabía muy bien que el estado de sitio es transitorio y que por ende, al señalar términos como el máximo de treinta días para el fallo, bien pudiera ocurrir que al proceder al mismo la disposición hubiera perdido ya su vigencia por el restablecimiento de la normalidad, o aún durante el estado de sitio por derogación o sustitución del decreto respectivo. Lo que el constituyente espera de la Corte es que resuelva definitivamente sobre la constitucionalidad de tales decretos, y esa decisión puede ser, para guarda de la integridad del estatuto fundamental, tanto una sentencia de mérito, que declare exequible o inaplicable el precepto para el futuro inmediato, como una que, por haber perdido su vigencia, dictamine también sobre su constitucionalidad, en todo caso ejerciendo así, en forma directa, una competencia clara y expresa que no sólo es de naturaleza jurídica, sino que trasciende a lo político, en el más alto de los sentidos, por cuanto la Constitución es un estatuto esencialmente político, desde que traza una estructura del poder público y señala ciertos límites a su actividad.

3) La necesidad de resolver sobre el fondo de estos negocios resulta no sólo de lo expuesto, sino también y con gran claridad, de antecedentes jurisprudenciales de esta misma corporación. Así, aunque fue doctrina de la Corte, determinada por consideraciones de economía procesal, la de que respecto a una norma que ya había dejado de regir lo procedente era sólo una decisión inhibitoria, y absteniéndose de fallar en el fondo, doctrina ésta criticada por algunos tratadistas y en varios salvamentos de voto por estimar que se rehuye con ella la misión de guarda de la integridad de la Constitución, simultáneamente sostuvo que tal no era el caso de los decretos legislativos examinados mediante demanda presentada

durante su vigencia transitoria, pues entendió que la finalidad buscada por el constituyente exigía un pronunciamiento de fondo, aún después de haber cesado de regir.

En efecto, en sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., T. 65, Pág. 308), esta corporación dijo lo siguiente:

"La Corte está en un todo de acuerdo con el autorizado concepto de su colaborador, por cuanto efectivamente ha sido constante su jurisprudencia de inhibirse de conocer de las demandas de inexequibilidad cuando ellas recaen sobre leyes o decretos no vigentes, salvo el caso de que se trate de decretos legislativos, cuando la acusación se haya hecho dentro de su vigencia...

"Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esta clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República.

"El constituyente quiere que la Corte decida acerca de la constitucionalidad de esos actos, y para que la finalidad buscada por él se realice, hay que entender y admitir que la decisión de la Corte puede venir posteriormente a la fecha en que se levanta el estado de sitio, pues el decreto bien puede expedirse con una antelación tan corta respecto a ese hecho de la terminación de la anormalidad, que el conocimiento, trámite y sentencia serían físicamente imposibles en el corto espacio anterior a tal hecho, **lo que indica que en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte pronunciarse aún después de que se ha declarado restablecido el orden público, para que pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención.** Solamente, se repite, que la demanda debe proponerse cuando está en vigencia el estado de sitio".

Y si ésto se afirmaba cuando la decisión de la Corte sólo era procedente por acción pública, con mayor razón debe sostenerse ahora frente a un texto que consagra la revisión automática de los decretos legislativos, en eventual ausencia del control político que el propio Congreso ejercía desde 1960.

4) Establece el artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria por sustracción de materia".

Como se ve, el precepto transcrito recoge la doctrina de la Corte, anterior a la expedición del mismo; pero debe entenderse al menos con la misma excepción a que se aludió, ésto es referido sólo a las acciones de inexequibilidad, propiamente dichas, y no a la revisión automática de los decretos legislativos, no sólo en atención a que aún para las demandas contra dichos decretos, posibles hasta la reforma de 1968, la Corte sostuvo la necesidad del fallo de mérito, según atrás se vio, sino porque dadas las finalidades de la nueva institución que consagra el parágrafo del artículo 121, la decisión de fondo de la Corte debe producirse siempre, y con mayores razones que en el caso anterior de acción pública, porque ahora se trata de un imperativo mandato del constituyente, que exige esa revisión sin excepciones de ninguna clase.

El Decreto 432 de 1969 no puede recortar una competencia constitucional expresa, no condicionada, de la Corte Suprema de Justicia. Si tal es su alcance, resulta inaplicable, conforme al artículo 215 de la Carta, y de ahí que nos hayamos permitido sostener, sin lograr su aceptación, la tesis de que debe producirse el fallo de fondo, aún después de que los decretos legislativos hayan dejado de regir por cualquier causa, o al menos emitirse dictamen sobre su constitucionalidad en la parte motiva de la providencia, siquiera por vía de doctrina, así ella fuera de inhibición en la resolutoria.

5) Es que el estado de sitio es siempre transitorio; las circunstancias, apreciadas por el Gobierno, determinarán en cada caso el momento en que haya de cesar. En el más reciente, como puede suceder en el futuro, su duración fue, por fortuna y para ejemplo,

breve, limitada al tiempo que el Gobierno estimó estrictamente necesario.

Pero la nueva doctrina de la Corte, nueva porque varió la anterior suya, atrás copiada, por apego al texto literal del Decreto 432 de 1969, desatendiendo el mandato superior, incondicionado, del artículo 121 de la Constitución, implica un grave precedente, pues si la terminación del estado de sitio pone fin a la vigencia temporal de los decretos antes de que transcurran los términos que la misma Carta fijó para las decisiones de la corporación, el control que le está encargado deja de cumplirse, como acaba de ocurrir, y como puede pasar igualmente si, continuando el estado de sitio, los decretos legislativos se derogan o sustituyen unos por otros, después de producir efectos, pero antes del fallo, haciendo imposible el dictamen de la Corte.

Esta ausencia de calificación entraña así peligros que conviene evitar, no sólo definiendo siquiera por vía de doctrina el uso de los poderes del artículo 121, sino porque los decretos legislativos, no obstante que termina su vigencia, muchas veces prolongan sus afectos hacia el futuro, sin que sobre la legitimidad de la fuente que los produjo haya nunca pronunciamiento de fondo. Tal sería, por ejemplo, el caso de normas que establecieran procedimientos excepcionales de juzgamiento, apartándose de ciertos principios de la Carta, que rigen para todo tiempo, o el traslado a la jurisdicción militar del conocimiento de infracciones que, por su naturaleza, carecen de conexidad con los motivos determinantes de la perturbación del orden público. En esos ejemplos, los efectos de un decreto eventualmente contrario a la Constitución podrían prolongarse o cumplirse después de que cesó su vigencia, salvo que a la larga, por vía de excepción, se reconozca que se opone a aquélla, y sólo en casos individuales, por falta del pronunciamiento general, firme y definitivo que compete a la Corte.

Tales son las razones por las cuales, on todo comedimiento, hemos disentido de la resolución de la Corte que respecto a los decretos legislativos de reciente fecha, en los cuales no se produjo decisión antes de expirar su vigencia, se inclinó por la decisión inhibitoria y adicionalmente por abstenerse de cualquier motivación para calificar de fondo su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PENSIONES DE JUBILACION O INVALIDEZ

Es exequible el artículo 4º de la Ley 27 de 1969 que grava la parte de las pensiones de jubilación o invalidez que excede de $ 8.000.00 mensuales. No hay en la Carta normas que consagren exenciones impositivas de cualquiera naturaleza.

La potestad de decretar impuestos es característica esencial de la soberanía del Estado, sin que exista en la Constitución precepto que, en forma alguna, limite o condicione esa facultad en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables. En otras palabras, no hay en la Carta normas que consagren exenciones impositivas de cualquiera naturaleza.

En efecto, los únicos preceptos que en materia impositiva trae la Constitución son los siguientes: el artículo 31, que sólo autoriza los monopolios del Estado como arbitrio rentístico, previa indemnización de quienes resulten afectados; el 38, que permite exigir la presentación de libros para la tasación de impuestos y, de modo expreso, que pueda gravarse la circulación de impresos por los correos; el 43 que trae la regla general de que en tiempo de paz sólo el Congreso, las Asambleas y Concejos pueden decretar contribuciones; el artículo 76, numerales 13, 14 y 22, sobre facultades al Congreso para establecer las rentas nacionales, decretar impuestos extraordinarios o señalar pautas sobre gravámenes arancelarios; el artículo 79, sobre iniciativa gubernamental o del legislador en materias impositivas; el 120, numeral 22, sobre facultades del Presidente en cuanto a aranceles y tarifas de aduanas; los artículos 204, 205, 206, sobre tributos indirectos, de aduanas y percepción de impuestos, en general, y el artículo 210 que reitera, a propósito de la expedición del presupuesto, la potestad del Congreso para establecer las rentas nacionales. Finalmente, en cuanto a rentas o impuestos departamentales y municipales, la Constitución contempla ciertas regulaciones, que no vienen al caso, en los artículos 183, 187, 191 y 197.

Y en ninguna de esas reglas, normativas de la potestad impositiva del Estado, ni en otras de la Carta, existe implícita o expresa la prohibición de gravar cualesquiera clase de bienes o ingresos, o garantía de exención respecto a algunos de ellos o de cierto grupo de personas, salvo lo que pueda inferirse en cuanto a los bienes y rentas de los Departamentos y Municipios, conforme al artículo 183.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

Bogotá, D. E., junio diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, demanda que se declare inexequible el artículo 4º de la Ley 27 de 1969.

LA DEMANDA

1) La disposición objeto de la demanda es del siguiente tenor:

"Ley 27 de 1969
(Diciembre 22)

por la cual se dictan normas en materia de impuesto sobre la renta y complementarios.

El Congreso de Colombia,

Decreta

"..... .....

Artículo 4º Está sometida al impuesto sobre la renta y complementarios la parte de

las pensiones de jubilación o invalidez que exceda de ocho mil pesos ($ 8.000.00) mensuales.

En los anteriores términos queda modificado el ordinal 5º del artículo 15 de la Ley 63 de 1967".

2) El actor estima violado el artículo 30 de la Constitución, que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, en el concepto de que, mediante leyes y decretos anteriores a la norma acusada, distintos funcionarios adquirieron el derecho de gozar y disfrutar en forma completa del monto de las respectivas pensiones de jubilación e invalidez, el cual se desconoce o vulnera por el artículo 4º de la Ley 27 de 1969, al obligar a los beneficiarios de dichas pensiones a devolver al Estado parte de las mismas, a título de impuesto; en otros términos, en vez de garantizárseles el goce total de las mesadas respectivas, se les priva de parte de ellas.

En apoyo de su tesis el demandante se remite a una sentencia de la Corte, de 28 de febrero de 1946, que declaró inexequible una disposición con fuerza legal que limitó el monto de las pensiones pagadas por el Tesoro Nacional, aun respecto a las reconocidas anteriormente, a una suma dada, ocasionando así una rebaja directa de algunas de ellas, providencia que en buena parte cópia, y en la que se discute la naturaleza jurídica de las pensiones, se concluye en que constituyen verdaderos derechos adquiridos, de los que protege el artículo 30 de la Carta y que, en consecuencia, una vez configuradas, radicadas en determinada persona, por cierta cuantía, no puede la ley suprimirlas, revocarlas o disminuir su monto.

El actor estima que, conforme a esa sentencia, los pensionados tienen derecho a gozar de toda la cuantía de sus mesadas, en la forma decretada para cada uno, sin rebaja alguna, como la resultante del gravamen ahora impuesto.

3) El demandante también reputa infringido el artículo 169 de la Constitución, mediante el cual se dispone que los militares no pueden ser privados de sus pensiones sino en los casos y del modo que determinen las leyes, en el concepto de que, como así nunca la ley podrá privar a los militares de parte alguna de sus pensiones, la norma acusada quebranta la garantía del artículo 169 cuando, por virtud del impuesto que aquélla decreta, les impide gozar del monto completo de sus pensiones, tal como fueron reconocidas.

Al efecto, cita otra sentencia de la Corte, de 6 de junio de 1916, mediante la cual se declararon inexequibles las disposiciones de la Ley 87 de 1915 que decretaron, directamente, ciertos descuentos y reducciones de las pensiones entonces reconocidas, por estimar que, en cuanto a los militares, violaban el artículo 169 de la Carta.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1) Refiriéndose al cargo de infracción del artículo 30 de la Carta, el Jefe del Ministerio Público dice:

. . . . . .

"Es principio fundamental del Derecho Tributario que, por lo general, todo ingreso constitutivo de renta es materia imponible. Pero la ley puede por razones de diversa índole —económicas, sociales, etc.— declarar exento determinado ingreso, total o parcialmente, y desde luego modificar en cualquier tiempo la norma que concede la exención para aumentar ésta, disminuírla y aún suprimirla, según las cambiantes necesidades públicas y las conveniencias generales: las exenciones fiscales no se conceden como derechos inmutables en favor de los contribuyentes, pues las mismas atribuciones que tiene el legislador para establecerlas, las tiene para reducirlas o extinguirlas.

"De otra parte, es obvio que las normas que establecen el impuesto sobre la renta, así como las que aumentan la tarifa y las que disminuyen las deducciones o las exenciones afectan el beneficio económico total del contribuyente y mejor su resultado final en el año o ejercicio gravable al cual se aplican; y es posible que la acusada, que reduce la exención por determinado ingreso, no constituya ciertamente una excepción. Esa es precisamente la principal y en ocasiones la única finalidad de toda ley impositiva: trasladar parte del ingreso privado a las entidades públicas, como medio de capacitarlas fiscalmente para atender a

la prestación de los múltiples servicios a la comunidad que les han sido asignados, sin perjuicio de que a través de ciertos impuestos se produzcan adicionalmente otros efectos especiales..."

2) Y el Procurador resume así sus argumentos:

"a) El artículo 4º de la Ley 27 de 1969 no regula una prestación social sino un impuesto y no modifica, por lo tanto, las normas legales que establecen y reglamentan las pensiones de jubilación e invalidez.

b) Por efecto de aquélla norma acusada ningún pensionado —jubilado o inválido— recibirá mensualmente menos de lo que viene percibiendo de conformidad con el acto que le reconoció el derecho y determinó la cuantía de la mesada pensional;

c) Por virtud de la misma norma a ningún ex-empleado que adquiera derecho a pensión se le liquidará ésta en cuantía mensual inferior a la resultante según las normas sobre esa prestación aplicables con autoridad a la vigencia de aquélla y las cuales, se repite, continúan rigiendo;

d) El efecto de la disposición impugnada sobre el resultado económico de las actividades del contribuyente pensionado al final de cada año o ejercicio gravable, es propio de todas las normas de carácter tributario. Por solo ese efecto ninguna ley impositiva puede ser tachada de inconstitucionalidad.

e) Cualquiera que sea la noción que se tenga de los derechos adquiridos, ni las motivaciones ni las conclusiones de las sentencias invocadas por el actor son aplicables a la norma acusada por referirse a leyes de muy diferente alcance y naturaleza.

En conclusión, la norma a que se refiere la demanda no afecta ninguna situación jurídica concreta o individual de las amparadas por el artículo 30 de la Constitución, señalado por el actor como violado por aquélla".

3) Finalmente, en cuanto al cargo de violación del artículo 169 de la Carta, el Procurador rectifica el concepto del demandante, según el cual la ley nunca puede privar a los militares del todo o parte de sus pensiones, advirtiendo cómo esa conclusión no corresponde al texto ni al espíritu de la norma constitucional invocada, pues ésta simplemente afirma que tales fenómenos sólo pueden ocurrir "en los casos y del modo que determine la ley".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Ante todo, conviene precisar la naturaleza y alcances de la norma acusada. Esta no se dirige, directa ni indirectamente, a proveer nuevas modalidades o condiciones para el disfrute de pensiones, ya reconocidas o por decretar, ni a reducir o limitar sus respectivas cuantías, consideradas en sí mismas. Lo que hace es, simplemente, modificar un precepto de carácter tributario, fijando la exención por impuesto de renta, antes ilimitada en materia de pensiones, hasta una suma dada, y a disponer su gravamen en lo que de ella exceda.

En consecuencia, lo que en el fondo pretende el actor es la declaración de que las pensiones de jubilación o invalidez se encuentran constitucionalmente protegidas contra toda especie de reducción, especial y concretamente exentas, por lo mismo, de cualquier tributo.

2) La potestad de decretar impuestos es característica esencial de la soberanía del Estado, sin que exista en la Constitución precepto que, en forma alguna, limite o condicione esa facultad en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables. En otras palabras, no hay en la Carta normas que consagren exenciones impositivas de cualquiera naturaleza.

En efecto, los únicos preceptos que en materia impositiva trae la Constitución son los siguientes: el artículo 31, que sólo autoriza los monopolios del Estado como arbitrio rentístico, previa indemnización de quienes resulten afectados; el 38, que permite exigir la presentación de libros para la tasación de impuestos y, de modo expreso, que pueda gravarse la circulación de impresos por los correos; el 43, que trae la regla general de que en tiempo de paz sólo el Congreso, las asambleas y concejos pueden decretar contribuciones; el artículo 76, numerales 13, 14 y 22, sobre facultades al

Congreso para establecer las rentas nacionales, decretar impuestos extraordinarios o señalar pautas sobre gravámenes arancelarios; el artículo 79, sobre iniciativa gubernamental o del legislador en materias impositivas; el 120, numeral 22, sobre facultades del Presidente en cuanto a aranceles y tarifas de aduanas; los artículos 204, 205, 206, sobre tributos indirectos, de aduanas y percepción de impuestos, en general, y el artículo 210 que reitera, a propósito de la expedición del presupuesto, la potestad del Congreso para establecer las rentas nacionales. Finalmente, en cuanto a rentas o impuestos departamentales y municipales, la Constitución contempla ciertas regulaciones, que no vienen al caso, en los artículos 183, 187, 191 y 197.

Y en ninguna de esas reglas, normativas de la potestad impositiva del Estado, ni en otras de la Carta, existe implícita o expresa la prohibición de gravar cualesquiera clase de bienes o ingresos, o garantía de exención respecto a algunos de ellos o de cierto grupo de personas, salvo lo que pueda inferirse en cuanto a los bienes y rentas de los departamentos y municipios, conforme al artículo 183.

3) El hecho de que el artículo 30 de la Constitución garantice la propiedad privada y en general los derechos adquiridos, significa simplemente, como lo enuncia el mismo texto, que una ley posterior al momento en que tuvieron nacimiento o en que quedaron constituidos, no puede borrar su existencia, desconocerlos a su titular, vulnerarlos en su esencia, lo cual, empero, no obsta a que el interés particular deba ceder al público o social.

Pero de esa norma protectora de los bienes e intereses privados, básica para los derechos individuales y sociales, no puede derivarse, por interpretación extensiva que nada autoriza, una limitación, directa o indirecta, a la fundamental e incondicionada potestad impositiva del Estado, que para la atención de sus cargas de toda índole necesita, de manera forzosa e ineludible, gravar precisamente los bienes y derechos, entre ellos cualquier ingreso, amparados por el artículo 30, y en orden, entre otros fines, a asegurar esa protección.

4) Además, sin que para los efectos de este fallo sea necesario extenderse a la consideración de otros conceptos, legalmente en vigencia, sobre lo que constituye renta, basta afirmar que el más antiguo y tradicional, firmemente asentado en la ciencia de la hacienda pública, contemporáneo al nacimiento del impuesto respectivo y que en parte sustancial informa también la legislación colombiana, reputa como renta todo ingreso o ganancia periódica, que supone cierta regularidad, por permanencia de una ocupación o de una fuente. Y uno de los casos ejemplares o típicos es, desde sus orígenes, el de los sueldos y pensiones, de carácter público o privado, como lo son igualmente los intereses del capital, la renta de los inmuebles, los dividendos o participaciones recibidos por la tenencia de acciones o derechos en sociedades constituidas con ánimo de lucro.

Otra cosa es que por motivos de conveniencia, de estímulo a la actividad económica, por razones sociales o aún por dificultades para la tasación o recaudo, en ocasiones el Estado se abstenga de gravar determinados bienes o ingresos, o expresamente los declare exentos, no obstante pertenecer a categorías bien definidas y siempre susceptibles de imposición, toda vez que, como se dijo, el legislador no está sometido a mandatos imperativos ni a limitaciones constitucionales en estas materias. Y cabe afirmar que la omisión o abstención inmemorial del Estado en gravar ciertos bienes o rentas, no le impide cobijarlos con el impuesto, en cualquier momento, extendiendo a ellos los tributos conocidos, o creando unos nuevos al efecto, ni tampoco la exención expresamente decretada en un momento lo cohibe para derogarla total o parcialmente en el futuro, ni una tarifa dada lo vincula eternamente. Porque, se repite, si no existe limitación constitucional alguna en estas materias, no puede hablarse de que esas situaciones previas conformen de por sí, para sus eventuales beneficiarios, derechos adquiridos.

5) Aunque implica un evidente error de técnica jurídica, pues la Carta debería ser ajena a normaciones tan específicas y circunstanciales, la verdad es que también la reforma de 1968 incidentalmente institu-

cionalizó la existencia del impuesto sobre la renta, cuando en el que es hoy artículo 79 de la codificación, inciso tercero, dio iniciativa al legislador para los proyectos de ley relativos a "exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios". Habría que entender que así el constituyente admite expresamente la existencia del tributo mencionado, ésto es de uno que grava las rentas, concepto que, según normas elementales de interpretación, tiene necesariamente el significado que la legislación positiva anterior y los doctrinantes en la materia le confieren, o sea el de un impuesto que recae sobre todo ingreso o provento, cualesquiera sea su origen, y que específicamente, para el caso, comprende a los sueldos, salarios, pensiones y en general a toda suma devengada periódica y regularmente. Y que, por lo mismo, es cuestión reservada a la ley el disponer o reconocer exenciones del gravamen, a iniciativa del gobierno en general, salvo en cuanto a las estrictamente personales, que también pueden tener origen en proyectos del propio legislador.

6) El efecto elemental y obvio de todo impuesto es trasladar de los particulares al Estado parte de su riqueza, o para el caso, de su renta, disminuyendo así su cuantía. Por eso, en general, no puede enfrentarse la garantía del artículo 30 a las normas que crean o modifican los impuestos, pretextando que al afectar así a los titulares de bienes o rentas, se vulneran la propiedad o los derechos adquiridos.

Y en cuanto a las pensiones de jubilación o invalidez, que son incuestionablemente una renta y por ende susceptibles de ser gravadas, es necesario afirmar que su cuantía nominal, la suma reconocida o decretada, no se afecta por la disposición objeto de la demanda. Así, la garantía constitucional, que hace referencia exclusiva a la existencia del derecho adquirido previamente y a su cuantía original, queda incólume. Fenómeno jurídicamente distinto, que suscita aquella norma, es el gravamen correspondiente, la carga para la atención de los servicios públicos que el beneficario, como todo habitante y por todas sus rentas o bienes, debe pagar.

Finalmente, si pudiera alegarse que el impuesto de que se trata es, por su cuantía y modalidades, confiscatorio o contrario a la equidad, o subterfugio para eliminar o disminuir notoriamente, con fraude al espíritu del artículo 30 de la Carta, el derecho a la pensión o su cuantía, ciertamente la Corte podría declarar su inexequibilidad por tales extremos, en guarda de la integridad de la Carta y de los derechos individuales y sociales, que son parte esencial de la misma; pero la verdad es que aquí no se dan tales extremos, pues no sólo se mantiene la exención inicial sobre parte considerable de las pensiones, sino que el resto queda sujeto sólo a las tarifas o escalas comunes, y por tanto no podría hablarse de tratamiento discriminatorio.

7) También se invoca una presunta violación del artículo 169 de la Carta, en cuanto dispone que "Los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley", argumentando que la disposición demandada afecta también a los sueldos de retiro de los militares, que el actor asimila a las pensiones, y que el precepto constitucional hay que entenderlo en el sentido de que "ninguna ley de la República, podrá nunca privarlos de ninguna parte de sus pensiones o sueldos de retiro".

Como lo anota el Procurador, el artículo 169 no expresa tal regla absoluta, según se desprende de la simple lectura de su texto, sino que condiciona esa pérdida eventual a los casos o modos que determine la ley y por vía de pena, como lo sostuvo la Corte en sentencia de 12 de febrero de 1968, afirmando que el artículo 169 de la Constitución trata "es de impedir el que se imponga una sanción sin ley preexistente y sin motivos previamente definidos, en armonía con el artículo 26 de la Carta", y obviamente así no se refiere a cuotas para organismos de previsión, como era ese caso, ni a materias impositivas, como es el presente. Pero, además, el artículo 4º de la Ley 27 de 1969, objeto de la demanda, no menciona expresamente los sueldos de retiro de los militares, como categoría específica, sino que se refiere en forma general a las pensiones de jubilación. El que realmente se haya querido extender el gravamen a tales sueldos de retiro, o mantenerlos exentos, es cuestión de interpretación de la ley que no corres-

ponde hacer a la Corte con autoridad, para fijar su alcance absoluto, sino sólo por vía de hipótesis para determinar si en alguna de ellas podría infringirse la Carta, precaviendo con su fallo tal evento.

Ahora bien: sea que conforme al régimen jurídico de los sueldos de retiro éstos sean asimilables a las pensiones de jubilación, y resulten gravados en razón de la norma acusada, o sea que por no estar comprendidos en este último concepto, sigan exentos, la norma acusada es de todos modos exequible. En el primer caso, o sea el de que se sometan también dichos sueldos al impuesto de renta, la disposición así entendida es constitucional, según todo lo expuesto atrás en relación con el artículo 30 y porque el artículo 169 tampoco se opone a que los sueldos o pensiones de los militares sean objeto imponible para el Estado. Y en el segundo, porque el legislador no está obligado a extender los impuestos que decrete a toda clase de rentas, ingresos o personas, y bien puede disponer que se exonere por categorías, grupos u otras fórmulas generales.

En conclusión, como la norma acusada no infringe los artículos 30 y 169 de la Constitución, ni cualquier otro precepto de la misma, se impone la declaración de exequibilidad.

FALLO

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es exequible el artículo 4º de la Ley 27 de 1969, "por la cual se dictan normas en materia de impuestos sobre la renta y complementarios".

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda. Insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS DE PRODUCCION NACIONAL

Son exequibles: el literal a) del artículo 1º, en la parte final, única acusada, que dice: "dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación, y el artículo 2º, del Decreto extraordinario Nº 189 de 13 de febrero de 1969".

Las consideraciones anteriores suministran los elementos de doctrina y de derecho positivo suficientes para responder los cargos que anteceden, así:

a) En primer término, la ley concedió al Gobierno una facultad; no le dio un mandato. Por tanto, quedaba a su juicio otorgar o no plazos para el pago. Con todo, lo hizo así, en forma amplia, y como era lo indicado tomó una fecha inicial para contar ocho años y, fuera de ello, agregó un plazo especial de seis meses. De tal manera, se ciñó al texto y al espíritu de las facultades, pues la concesión de esos plazos anuales no excluía el señalamiento de una fecha a partir de la cual debía contarse la primera anualidad.

b) Respecto de la sanción por la mora o sea los intereses del 2½% por mes o fracción de mes, se observa:

I. De conformidad con el artículo 8º del Decreto legislativo Nº 1595 de 1966, la sanción por mora en el pago del impuesto a las ventas, y por ende, del impuesto sobre consumo de cervezas, era del tres por ciento (3%) por mes o fracción de mes de retardo;

II. El artículo 17 del Decreto extraordinario Nº 190 de 1969, dictado en uso de la facultad que se le confirió al Gobierno en el artículo 2º de la Ley 48 de 1968, para regular "la forma de pago" del impuesto sobre el consumo de cervezas, modificó la anterior disposición y redujo la tasa al 2½. Es decir, adoptó al respecto una norma de carácter penal favorable.

III. De otra parte, la sanción por mora en el pago, como está visto, es elemento consustancial a la noción de impuesto, y así se estima universalmente. De lo contrario la impunidad fiscal sería la norma imperante.

Por consiguiente, como en el caso anterior, el Gobierno se ciñó al texto y al espíritu de las facultades extraordinarias.

c) En relación con el cargo tercero se tiene:

I. La norma acusada no habla de "resolución original", sino de "liquidación" y los seis meses se cuentan a partir de su "notificación". Esto es lo usual en materia fiscal y así está determinado, por ejemplo, para el impuesto de la renta en el artículo 31 del Decreto Nº 1651 de 1961.

II. Lo anterior no significa, ni así puede colegirse del texto legal, que se trate de desconocer el derecho que el contribuyente tenga al ejercicio de los recursos por la vía gubernativa y la consiguiente acción contenciosa. Ambos están previstos en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 189, y si alguna hesitación sobre el particular pudiere existir, ella la despeja el artículo 1º del Decreto 208 del mismo año de 1969. En esta forma quedan a salvo los derechos que sobre la materia reconocen a los presuntos deudores del fisco las disposiciones pertinentes de la Ley 167 de 1941 y concordantes.

Como se comprende, tampoco existe el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., veintiséis de junio de mil novecientos setenta.

(Magistrado ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano **Pedro Juan Cañizares** solicita de la Corte, en ejercicio de la acción

pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad del literal a) del artículo 1º, en la parte final que dice "dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación", y el artículo 2º, del Decreto extraordinario Nº 189 de 13 de febrero de 1969.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto del Decreto extraordinario Nº 189 de 13 de febrero de 1969, del cual hacen parte las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Decreto 189 de 1969
(Febrero 13)

"por la el cual se conceden plazos para el pago de un impuesto.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 48 de 1968,

Decreta

"Artículo 1º El mayor valor que corresponda pagar a las empresas productoras como consecuencia de la revisión efectuada por la Dirección General de Impuestos Nacionales sobre declaraciones de liquidación del impuesto a las cervezas de producción nacional de que trata el Decreto número 1665 de 1966, anteriores al 16 de diciembre de 1968, fecha de expedición y sanción de la Ley 48 de dicho año, deberá cancelarse en las administraciones de impuestos nacionales, por cuotas anuales, en la siguiente forma:

"a) Una primera cuota equivalente al siete por ciento (7%) del mayor valor establecido en cada liquidación de revisión, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación, y

"b) El remanente del mayor valor de la liquidación de revisión, o sea el 93% de la suma debida, en ocho (8) cuotas anuales y sucesivas, que comenzarán a contarse a partir de la fecha en que debió hacerse el pago de la cuota inicial del siete por ciento (7%), conforme al literal anterior, así:

El siete por ciento (7%) en el primer año;

El siete por ciento (7%) en el segundo año;

El nueve por ciento (9%) en el tercer año;

El catorce por ciento (14%) en el cuarto año;

El catorce por ciento (14%) en el quinto año;

El catorce por ciento (14%) en el sexto año;

El catorce por ciento (14%) en el séptimo año;

El catorce por ciento (14%) en el octavo año.

"Parágrafo. Las empresas obligadas al pago del impuesto sobre consumo de cervezas de producción nacional a las cuales se les haya revisado las declaraciones de liquidación presentadas y que, agotada la vía gubernativa, quieran ejercitar la vía contenciosa, cumplirán con el requisito de consignar la suma correspondiente en calidad de depósito, para la admisión de la demanda, al efectuar la cancelación de la cuota inicial del siete por ciento (7%) a que se refiere el ordinal a) del presente artículo.

"Artículo 2º La mora en el pago de cada una de las cuotas a que se refiere el artículo 1º causará una sanción equivalente al dos y medio por ciento (2½%) por cada mes o fracción de mes.

"Artículo 3º Los administradores de Impuestos Nacionales entregarán a los departamentos, intendencias y comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, previa la autorización de la Dirección General de Presupuesto y la refrendación de la Contraloría General de la República, el 86.67% del mayor valor recaudado, equivalente al 52% a que se refiere el parágrafo del artículo 1º del Decreto 1665 de 1966, teniendo en cuenta los consumos de cerveza de dichas entidades y en proporción al gravamen que cada una haya dejado de percibir durante el tiempo a que corresponda la respectiva cuota.

"Artículo 4º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

El anterior Decreto fue aclarado por el Nº 208 de 17 de febrero de 1969 que dice:

"Decreto 208 de 1969
(Febrero 17)

"por el cual se precisa el alcance del parágrafo del artículo 1º del Decreto 189 de 1969.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le otorga el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 48 de 1968,

Decreta

"Artículo 1º El beneficio otorgado por el parágrafo del artículo primero del Decreto 189 de 1969, en cuanto permite acudir en demanda de revisión de impuestos con la sola consignación de la cuota inicial del siete por ciento (7%) allí establecida, no implica en ningún caso la suspensión de la exigibilidad de cada una de las restantes cuotas las cuales deberán cancelarse necesariamente dentro de los plazos señalados en ese mismo artículo.

"Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los siguientes artículos de la Constitución:

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....

"12. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

"Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso:

.....

"8º Ejercer las facultades a que se refieren los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 y dictar los decretos con la fuerza legislativa que ellos contemplan.

"Artículo 26. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

"En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

"Artículo 30. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

"La propiedad es una función social que implica obligaciones.

"Por motivo de utilidad pública de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

"Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

2. Respecto de las razones de la violación, expone el actor:

a) "En resumen: El literal a) del artículo 1º del Decreto 189 de 1969, al decir que la primera cuota del mayor valor del impuesto sobre el consumo de cervezas, resultante de las revisiones de las liquidaciones practicadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 48 de 1968, se deberá pagar 'dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación, es violatorio de la Constitución Nacional, artículo 76, numeral 12, 118, ordinal 8º, 26 y 30, por cuanto los decretos del gobierno en desarrollo de las precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso 'deben dictarse dentro del límite de las facultades concedidas', y el literal a) del artículo 1º del decreto tantas veces citado modificó, sin autorización, para ello, las normas generales sobre procedimiento administrativo, contenidas en el Decreto 2733 de 1959 en la Ley 147 de 1941, lo mismo que las disposiciones de los artículos 468, 472, 484 y 549 del C. de P. C. que en nada se oponen a los fines para los cuales se concedieron las facultades, es decir, el ejecutivo se extralimitó en el uso de ellas.

b) "He pedido, además, que se decrete la inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto 189 de 1969, por cuanto allí se extra-

limitó igualmente el Gobierno al legislar sobre una materia no contemplada en las precisas facultades extraordinarias que le fueron conferidas.

"Efectivamente: al repasar el texto del artículo 2º de la Ley 48 de 1968, y particularmente el parágrafo que señala las facultades 'para el caso de que las revisiones efectuadas por la División de Impuestos Nacionales sobre liquidaciones del impuesto a las cervezas, anteriores a la presente ley, arrojen a favor del fisco una suma cuyo cobro inmediato pueda afectar sensiblemente la posición financiera de las empresas' se advierte que las referidas facultades se limitaron a 'conceder el beneficio de cubrir la diferencia que resulte a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable'. No se habló allí de condonaciones, como tampoco de multas o de intereses moratorios y el claro espíritu de la ley, como su misma letra, indican que el legislador jamás pretendió hacer más gravosa la posición de las empresas afectadas, sino por el contrario, afectar en lo mínimo su situación financiera.

"El argumento cardinal reposa, como he dicho tantas veces, en que como las facultades extraordinarias deben ser precisas y el Gobierno no puede excederse de los límites de las autorizaciones, toda materia diferente a la expresamente dispuesta en la ley de facultades por su propia naturaleza representa una violación a los textos constitucionales que se han mencionado a lo largo de este escrito. Podría decirse que es común al régimen tributario establecer intereses moratorios. También podría sostenerse que no son escasas las leyes que eliminan dichos intereses total o transitoriamente. Pero estas argumentaciones se apartan del derecho positivo y eventualmente podrían tenerse en cuenta en el campo académico. Lo cierto es que la Ley 48 de 1968 no facultó al Gobierno para legislar en materia de intereses y como el artículo 2º del Decreto-ley 189 de 1969 estableció un interés del dos y medio por ciento (2½%) mensual para los casos de mora, modificando así el régimen existente, procede decretar la inexequibilidad de dicha disposición".

c) En relación con el artículo 26 dice:

'Una de las principales garantías sociales, consagrada por el artículo 26 de la 'Ley de Leyes', es la que dispone como esencial tutela de los derechos individuales, que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio'. (Subrayo). Sobre este artículo el señor Samper hace, en lo pertinente, los siguientes comentarios:

'De ahí —dice— que este artículo exija para que algún individuo sea juzgado, la sujeción a estas precisas condiciones:

'3º Que se observe en el procedimiento la plenitud de las formas propias de cada juicio, ora sea este criminal ordinario o correccional o de policía, ora fiscal, militar o de responsabilidad; dado que cada forma de juicio tiene su propio y especial procedimiento'.

"Las normas sobre procedimiento administrativo están reglamentadas por el Decreto 2733 de 1959. Igualmente el C. de P. C., en sus artículos 468, 472, 484, 549 y concordantes disponen lo relativo a la firmeza de las providencias, el efecto de los procedimientos, los recursos que pueden interponerse y lo concerniente a la ejecución de las resoluciones".

d) No expone las razones de la violación del artículo 30.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público en concepto de 6 de abril de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

'Conceptúo que deben declararse exequibles las normas acusadas del Decreto-ley 189 de 1969, o sean la parte del literal a) de su artículo 1º, en cuanto dice: 'dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación', y su artículo 2º'."

2. Al referirse al texto de la demanda dice:

"No es muy clara o explícita la demanda en la determinación de las razones por las cuales las normas acusadas violan el numeral 12 del artículo 76, el ordinal 8º del artículo 118 y los artículos 26 y 30 de la Constitución. Pero de un cuidadoso examen de los conceptos expuestos como motivos de

la violación, pueden sintetizarse éstos en la forma siguiente:

"El Gobierno Nacional, al hacer uso de las facultades extraordinarias que le confirió el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 48 de 1968, por medio del Decreto 189 de 1969, se excedió en tales facultades:

"1º Porque mientras la ley habla del beneficio de cubrir la diferencia resultante de la revisión de la liquidación del impuesto a las cervezas por cuotas anuales, el Decreto establece sólo un plazo de seis meses para cubrir la primera cuota equivalente al 7% del mayor valor establecido en cada liquidación de revisión.

"2º Porque la ley de facultades no otorgó poderes al Gobierno para disponer en materia de intereses y el Decreto establece un interés del 2½% para los casos de mora, por cada mes o fracción de mes.

"3º Porque el Gobierno no podía estatuir que la exigibilidad operara desde el momento de la notificación de la Resolución original".

3. Y respecto de cada uno de estos cargos se expresa así:

"Primer cargo. Encuentra el demandante irregular el plazo de seis meses para efectuar el primer pago, por hallarlo contrario al de un año que prevé la autorización.

"No es fundado este motivo de impugnación por cuanto el Gobierno recibió una facultad de concesión de plazo y por lo tanto el arbitrio de otorgarlo o no y ese arbitrio, a su vez, fue situado por el legislador, sobre un supuesto de puro criterio o estimación, cual era que el gravamen 'pudiera' afectar de manera sensible la posición financiera de las empresas, posibilidad que al Gobierno correspondía dictaminar. Por lo tanto, bien pudo ocurrir una de tres cosas: que el Gobierno juzgara que el pago de las sumas adicionalmente liquidadas no afectaría la economía de las empresas si se exigiera de inmediato, caso en el cual el impuesto sería recaudado de acuerdo con las regulaciones ordinarias; o bien que las finanzas de las empresas contribuyentes podían consentir el pago inmediato de una parte y no ser capaces de satisfacer sin perjuicio el de la restante; y, por último, que las sumas adeudadas fueran en relación con la capacidad y liquidez de las empresas de tal magnitud que éstas no podrían pagarlas sin daño de su economía sino en pequeñas cuotas anuales y ello a partir de un tiempo considerable contado desde la notificación de la revisión, que no había de ser mayor de un año para que la primera cuota, libremente determinada, no excediera el máximo interlapso establecido por la autorización.

"Cabe relievar el doble arbitrio que el legislador, extremando la prudencia y atendiendo a la equidad, concedió al Gobierno: no sólo le permitió juzgar de la incidencia financiera del gravamen sobre la economía del contribuyente, sino que le dio libertad para establecer el plazo con la sola limitación, que en realidad es extensión, de lo razonable.

"Ahora bien, combinando lo razonable con lo económicamente posible, resulta que el autorizado (el Gobierno) que pudo exigir todo de una vez o dejarlo todo a plazo, bien pudo hallar que una parte pudiera ser satisfecha no de contado sino medio año después de la notificación y el resto, en cuotas, a partir de año y medio después de tal aviso toda vez que una 'razonable' interpretación de la ley indica que la facultad de juzgar sobre la solvencia del deudor incluía la de adoptar un término medio entre el recaudo inmediato y el recaudo aplazado a un año al considerar excesiva la exigencia inmediata y sobradamente graciosa la diferida a un año, y así aparece que es ajustado a la razón y acomodado a la intención del legislador que miró la capacidad del contribuyente según la apreciación del Gobierno, iniciar los pagos seis meses después de notificada la revisión y ajustarlo en lo restante a los lapsos anuales que el legislador indicó.

"Segundo cargo. Consiste en señalar el establecimiento de intereses moratorios como una materia no comprendida dentro de las autorizaciones.

"Este cargo no está suficientemente fundado porque el Gobierno no necesitaba autorización para conservar una modalidad del impuesto. Cuando se trata de prolongar el plazo de vencimiento o exigibilidad de una obligación, se ha de entender, salvo reserva en contrario, que la obligación gozará del plazo sin mengua de sus características y

modalidades. Todo impuesto nacional está sujeto a intereses moratorios después de un plazo contado desde la notificación de la liquidación, de la revisión, de la corrección o del aforo.

"El artículo 17 del Decreto 190 de 1969 establece una sanción del dos y medio por ciento por cada mes o fracción de mes para las demoras en los pagos del impuesto de ventas sobre las de cervezas.

"Hubiera obrado sin autorización el Gobierno en el caso de que además del plazo que podía otorgar hubiera concedido una exención de los intereses moratorios que eran exigibles en el supuesto de no haberse alargado los plazos ordinarios.

"Tercer cargo. Se hace consistir en que el Gobierno no podía establecer plazos contados desde la notificación de la Resolución original.

"El texto del Decreto 189 de 1969, en el literal a) del artículo 1º no habla de Resolución 'original'. Es sabido que en el procedimiento tributario puede haber lugar a varias notificaciones dentro de cada caso, como ocurre cuando se interponen recursos. Parece arbitrario hacer decir a la ley que la notificación desde la cual se cuenta el plazo de exigibilidad sea la relativa a la Resolución 'original' porque, a falta de disposición en contrario, los plazos de exigibilidad suponen una obligación consolidada, condición que no tienen las recurridas: el plazo es la oportunidad en que el acreedor puede hacer efectiva su acreencia y una acreencia no puede hacerse efectiva sino cuando ha alcanzado ejecutoriedad y la ejecutoriedad implica el agotamiento del trámite gubernativo.

"No hubo, pues, violación del artículo 76 —numeral 12— de la Constitución, en armonía con el artículo 118, numeral 8º.

"No se ve la relación que pueda existir entre el ordenamiento del artículo 26 de la Carta, que consagra la garantía del debido proceso y el principio de la mayor favorabilidad respecto de las leyes penales sustanciales, y la norma impugnada, mediante la cual el Gobierno, sin hallarse obligado a ello, concedió cierto plazo para el pago de determinada clase de deudores del Fisco. Si el demandante se refiere a una abolición de los recursos establecidos para el recaudo ordinario del impuesto sobre las ventas, ya se ha examinado el punto con ocasión de analizar el tercer cargo de su demanda.

"Tampoco aclara el actor cuáles derechos adquiridos por los contribuyentes pudo vulnerar el Gobierno, para que infringiera el artículo 30 de la Constitución; valga lo que se acaba de exponer para el caso de que esta referencia contenga una alusión al desconocimiento de recursos".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Con el ejercicio del poder de tributación o de imposición, el Estado se procura los recursos indispensables para atender a la organización y prestación de los servicios o actividades de su cargo, en armonía con las necesidades de la colectividad. Efectúa una translación de parte de la riqueza privada a la riqueza pública. Todo mediante el ejercicio de la función legislativa originada en la representación popular.

2. El impuesto surge como una categoría histórica, que ha evolucionado fundamentalmente hasta concretarse en la forma actual: en los inicios fue una concesión graciosa de los súbditos al Señor; luego se transforma en servicio del pueblo al Rey para cooperar al gasto público; y por último, se convierte en un deber social del gobernado, o sea, en una prestación obligatoria.

3. De este carácter de "prestación obligatoria" se desprende una serie de elementos anexos al poder público de tributación, a saber:

a) Facultad oficial de liquidación;

b) Adopción de las formas de cobro y pago;

c) Adopción de sanciones por morosidad en el pago;

d) Adopción de recursos especiales contra la liquidación por la vía gubernativa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Todos estos elementos están ínsitos en el concepto genérico de impuesto y son determinados, de modo unilateral, por los gobernantes.

Segunda

En el régimen constitucional colombiano, dichos principios encuentran acogida y

desarrollo en los siguientes preceptos de la Carta:

a) Artículo 76, ordinales 13 y 14: Corresponde al Congreso hacer las leyes; por medio de ellas ejerce las atribuciones de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" y "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija".

El vocablo "rentas" es genérico: comprende el impuesto, la contribución, la tasa de servicio y el producto de los bienes nacionales.

b) El artículo 43: "En tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones".

c) El artículo 206: "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos".

Tercera

El proceso legislativo inmediato sobre impuesto al consumo de cervezas, registra las siguientes etapas:

a) Ley 21 de 1963, cuyos artículos 1º y 14 disponen:

Artículo 1º De conformidad con el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Nacional, y a fin de buscar una adecuada estabilidad fiscal, económica y social; de proveer los recursos necesarios para la ejecución del plan de desarrollo económico y social... revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de que trata el parágrafo 2º de este artículo, para: .....

Sexto. Establecer impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados que efectúen los productores o importadores. Estos impuestos se harán efectivos a tarifas que fluctúen entre el 3% y el 10%. Quedan exceptuados los artículos alimenticios de consumo popular, los textos escolares, las drogas y los artículos que se exporten...

Artículo 14. La presente Ley rige desde la fecha de su sanción.

b) Decreto extraordinario Nº 3288 de 1963, "por el cual se establece el impuesto de ventas", que comprende el "impuesto de consumo de cervezas".

c) Decreto legislativo Nº 1595 de 1966, que modifica el anterior, y en su artículo 8º dispone: "Elévase la sanción establecida por el artículo 17 del Decreto 3288 de 1963 al tres por ciento (3%) sobre el valor de lo debido por cada mes o fracción de mes de mora".

d) Decreto legislativo Nº 1665 de 1966, cuyo artículo 1º dispone:

Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1966, el impuesto al consumo de cervezas de producción nacional, cualquiera que sea su clase, envase, contenido y presentación, se liquidará ad-valorem, a razón del 60% del precio de facturación, que las fábricas productoras fijen para los distribuidores o agentes.

Parágrafo. El 60% de que trata este artículo se distribuye en la siguiente forma: 52% para las entidades seccionales y el 8% para la Nación, **corresponde al impuesto sobre las ventas**, de conformidad con las normas que lo rigen y en cuanto no sean contrarias a este Decreto.

e) La Ley 48 de 1968. Por el artículo 1º se adopta como legislación permanente el Decreto legislativo Nº 1665 de 1966. Por el artículo 2º se ordena:

Artículo 2º El impuesto sobre el consumo de cervezas de producción nacional, establecido por el Decreto legislativo 1665 de 30 de junio de 1966, se continuará liquidando y pagando en la forma que lo determine el Gobierno Nacional, tomando en cuenta los siguientes criterios:

a) Una base impositiva clara, que dé completa certeza para la liquidación del impuesto e impida la evasión fiscal;

b) Tarifas que concilien la capacidad tributaria de las empresas con el mejoramiento de la situación fiscal de los Departamentos;

c) Tarifas razonables, de tal manera que el precio de las cervezas no estimule el consumo de bebidas alcohólicas nocivas para la salud, y

ch) Un producido que no sea, en ningún caso, inferior al que realmente se recaude en el país durante el año de 1968.

De acuerdo con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución y para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, revístese al Presidente de la Repú-

blica de facultades extraordinarias hasta los sesenta días siguientes a la sanción de esta ley, con el fin de establecer: la base imponible; las tarifas del impuesto y la forma de pago; la fecha de cobro del impuesto; la participación del Distrito Especial de Bogotá; la destinación del producto del impuesto según lo estipulado por los artículos 3º y 4º del Decreto legislativo 1665 de 1966, y la cesión a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a las intendencias y comisarías, en proporción al consumo de cada lugar, de la participación del ocho por ciento (8%) que tiene actualmente la Nación.

Parágrafo. El Gobierno queda facultado para que, en caso de que las revisiones efectuadas por la División de Impuestos Nacionales sobre liquidaciones del impuesto a las cervezas, anteriores a la presente ley, arrojen a favor del fisco una suma cuyo cobro inmediato pueda afectar sensiblemente la posición financiera de las empresas, conceda a éstas el beneficio de cubrir la diferencia que resulte a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable.

f) Decreto extraordinario Nº 189, ya transcrito y objeto, en parte, de la acusación;

g) Decreto extraordinario Nº 190 de 1969, que en sus artículos 17, 18, 19 y 20, dispone:

Artículo 17. La mora en el pago del impuesto causará una sanción equivalente al dos y medio por ciento (2½%) por cada mes o fracción de mes.

Artículo 18. Contra las liquidaciones de corrección proceden los recursos de reclamación ante las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas y de apelación ante la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Contra las liquidaciones de revisión y aforo, procede solamente el recurso de reposición ante el Director General de Impuestos Nacionales.

Artículo 19. Los recursos de reclamación y reposición de que trata el artículo anterior, deberán interponerse por escrito dentro del mes siguiente a la notificación del acto recurrido.

El recurso de apelación podrá interponerse como subsidiario al de reclamación, verbalmente al momento de la notificación de la providencia, o por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación.

Artículo 20. Para la procedencia de los recursos de que tratan los artículos anteriores, con excepción de los que se interpongan contra las liquidaciones de aforo, deberá acreditarse el pago oportuno del impuesto correspondiente a las relaciones de entregas.

h) Decreto extraordinario Nº 208 de 1969, que aclara el anterior, igualmente transcrito.

Cuarta

Del contenido de las normas anteriores se extraen, como principios reguladores de la materia, estas conclusiones:

a) En ejercicio de poderes constitucionales, el legislador establece, inicialmente, el impuesto sobre las ventas, cuadro general que incluye el impuesto sobre el consumo de cervezas.

b) Con posterioridad le otorga independencia normativa a dicho impuesto, sin modificar las reglas comunes a éste y al impuesto de ventas.

c) En seguida ordena adelantar el proceso administrativo de revisión de las declaraciones de liquidación del impuesto, anteriores al 16 de diciembre de 1968.

d) Luego faculta al Gobierno Nacional para liquidar el impuesto, en la forma que lo acuerde, pero tomando en cuenta una serie de criterios, que armonizan con una sana política fiscal limitando las facultades a las siguientes materias:

I. La base impositiva;

II. Las tarifas;

III. La forma de pago;

IV. La fecha de cobro del impuesto;

V. La participación del Distrito Especial de Bogotá;

VI. La destinación del producto del impuesto y,

VII. La cesión a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá, y a las intendencias y comisarías del 8% correspondiente a la Nación.

e) En relación con las revisiones, el Gobierno queda facultado para conceder a las respectivas empresas deudoras "el beneficio de cubrir la diferencia que resulte a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable".

f) En desarrollo de esta facultad especial, el Gobierno dicta el Decreto extraordinario Nº 189 de 1969, por medio del cual señala una fecha inicial para el pago, en ocho anualidades, del 93% del debido cobrar; fecha que dista 6 meses, contados a partir de la liquidación y dentro de los cuales se debe pagar el 7% restante.

g) Se deja a salvo el ejercicio de los recursos por la vía gubernativa y la correspondiente acción contencioso-administrativa, en la forma usual en materia tributaria, o sea la misma prevista para el impuesto de renta, patrimonio y complementarios.

h) Se establece una sanción por la mora en el pago del impuesto igual a la procedente en casos similares.

Quinta

1. Las facultades otorgadas por el parágrafo del artículo 2º de la Ley 48 de 1968, se ciñen a las pautas contenidas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, o sea la temporalidad y la precisión. Mas lo que es base de la acusación es el ejercicio de ellas por parte del Gobierno, el cual, según el actor, se cumplió con abuso o desviación de poder, violándose a la vez, los artículos 26 y 30 de la Carta.

2. Al respecto, en síntesis, estos son los cargos:

a) Mientras la ley habla del beneficio de cubrir la diferencia resultante de la revisión de la liquidación del impuesto a las cervezas por cuotas anuales, el Decreto establece sólo un plazo de seis meses para cubrir la primera cuota equivalente al 7% del mayor valor establecido en cada liquidación de revisión.

b) La ley de facultades no otorgó poderes al Gobierno para disponer en materia de intereses y el decreto establece un interés del 2½% para los casos de mora, por cada mes o fracción de mes.

c) El Gobierno no podía estatuir que la exigibilidad operara desde el momento de la notificación de la resolución original, con mengua de los recursos administrativos y contenciosos del caso.

Sexta

Las consideraciones anteriores suministran los elementos de doctrina y de derecho positivo suficientes para responder los cargos que anteceden, así:

a) En primer término, la ley concedió al Gobierno una facultad; no le dio un mandato. Por tanto, quedaba a su juicio otorgar o no plazos para el pago. Con todo, lo hizo así, en forma amplia, y como era lo indicado tomó una fecha inicial para contar ocho años y, fuera de ello, agregó un plazo especial de seis meses. De tal manera, se ciñó al texto y al espíritu de las facultades, pues la concesión de esos plazos anuales no excluía el señalamiento de una fecha a partir de la cual debía contarse la primera anualidad.

b) Respecto de la sanción por la mora o sea los intereses de 2½% por mes o fracción de mes, se observa:

I. De conformidad con el artículo 8º del Decreto legislativo Nº 1595 de 1966, la sanción por mora en el pago del impuesto a las ventas, y por ende, del impuesto sobre consumo de cervezas, era del tres por ciento (3%) por mes o fracción de mes de retardo;

II. El artículo 17 del Decreto extraordinario Nº 190 de 1969, dictado en uso de la facultad que se le confirió al Gobierno en el artículo 2º de la Ley 48 de 1968, para regular "la forma de pago" del impuesto sobre el consumo de cervezas, modificó la anterior disposición y redujo la tasa al 2½%. Es decir, adoptó al respecto una norma de carácter penal favorable.

III. De otra parte, la sanción por mora en el pago, como está visto, es elemento consustancial a la noción de impuesto, y así se estima universalmente. De lo contrario la impunidad fiscal sería la norma imperante.

Por consiguiente, como en el caso anterior, el Gobierno se ciñó al texto y al espíritu de las facultades extraordinarias.

c) En relación con el cargo tercero se tiene:

I. La norma acusada no habla de "resolución original", sino de "liquidación" y los seis meses se cuentan a partir de su "notificación". Esto es lo usual en materia fiscal y así está determinado, por ejemplo, para el impuesto de la renta en el artículo 31 del Decreto Nº 1651 de 1961.

II. Lo anterior no significa, ni así puede colegirse del texto legal, que se trate de desconocer el derecho que el contribuyente tenga al ejercicio de los recursos por la vía gubernativa y la consiguiente acción contenciosa. Ambos están previstos en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 189, y si alguna hesitación sobre el particular pudiere existir, ella la despeja el artículo 1º del Decreto 208 del mismo año de 1969. En esta forma quedan a salvo los derechos que sobre la materia reconocen a los presuntos deudores del fisco las disposiciones pertinentes de la Ley 167 de 1941 y concordantes.

Como se comprende, tampoco existe el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

d) Y no habiendo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que al Presidente de la República confirió el artículo 2º de la Ley 48 de 1968, no existe, siguiendo los planteamientos del actor, violación de los artículos 26 y 30 de la Constitución.

Séptima

No aparecen violados otros preceptos de la Carta.

VI - CONCLUSION

Esta no es otra que la exequibilidad de las normas acusadas, pues, como queda demostrado, no aparece por parte alguna el quebrantamiento de la Constitución.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

"Son exequibles: el literal a) del artículo 1º, en la parte final, única acusada, que dice: "dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación", y el artículo 2º, del Decreto extraordinario Nº 189 de 13 de febrero de 1969.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Enrique López de la Pava, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis E. Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SOLICITUD ACLARATORIA DEL DEMANDANTE NEGADA POR LA CORTE AL FALLO ANTERIOR

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., septiembre cuatro de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

El ciudadano Pedro Juan Cañizares, en escrito de 15 de julio del año en curso, manifiesta a la H. Corte, Sala Plena, lo siguiente:

"Con todo el respeto y el debido acatamiento que me merecen las providencias de la H. Corte Suprema de Justicia, estando dentro del término legal y en ejercicio del derecho consagrado en el Art. 482 del C. J., muy respetuosamente, por medio del presente escrito, solicito la aclaración de la parte motiva de la sentencia de la referencia, en cuanto a la frase que textualmente dice:

"(...)" Lo anterior no significa, ni así puede colegirse del texto legal, que se trate de desconocer, el derecho que el contribuyente tenga al ejercicio de los recursos por la vía gubernativa y la consiguiente acción contenciosa. Ambos están previstos en el parágrafo del Art. 1º del Decreto 189, y si alguna hesitación sobre el particular pudiere existir, ella la despeja el Art. 1º del Decreto

208 del mismo año de 1969. En esta forma quedan a salvo los derechos que sobre la materia reconocen a los presuntos deudores del fisco las disposiciones pertinentes de la Ley 167 de 1941 y concordantes".

"En primer término considero que la frase transcrita ofrece verdadero motivo de duda en cuanto ésta puede incidir 'eficazmente en la inteligencia que debe darse a la resolución', motivo contemplado por la jurisprudencia, para proceder a la aclaración que contempla la disposición del C. J., que sirve de fundamento a la presente petición (auto 25 de julio, 1936, XLIII, 470; Cas., 15 julio 1941, LI, 805).

"Declarado como ha sido exequible el literal a) del artículo 1º del Decreto 189 de 1969, en la parte final acusada que dice 'dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su notificación' es imprescindible para despejar cualquier motivo de duda sobre su alcance legal, aclarar cuál es la fecha de la notificación de cada liquidación de revisión, que debe servir para contar el plazo de seis (6) meses concedidos para el pago de la primera cuota a que se contrae el literal que todo ello consagra.

"Con mucha propiedad el señor Procurador General de la Nación al emitir su concepto de fondo en este negocio, manifestó al respecto lo siguiente:

"El texto del Decreto 189 de 1969, en el literal a) del artículo 1º no habla de resolución 'original'. Es sabido que en el procedimiento tributario puede haber lugar a varias notificaciones dentro de cada caso, como ocurre cuando se interponen recursos. Parece arbitrario hacer decir a la ley que la notificación desde la cual se cuenta el plazo de exigibilidad sea la relativa a la resolución 'original' porque, a falta de disposición en contrario, los plazos de exigibilidad suponen una obligación consolidada, condición que no tiene las recurridas: el plazo es la oportunidad en que el acreedor puede hacer efectiva su acreencia y una acreencia no puede hacerse efectiva sino cuando ha alcanzado ejecutoriedad y la ejecutoriedad implica el agotamiento del trámite gubernativo". (Lo subrayado es mío).

"La H. Corte en fallo materia de esta aclaración, sostuvo lo mismo expresado por el señor Procurador, cuando dijo que (...) 'en esta forma quedan a salvo los derechos que sobre la materia reconocen a los presuntos deudores del fisco las disposiciones pertinentes de la Ley 167 de 1941 y concordantes".

"Sobre la base anterior, la H. Corte Suprema de Justicia decretó la exequibilidad del literal a) del artículo 1º, en la parte acusada, dándole a la norma su verdadero alcance jurídico que no puede ser otro sino el de expresar que la obligación tributaria solamente es exigible cuando se han resuelto, como tantas veces lo he dicho, los recursos interpuestos contra la liquidación de revisión correspondiente, es decir, al haberse agotado el procedimiento gubernativo.

"Como la H. Corte dijo en su sentencia que no se trata 'de desconocer el derecho que el contribuyente tenga al ejercicio de los recursos por la vía gubernativa y la consiguiente acción contenciosa', y agregó que 'en esta forma quedan a salvo los derechos que sobre la materia reconocen a los presuntos deudores del fisco las disposiciones de la Ley 167 de 1941 y concordantes', lo que pido concretamente es que se aclare y defina si el plazo a que se refiere el literal a) del artículo 1º del Decreto-ley 189 se comenzará a contar una vez que esté debidamente ejecutoriada la liquidación de revisión.

"Aún a riesgo de incurrir en impertinentes repeticiones, pero en guarda de la fiel aplicación del derecho, pido pues, que se aclare si el plazo establecido por el literal a) del artículo 1º tantas veces mencionado, debe contarse dentro de los seis (6) meses de la fecha de la notificación definitiva o no corre mientras estén pendientes los recursos interpuestos antes de ser resueltos por la vía gubernativa".

Para resolver se considera:

Primero

En sentido estricto, y como lo definió la Corte en sentencia de 19 de noviembre de 1969, en estos casos no se trata propiamente de un juicio similar a los regulados en el Código de Procedimiento Civil, que se caracterizan por la existencia de partes con pretensiones opuestas, o sea que envuelven litigio entre ellas.

Segundo

Mas, si considerara la Corte que las sentencias de inexequibilidad pronunciadas en ejercicio de la jurisdicción constitucional, pueden ser objeto de aclaración, de oficio o a instancia del actor o del Procurador General de la Nación, ya que ello puede cooperar a una mejor defensa o garantía del orden jurídico.

Sobre el particular se da aplicación al Art. 482 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887 que consagra el principio de la analogía.

Tercero

En sentencia cuya aclaración se pide, no aparecen "conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda". El aparte citado por el recurrente concluye remitiendo a los deudores del fisco "a las disposiciones pertinentes de la Ley 167 de 1941 y concordantes"; y es claro que si éstas se violan, otros son los recursos legales para alcanzar su respeto y el amparo de los derechos hollados.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, no accede a lo pedido.

Notifíquese y cúmplase.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTAMPILLA PARA FINANCIAR LA CONSTRUCCION DE PALACIOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES

Es inexequible la Ley 91 de 1965.

1. La Ley 91 faculta al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca y al Alcalde de Cali, y por extensión, a los gobernadores y alcaldes de departamentos y municipios cuyos presupuestos anuales excedan de diez millones de pesos, para establecer un impuesto sobre "todas las operaciones" que estimen necesario gravar y se celebren en las respectivas comprensiones territoriales, impuesto que debe percibirse mediante la adhesión de estampillas sobre los documentos que señalen los correspondientes gobernadores y alcaldes.

2. La Ley acusada, con falta de técnica, más parece, en muchos de sus artículos, ordenar la emisión de estampillas que establecer un impuesto indirecto, olvidando así que éstas no son tributos sino un procedimiento de hacerlos efectivos, obligando a los contribuyentes a adherirlas sobre los documentos demostrativos del objeto del impuesto, previa compra de tales especies venales a la administración, la cual, al percibir el precio, recauda el impuesto.

3. La Ley 91 no crea ninguna contribución, no dice cuál es la materia imponible, ni fija tarifa, aunque sí atribuye destino al recaudo (artículos 1º y 7º y parágrafos 1º y 2º, artículo 12). Dicha ley, en cambio, autoriza —es la materia capital— a ciertos gobernadores y alcaldes para que ellos con plena autonomía creen un impuesto y acuerden entre sí pormenores encaminados a darles operancia, con dos limitaciones, a saber: que no debe sobrepasar el 2% del valor de las operaciones que se graven ni incidir sobre las cuentas de cobro por prestaciones sociales (Arts. 11 y 4º).

4. Y como se ha dicho, dicta numerosas disposiciones reglamentarias sobre las estampillas (Arts. 1º, 2º, 3º, 5º, etc.) y otros detalles que suponen el gravamen ya establecido y la necesidad de controlar su cobro y percibirlo (Art. 6º, inciso final, etc.).

. . . . . .

6. Precisa notar para la inteligencia de las disposiciones transcritas, que ellas autorizan el establecimiento de sendos impuestos estrictamente departamentales y municipales, que únicamente conciernen a "actividades" desarrolladas dentro de los límites de las entidades territoriales que llegaren a implantarlos. Son tributos que encajan de manera cabal en la conocida clasificación de los impuestos "locales".

7. Ahora bien, los impuestos departamentales y municipales sólo pueden establecerlos las asambleas y concejos respectivos, a tenor de los mandatos de la ley fundamental que en seguida se indican.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., julio seis de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **Guillermo Gómez Téllez**, en ejercicio de la acción que le concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare inexequible la Ley 91 de 1965.

TENOR DEL ACTO ACUSADO

"Ley 91 de 1965
(Diciembre 23)

por la cual se financia la construcción del Palacio Departamental del Valle del Cauca y del Palacio Municipal de Cali, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

Decreta

Artículo 1º Con el objeto primordial de coadyuvar a la construcción del Palacio Departamental donde funcionarán las oficinas y demás dependencias administrativas de la Gobernación del Valle del Cauca, así como a la construcción del Palacio Municipal de Cali, con destino a las oficinas y demás dependencias administrativas de la Alcaldía de Cali, créanse sendas estampillas denominadas "pro-Palacio Departamental del Valle del Cauca", y "pro-Palacio Municipal de Cali".

Artículo 2º El Gobierno emitirá las estampillas de que trata el artículo anterior, en las series que acuerde con la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Cali, y las respectivas emisiones las entregará a tales entidades cuando éstas lo soliciten.

Parágrafo 1º Los gastos que demande la emisión de las estampillas serán de cargo de la Gobernación del Valle del Cauca y de la Alcaldía de Cali, según el caso.

Parágrafo 2º La vigencia de las estampillas será del 1º de enero de 1966 al 31 de diciembre de 1978.

Artículo 3º El uso obligatorio de la estampilla de que tratan los artículos anteriores de esta Ley, se limita exclusivamente al Departamento del Valle del Cauca y al Municipio de Cali, en la forma dispuesta en los artículos siguientes. La emisión de las estampillas será de $ 50.000.000.00, en total, y la cuantía correspondiente a cada entidad se determinará entre el Gobierno, la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Cali.

Artículo 4º Autorízase al Gobernador del Valle del Cauca y al alcalde municipal de Cali para que, según el caso, determinen el empleo, tarifa discriminatoria; eximan del pago de la estampilla a determinadas actividades, y demás asuntos inherentes al uso obligatorio de las citadas estampillas, en todas las operaciones que se lleven a cabo en el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Cali, y sobre las cuales tengan jurisdicción la Gobernación y la Alcaldía. En ningún caso serán gravadas con dicha estampilla las cuentas de cobro por concepto de prestaciones sociales que se formulen contra el Tesoro del Departamento o del Municipio.

Artículo 5º La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere esta Ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y del Municipio de Cali que intervengan en el acto.

Artículo 6º Las disposiciones que en desarrollo de lo dispuesto en esta Ley, dicten el Gobernador del Valle del Cauca y el Alcalde de Cali, deben armonizar y complementarse entre sí. La autorización que se les confiere en el artículo 4º es amplia e incluye también la forma de recaudo, manejo, etc., de los fondos que produzcan las estampillas.

Artículo 7º La totalidad del producto de la estampilla a que se refiere esta Ley, se destinará:

a) Los fondos recaudados en las respectivas dependencias departamentales a la construcción del Palacio Departamental del Valle del Cauca, y

b) Los fondos recaudados en las respectivas dependencias municipales de Cali, que incluye a las Empresas Municipales, a la construcción del Palacio Municipal de Cali.

Artículo 8º La Contraloría General de la República vigilará y controlará el recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de esta Ley. La Contraloría Departamental del Valle del Cauca y Municipal de Cali, a su turno, cooperarán a esta vigilancia y control, dictando las providencias que consideren pertinentes.

Artículo 9º Previos los requisitos legales, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Cali, podrán pignorar las cuotas que les corresponde o pueda corresponderles en el producto de las estampillas de que trata la presente Ley, para garantizar con tales productos operaciones de crédito que fueren necesarias para financiar la construcción de los Palacios Departamental del Valle del Cauca y Municipal de Cali.

Parágrafo. Las operaciones de crédito que en virtud de esta autorización deban celebrarse, se formalizarán de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.

Artículo 10. Las providencias que expidan la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Cali, en desarrollo de lo dispuesto

en la presente Ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, Dirección de Presupuesto Nacional, y a la División de Impuestos Nacionales.

Artículo 11. Los documentos que deban gravarse con la estampilla "pro-Palacio Departamental del Valle del Cauca" y "pro-Palacio Municipal de Cali" no podrán serlo sino hasta con el 2% de su correspondiente valor.

Artículo 12. Las autorizaciones de que trata la presente Ley, pueden usarlas también los departamentos y municipios del país, cuyos presupuestos anuales excedan de $ 10.000.000.00.

Parágrafo 1º Si una vez construidas las obras a que se refieren los artículos 1º y 7º de esta Ley, quedare algún remanente, producto de los ingresos provenientes de la estampilla a que se refiere esta Ley, se destinará a gastos de inversión en educación, salud y obras públicas.

Parágrafo 2º Los departamentos o municipios cuyos presupuestos excedan de $ 10.000.000.00, que a la sanción de la presente Ley tuvieren construidos sus palacios departamentales o municipales, destinarán el producto de la estampilla a gastos de inversión en educación, salud y obras públicas.

Parágrafo 3º Las entidades interesadas pedirán al Ministerio de Hacienda la concesión de tales autorizaciones, mediante solicitud debidamente sustentada, fijando las normas, condiciones y demás detalles pertinentes, análogas, en todo caso, a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 13. El Gobierno podrá reglamentar esta Ley, en orden a complementar y aclarar sus disposiciones.

Artículo 14. Esta Ley rige desde su sanción.

Dado en Bogotá, D. E., a 1º de diciembre de 1965".

VIOLACION Y ARGUMENTOS INVOCADOS

En la demanda se hacen valer, entre otros, los siguientes cargos:

a) Violación de los artículos 191, 210 y 76 de la Carta Política.

Sobre contravención a los artículos 191 y 210, se afirma:

"Al establecerse por medio de la Ley 91 de 1965 una disposición de carácter departamental y municipal, el Congreso está sobrepasando sus poderes constitucionales, con violación de los artículos 191 y 210 de la Carta".

Y acerca de la infracción del artículo 76 dice:

"... su ordinal 13 señala como facultad del Congreso la de 'establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración'; y el ordinal 7º del mismo artículo indica como atribución del Congreso la de 'conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales', normas éstas que fueron violadas por la Ley 91 de 1965, especialmente en su artículo 4º que otorgó a un gobernador de departamento una facultad de que no está investido por la Constitución como es la de crear impuestos".

Y b) Violación del artículo 43.

Al respecto se escribe:

"La Ley 91 de 1965 no determinó las materias imponibles ni el máximo del gravamen, a excepción del límite visto de su artículo 11 para los documentos que eventualmente se graven con la estampilla. En estas circunstancias, el fundamento del impuesto no es la ley sino que es el decreto del gobernador o del alcalde que viene a determinar qué actividades o documentos quedan o no gravados y a qué tarifas. Es el decreto de un gobernador o un alcalde el que crea el impuesto y no la ley, siendo que en nuestro ordenamiento jurídico los gobernadores y alcaldes no tienen facultades constitucionales para crear impuestos. Estas facultades, según lo dispone el artículo 43 de la Constitución, están reservadas exclusivamente al Congreso, a las asambleas y a los concejos.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Jefe del Ministerio Público, con ánimo de suministrar elementos de juicio a la Corte, glosa separadamente cada uno de los artículos de la Ley 91, considerándolos desde distintos puntos de vista, unas veces como posibles textos de efecto nacional, otras como de alcances departamentales y en algunos casos como de tipo municipal, hallando siempre oposiciones con la Carta po-

lítica en sus contenidos esenciales, aunque a las disposiciones de pura reglamentación por lo común no les encuentra reparo de inexequibilidad. Y después de esos comentarios, concluye:

"Resumiendo, considero respecto de la ley impugnada que son inconstitucionales, así se estime que el impuesto a que se refieren tiene carácter nacional o bien departamental en parte y en parte municipal, los siguientes artículos: el 3º, en la parte que adelante se determina, el 4º, el 6º, el 12 y el 13; y que no lo son, en cualquiera de aquellas hipótesis, los siguientes: el 1º, el 2º, en su inciso 1º y en su parágrafo 2º; el 3º, en su parte restante; el 5º, el 7º, el 9º, el 10, el 11 y el 14.

"Si el impuesto es nacional, sería también inconstitucional el parágrafo 1º del artículo 2º y constitucional el artículo 8º. Pero si es departamental y municipal, la conclusión respecto de estas normas sería exactamente la inversa.

"Esto explica la forma dada a las siguientes conclusiones finales.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto conceptúo que la Corte debe decidir:

1º Que son inexequibles las siguientes disposiciones de la Ley 91 de 1965, acusada: el artículo 3º en la parte que dice: "La cuantía correspondiente a cada entidad se determinará entre el Gobierno, la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Cali, y los artículos 4º, 6º, 12 y 13; y exequibles los siguientes artículos de la misma Ley: el 1º, el 2º en su inciso 1º y en su parágrafo 2º; el 3º, en la parte no afectada por la declaración anterior; el 5º, el 7º, el 9º, el 10, el 11 y el 14.

2. Que es también inexequible el parágrafo 1º del artículo 2º de la citada Ley 91 de 1965, y exequible el artículo 8º de la misma.

3. O que, en subsidio de la declaración del punto 2º, haga la de que es inexequible el artículo 8º de la Ley 91 de 1965, y exequible el parágrafo 1º del artículo 2º de la misma ley acusada".

CONSIDERACIONES

1. La Ley 91 faculta al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca y al Alcalde de Cali, y por extensión a los Gobernadores y Alcaldes de Departamentos y Municipios cuyos presupuestos anuales excedan de diez millones de pesos, para establecer un impuesto sobre "todas las operaciones" que estimen necesario gravar y se celebren en las respectivas comprensiones territoriales, impuesto que debe percibirse mediante la adhesión de estampillas sobre los documentos que señalen los correspondientes Gobernadores y Alcaldes.

2. La ley acusada, con falta de técnica, más parece, en muchos de sus artículos, ordenar la emisión de estampillas que establecer un impuesto indirecto, olvidando así que éstas no son tributos sino un procedimiento de hacerlos efectivos, obligando a los contribuyentes a adherirlas sobre los documentos demostrativos del objeto del impuesto, previa compra de tales especies venales a la administración, la cual, al percibir el precio, recauda el impuesto.

3. La Ley 91 no crea ninguna contribución, no dice cuál es la materia imponible, ni fija tarifa, aunque sí atribuye destino al recaudo (artículos 1 y 7 y parágrafos 1º y 2º, Art. 12). Dicha Ley, en cambio, autoriza —es la materia capital— a ciertos Gobernadores y Alcaldes para que ellos con plena autonomía creen un impuesto y acuerden entre sí pormenores encaminados a darles operancia, con dos limitaciones, a saber: que no debe sobrepasar el 2% del valor de las operaciones que se graven ni incidir sobre las cuentas de cobro por prestaciones sociales (Arts. 11 y 4).

4. Y como se ha dicho, dicta numerosas disposiciones reglamentarias sobre las estampillas (Arts. 1, 2, 3, 5, etc. y otros detalles que suponen el gravamen ya establecido y la necesidad de controlar su cobro y percibirlo (Art. 6, inciso final, etc.).

5. Procede, pues, reiterar que la parte esencial de la ley no hace sino autorizar el establecimiento de unos tributos indirectos y que el resto de sus reglas es consecuencia de tal autorización, de modo que sin ésta no tendrían razón de ser, sin posibilidad de subsistir como normas independientes, con virtud propia. De ahí es que el estudio del presente asunto deba contraerse ante todo a las fuentes inmediatas de los impuestos referidos, o sea a los artículos 4 y

12 (inciso primero) de la ley acusada, textos que rezan así:

"Artículo 4º Autorízase al Gobernador del Valle del Cauca y al Alcalde Municipal de Cali para que, según el caso, determinen el empleo, tarifa discriminatoria; eximan del pago de las estampillas a determinadas actividades, y demás asuntos inherentes al uso obligatorio de las citadas estampillas, en todas las operaciones que se lleven a cabo en el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Cali, y sobre los cuales tengan jurisdicción la Gobernación y la Alcaldía. En ningún caso serán gravadas con dichas estampillas las cuentas de cobro por concepto de prestaciones sociales que se formulen contra el Tesoro del Departamento o del Municipio".

"Artículo 12. Las autorizaciones de que trata la presente Ley, pueden usarlas también los Departamentos y Municipios del país, cuyos presupuestos anuales excedan de $ 10.000.000.00".

6. Precisa notar para la inteligencia de las disposiciones transcritas, que ellas autorizan el establecimiento de sendos impuestos estrictamente departamentales y municipales, que únicamente conciernen a "actividades" desarrolladas dentro de los límites de las entidades territoriales que llegaren a implantarlos. Son tributos que encajan de manera cabal en la conocida clasificación de los impuestos "locales".

7. Ahora bien, los impuestos departamentales y municipales sólo pueden establecerlos las Asambleas y Concejos respectivos, a tenor de los mandatos de la ley fundamental que en seguida se indican.

"Artículo 191. Las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que le correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley".

Son las Asambleas y no los Gobernadores los órganos de la administración capacitados, de manera exclusiva, aunque ceñidas a condiciones y límites legales, para establecer contribuciones en la esfera departamental. Siendo así que la Ley 91 atribuye esa potestad a los Gobernadores, prescindiendo de las asambleas, contra lo que prescribe la Constitución, es indudable viola la segunda, y por ende, está viciada de inexequibilidad.

En cuanto a la autorización que la Ley 91 concede al Alcalde de Cali y a todos aquéllos que sean jefes de la administración de municipios con presupuestos superiores a diez millones de pesos, son pertinentes observaciones similares a las que acaban de exponerse. En efecto, de acuerdo con la atribución segunda del artículo 197 de la Carta política, a los Concejos incumbe "Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales". Votar contribuciones municipales es potestad de Concejos y no de Alcaldes. Por tanto, al facultar a éstos la Ley 91 para desempeñar esa función, traspasó la norma constitucional que se deja citada, e incurrió en vicio de inexequibilidad.

8. Las competencias señaladas, relativas a asambleas y concejos, las comprende, por lo demás, en forma genérica, el artículo 43 del estatuto constitucional, de la siguiente manera:

"Artículo 43. En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

9. En el caso que se considera, es función de asambleas y concejos imponer contribuciones como las contempladas en la Ley 91. Los Gobernadores y Alcaldes no se hallan habilitados para ejercerla, so pena de inconstitucionalidad.

10. Como antes se vio, el contexto de la Ley 91 de 1965, hace depender de sus artículos 4 y 12 el conjunto de las demás disposiciones que contiene, las cuales, sin el soporte de aquéllos, carecen de importancia práctica y pueden dar lugar a confusiones, que conviene evitar en guarda de la seguridad jurídica. Algunos de esos textos, accesorios en cuanto dependen de los artículos 4 y 12, que son los principales, pueden reputarse inconstitucionales en sí mismos, aisladamente estudiados. Los demás están asimismo afectados de inexequibilidad, como corolarios de los que se han estudiado a espacio, por su importancia fundamental. Hacer por lo menudo el examen de estos grupos de artículos complementarios, sería ocioso, ya que de todas ma-

neras quedarían sometidos a una conclusión de inconstitucionalidad general, motivo por el cual es excusado adelantar una investigación superflua, cuyos resultados se conocen, según acaba de expresarse.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es inexequible la Ley 91 de 1965 (diciembre 23), "por la cual se financia la construcción del Palacio Departamental del Valle del Cauca y del Palacio Municipal de Cali, y se dictan otras disposiciones".

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial y en el Diario Oficial, comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Congreso por medio de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, dése cuenta al Procurador General de la Nación y archívese.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ildefonso Méndez, Conjuez, *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DECISIONES DE LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES

Exequibilidad del artículo 21 de la Ley 145 de 1960, inciso segundo, en la parte que dice: "Sólo tendrán recurso de reposición".

1. La Constitución no garantiza las dos instancias, ni en la vía gubernativa ni en la jurisdiccional. Como lo observa el Procurador, la única instancia está prevista por ley en negocios de conocimiento de los Jueces de Menores, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario; entidades a las cuales se pueden sumar los Tribunales Administrativos.

2. En el caso contemplado, si bien es cierto que no se establece el recurso jerárquico ante el Ministro de Educación, también lo es que las decisiones deben adoptarse "por el voto de las dos terceras partes de los miembros que componen la Junta"; y que el "recurso de reposición se resolverá previa práctica de las pruebas que se soliciten". De esta manera la ley brinda seguridad y certeza en la protección y reconocimiento del derecho invocado.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., julio 22 de 1970.
(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

El ciudadano **Héctor Giraldo Gálvez**, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad del artículo 21 de la Ley 145 de 1960, en la parte del inciso segundo que dice: "sólo tendrán recurso de reposición".

El ciudadano Augusto Ramírez Moreno suscribe conjuntamente con el actor Giraldo Gálvez la demanda.

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto del artículo 21 de la Ley número 145 de 30 de diciembre de 1960, del cual hace parte la proposición acusada, es el siguiente:

"Ley número 145 de 1960
(Diciembre 30)

".....

"Artículo 21. Las decisiones de la Junta Central de Contadores estarán sujetas a los recursos indicados en el artículo 77 de la Ley 167 de 1941. En la tramitación de dichos recursos se aplicará lo dispuesto en el Capítulo VIII de la misma Ley. La vía gubernativa se agotará mediante el recurso de apelación ante el Ministerio de Educación.

"Las decisiones de la Junta dictadas con fundamento en las causales de orden moral a que se refieren los numerales 3, del artículo 7; 1, del artículo 19 y 5, del artículo 20, deberán adoptarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros que componen la Junta y sólo tendrán recurso de reposición, el cual se resolverá previa práctica de las pruebas que se soliciten.

"Las multas que de acuerdo con la presente Ley imponga la Junta Central de Contadores, serán a favor del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y se impondrán de oficio o a petición de cualquier persona. La resolución de la Junta, una vez en firme, prestará mérito ejecutivo ante los Jueces competentes".

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. Los actores señalan como infringidos estos artículos de la Constitución:

Artículo 26. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Artículo 16. Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

2. Respecto a las razones de la violación exponen los demandantes:

a) "Es cierto que el Congreso puede organizar procedimientos para juzgar y sancionar las faltas pero es igualmente cierto que tiene que respetar la equidad, preservar el derecho de defensa y rodear a los ciudadanos de garantías para su honra y para sus bienes. Aunque provenga del Congreso, un procedimiento contrario a la equidad, o que impida hacer valer los derechos o que anule la utilización de medios eficaces para la defensa, conduce a la violencia y a la arbitrariedad, no representa a la Justicia, y, por eso mismo, es contrario a los artículos 26 y 16 de la Constitución. El primero de los nombrados se irrespeta y se viola no sólo por inobservancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio sino también —y de qué manera— por la creación de procedimientos judiciales que anulen o restrinjan el derecho de defensa.

b) "El artículo 21 acusado viola también en forma grave las garantías consagradas en el artículo 16 de la Carta porque, al restringir y anular el derecho de defensa para una cierta categoría de la población (los contadores públicos) deja sin protección la honra y los bienes de esas personas. La profesión de contador público es una profesión liberal con categoría equivalente a la de abogado, médico, ingeniero. Representa, para su titular, no sólo un sello de honra sino también un legítimo medio económico para obtener ingresos equivalentes a los que reciben los otros profesionales mencionados, que pueden considerarse proporcionales a la renta proveniente de la inversión de un capital representado por muchos centenares de miles de pesos. La pérdida del derecho a ejercitarla, a virtud de decisión o fallo de la Junta Central de Contadores, comporta no solamente la deshonra pública sino también la pérdida de esa sustancial y, muchas veces, única fuente de ingresos para el sancionado. No es exagerado decir que la pena de cancelación de su registro representa, para un contador público, una capitis diminutio que puede sumir en la ignominia y en la miseria a quien la sufre.

c) "Los recursos son institución indispensable para evitar el imperio de la violencia y de la arbitrariedad porque constituyen medios eficaces para la defensa de los derechos, pues permiten un debate más amplio principalmente ante un funcionario o un tribunal de mayor categoría.

d) "Cómo es posible, entonces, que el Congreso anule el derecho de defensa para quien sufre una terrible pena? Acaso la Junta Central de Contadores está dotada de poderes a tal punto sobrenaturales que le impiden caer en el error de verse influída por intereses, por celos profesionales, por prejuicios?".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 23 de abril de 1970, se opone a las pretensiones de los actores y concluye:

"En mi concepto es, por lo tanto, exequible la norma acusada o sea el inciso 2º del artículo 21 de la Ley 145 de 1960 en la parte que expresa: "...sólo tendrán recurso de reposición".

2. Al referirse a los argumentos de la demanda dice:

"Segunda. El principio doctrinario de las dos instancias no está consagrado como regla en el derecho positivo ni constituye uno de los derechos y garantías fundamentales de la persona, y el legislador puede o no adoptarlo en cada caso según variadas circunstancias.

Así, la ley pudo establecer la única instancia para los negocios de que conocen los Jueces de Menores y para algunos de competencia de la Corte Suprema de Justi-

cia, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario.

"Tercera. La reglamentación que se haga de los recursos contra los actos de las autoridades no se relaciona con la proporcionalidad entre la sanción y la falta a que alude el actor, aspecto sustancial de la legislación punitiva o represiva en general, sino con aspectos formales o procedimentales de la misma. Tampoco está vinculada necesariamente a la proporcionalidad entre la pena y el derecho de defensa, el cual debe ser garantizado con anterioridad a la sentencia o providencia final del proceso, o sea en el curso de éste. Es entonces cuando al acusado deben hacérsele conocer los cargos y dársele la oportunidad de ser oído.

"Si las causales cuya providencia sancionadora no tiene recurso de apelación son 'de orden moral' o no, tienen mayor o menor gravedad que aquéllas respecto de las cuales sí se concede segunda instancia, son cuestiones que en nada inciden en la constitucionalidad de la norma acusada.

"Cuarta. Esta disposición crea precisamente una de las formas del proceso de que se trata, a las cuales deben sujetarse las autoridades que de él conozcan las actuaciones de éstas quedan así regidas por la ley y no por su arbitrio; el acusado sabe de cuáles recursos dispone contra el acto que lo sanciona, porque los encuentra establecidos en la norma y no dejados a la incierta e imprevisible voluntad de quien lo juzga.

Esta es la garantía que, por el aspecto estudiado, consagra el artículo 26 de la Carta; el precepto impugnado la respeta plenamente.

"Quinta. Conviene anotar que si bien ese mismo precepto elimina la segunda instancia en algunos de los casos —lo que, como ya se dijo, ni se halla prohibido expresamente por la Constitución ni anula el derecho de defensa que ésta consagra—, establece de todas maneras un recurso por la vía gubernativa y aun de manera más amplia que en el común de los casos en cuanto permite que antes de decidirlo se practiquen las pruebas que se soliciten, contra la norma general de que la reposición se resuelve sobre el mismo material probatorio existente cuando se profirió la providencia recurrida.

"Sexta. El artículo 16 de la Carta impone en general a las autoridades el deber de proteger en su vida, honra y bienes a las personas residentes en Colombia individualmente consideradas y de conformidad con las reglamentaciones que en concreto señalan a cada autoridad sus funciones y atribuciones.

"No se alcanza a entender cómo pueda infringir este precepto superior la disposición acusada, la cual es una norma objetiva y abstracta que reglamenta en parte un procedimiento. Al establecer en ella que determinados actos de la Administración tienen solamente un recurso por la vía gubernativa —sin perjuicio de los que puedan ejercitarse ante la jurisdicción contencioso administrativa— el legislador no esté atentando contra la honra ni contra los bienes de ningún profesional de la Contaduría".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. El "procedimiento gubernativo" no es otro que el adecuado a una organización racional de las actividades y servicios públicos, a su mejor desarrollo y prestación por parte de los funcionarios y agentes de la administración, pero es diferente de ellos. Lo integran normas generales, y especiales para cada uno según sus modalidades.

2. El pleno cumplimiento del procedimiento gubernativo es indispensable para provocar la intervención del organismo jurisdiccional competente. En la exposición de motivos del proyecto de Código Contencioso-Administrativo en vigor, aparecen estos conceptos: a) Se adoptan contra los actos de la Administración dos órdenes de recursos o vías diferentes que se distinguen con la denominación de **procedimiento gubernativo y procedimiento jurisdiccional**; b) Siendo principio fundamental que no procede el recurso jurisdiccional ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales sin que se haya agotado la **vía gubernativa**, se proponen unas normas con el objeto de indicar en qué consiste ésta, la manera de

interpretarla y de fijar el momento en que la actuación administrativa termina para dar nacimiento a la contenciosa jurisdiccional.

Segunda

1. Los actos administrativos pueden surgir, o del ejercicio del derecho de petición por los gobernados, o de la actuación oficiosa de los gobernantes.

Expedido el acto de la Administración, por el agente o funcionario, unitario o plural, puede crear una de estas situaciones:

a) Se acoge la petición de acuerdo con su texto y espíritu;

b) Se acoge la petición en parte;

c) Se rechaza la petición;

d) Se toma una decisión en sentido distinto a los términos señalados en la petición;

e) De oficio se toma una medida o se dispone una actuación en relación con un servicio o actividad.

2. Mas como el agente o funcionario al expedir el acto, con uno o varios de los efectos señalados, puede violar el estatuto del servicio, su reglamento o ley, por omisión o por abuso de poder, es necesario establecer recursos en la vía gubernativa, que, debidamente tramitados, permitan a la persona afectada defender su derecho o proteger su interés, y a la Administración enmendar el error en que hubiere podido incurrir.

Estos recursos son ordinarios o extraordinario. Los primeros comprenden el de reposición y el de apelación "o recurso jerárquico". La finalidad de ambos es la de que se aclare, modifique o revoque el acto administrativo. El de reposición se interpone ante el mismo funcionario o agente que pronuncia el acto y a él compete decidirlo. El de apelación se interpone en igual forma y corresponde definirlo al inmediato superior. Los dos se resuelven de plano.

3. Dichos recursos sólo son procedentes respecto de actos administrativos que crean una situación jurídica individual o subjetiva. No caben respecto de actos que engendran una situación jurídica general, impersonal u objetiva, como los decretos y resoluciones de carácter reglamentario. La razón es clara: únicamente con los primeros puede afectarse directamente un derecho o interés individual, concreto, determinado; los segundos, sólo pueden hacerlo de un modo indirecto, mediante su aplicación a un caso concreto, por cuanto son la norma o reglamento del servicio o actividad. Si éstos se tachan de ilegales procede la acción contenciosa sin el procedimiento gubernativo previo.

4. Las normas pertinentes del Código Contencioso-Administrativo están contenidas en sus artículos 77, 78, 79, 80, 81, 82, y 83, o sea en los artículos 10 a 20 del Decreto con fuerza de Ley número 2733 de 1959.

Tercera

1. La Ley 145 de 1960, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de contador público", es el estatuto de la materia. Los artículos 14 y 15, en su orden disponen:

Artículo 14. La Junta Central de Contadores creada por el Decreto legislativo número 2373 de 1956, continuará funcionando en la capital de la República como dependencia del Ministerio de Educación Nacional y la integrarán seis miembros, así:

El Ministro de Educación o un delegado suyo;

El Superintendente de la Asociación Colombiana de Universidades, con su suplente;

El Decano de la Facultad Nacional de Contaduría y Ciencias Económicas o un delegado suyo;

Un representante de los contadores públicos titulados con su suplente;

Un representante de los contadores públicos autorizados, con su suplente.

Los representantes de los contadores serán elegidos para períodos de dos (2) años por los respectivos gremios o entidades.

Respecto a los miembros de la Junta Central de Contadores y de las Juntas Seccionales, en su caso, obran las mismas causales de impedimento y recusación señaladas para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Las infracciones o delitos en que incurrieren los mismos serán sancionados en la forma prevista para dicha clase de funcionarios.

Artículo 15. La Junta Central de Contadores tendrá el carácter de entidad disciplinaria de la profesión en el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las solicitudes de inscripción de los aspirantes a contadores y cancelar las que haya autorizado, con sujeción a las normas de esta Ley y a las reglamentaciones posteriores;

2. Autorizar por medio de su Presidente la inscripción de los contadores públicos en los libros respectivos, y las licencias y certificados del caso;

3. Recibir por medio de su Presidente o del miembro a quien éste designe el juramento profesional a los contadores sin título universitario;

4. Señalar, previa aprobación del Ministerio de Educación, la forma de acreditar el cumplimiento de los requisitos de admisión para los cuales no se hubiere exigido una prueba especial en esta Ley o en los Decretos que la reglamentan;

5. Llevar un registro de los contadores públicos tanto titulados como autorizados;

6. Expedir los certificados que habilitan a una persona para ejercer las funciones indicadas en esta Ley;

7. Imponer las sanciones previstas en esta Ley y en sus Decretos reglamentarios;

8. Elaborar y divulgar, previa aprobación del Ministerio de Educación, un código de ética profesional para los contadores y hacerle, llegado el caso, las enmiendas y aclaraciones que fueren necesarias;

9. Velar por el cumplimiento de la presente Ley y de las reglamentaciones posteriores, así como por el de todas las demás relativas a la contaduría pública;

10. Proponer al Gobierno proyectos de Decretos reglamentarios para el mejor cumplimiento de esta Ley y de las demás disposiciones sobre la materia;

11. Darse su propio reglamento interno, el cual requerirá la aprobación del Ministerio de Educación;

12. Establecer Juntas Seccionales y delegar en ellas las funciones señaladas en los numerales 3, 5 y 9 de este artículo y las demás que juzgare convenientes para facilitar a los interesados que residan fuera de la capital de la República el cumplimiento de los respectivos requisitos;

13. Revisar en cualquier tiempo los documentos que se le presenten, quedando autorizada para verificar los libros, registros o declaraciones juradas cuando lo considere conveniente;

14. Las demás que le atribuyan las leyes".

Cuarta

El artículo 21 de la Ley 145 de 1960, acusado parcialmente, reglamenta los recursos administrativos a que están sujetas las decisiones de la Junta Central de Contadores, y para este efecto las divide en dos categorías;

a) Las dictadas con fundamento en las causales a que se refieren los numerales 3, del artículo 7; 1 del artículo 19 y 5 del artículo 20;

b) Las dictadas con fundamento en las demás causales previstas en los citados artículos 7, 19 y 20.

Para las de la segunda categoría consagra los recursos indicados en el artículo 77 del Código de la materia, o sean los de **reposición** y apelación. Para las de la primera sólo el de **reposición** ante la misma Junta Central; y, precisamente, en esta limitación, según los actores, está el vicio de inconstitucionalidad, base de la demanda.

Quinta

1. La Constitución no garantiza las dos instancias, ni en la vía gubernativa ni en la jurisdiccional. Como lo observa el Procurador, la única instancia está prevista por ley en negocios de conocimiento de los Jueces de Menores, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario; entidades a las cuales se pueden sumar los Tribunales Administrativos.

2. En el caso contemplado, si bien es cierto que no se establece el recurso jerárquico ante el Ministro de Educación, también lo es que las decisiones deben adoptarse "por el voto de las dos terceras partes de los miembros que componen la Junta"; y que el "recurso de reposición se resolverá previa práctica de las pruebas que se soliciten". De esta manera la ley brinda seguridad y certeza en la protección y reconocimiento del derecho invocado.

Sexta

Respecto del artículo 26 de la Carta se observa: las expresiones formalidades legales, plenitud de formas en cada juicio, que tal norma prevé, según doctrina de la Corte, que ahora se reitera, son fórmulas conque está ordenada la observancia de los siguientes requisitos, aparte de otros declarados en ellas expresamente: a) Que la ley (entendiéndose también por tal toda disposición emanada de autoridad competente, que ordene o prohiba de modo general), debe definir de antemano y de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, la contravención o culpa que han de prevenirse o castigarse; b) Que hay atentado contra la libertad individual cuando la ley no llena esta condición, sino que deja al arbitrio de quien debe aplicarla como autoridad, la calificación discrecional de aquellos actos, de suerte que pueden estar o no sujetos a prevención, ser o no ser punibles, según el criterio personal de quien los califique; c) Que medie un procedimiento apropiado, el cual puede ser sumario y brevísimo, cuando así lo requieren las funciones rápidas de la policía preventiva, que allegue la prueba adecuada, según el caso, del hecho individual que ha de sujetarse a la medida de prevención o al castigo correccional y el comprobante que establezca la probabilidad, por lo menos, respecto de la culpabilidad de los autores, siempre que hayan de tomarse contra estas personas providencias preventivas, coercitivas o correccionales; d) Que el procedimiento en todos estos casos garantice al sindicado los medios de defensa, y e) Que la ley no imponga medidas o castigos a que sean insólitos, excesivos o desproporcionados en extremo. (Sent. 13 noviembre 1928, XXXVI, 203).

2. Como se deduce de lo expuesto, el contador público no aparece huérfano de las garantías que otorga a todas las personas este precepto constitucional; el procedimiento por la vía gubernativa cumple, de manera amplia, los requisitos que la norma aprisiona. Y si algún error pudiera cometer la Junta Central, agotada como queda la mencionada vía con la resolución del recurso de reposición, el interesado goza del ejercicio de la acción contencioso-administrativa.

Séptima

La protección que dispone el artículo 16 de la Constitución se dispensa mediante la eficaz y oportuna prestación de los servicios o actividades a cargo de las autoridades, término genérico que comprende a todos los gobernantes. Y esa protección la tiene, al través del artículo 21, el contador público, sin que pueda legítimamente alegar mengua en su vida, honra y bienes, ni menos incumplimiento de los deberes sociales del Estado.

VI - CONCLUSION

En estas condiciones, la norma tachada de inexequible, no viola los artículos 26 y 16 de la Constitución, como lo pretenden los ciudadanos Giraldo Gálvez y Ramírez Moreno. Ni tampoco otro precepto de la misma.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el artículo 21 de la Ley 145 de 1960, inciso segundo, en la parte final que dice: "Sólo tendrán recurso de reposición".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Educación y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Pa-

trón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Abel Naranjo Villegas, Conjuez, *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CARRERA JUDICIAL

Exequibilidad de los artículos 81 a87 del Decreto-ley 250 de 1970.

"Las facultades conferidas por el artículo 20, ordinal 4º de la Ley 16 de 1968, lo fueron para estos fines:

a) Modificar, total o parcialmente, el estatuto de la Carrera Judicial;

b) Organizar el sistema de concursos, definiendo el número de funcionarios que deben someterse a él y las demás modalidades propias del mismo;

c) De modo especial, reglamentar la estabilidad, o sea uno de los elementos propios de la carrera judicial;

d) Definir la "edad de retiro forzoso";

e) En general, adecuar la carrera judicial a los propósitos que inspiran universalmente un régimen de servicio de tal naturaleza.

3. Las normas del Título XIII del Decreto número 250 de 1970, objeto de la acusación, encajan, sin dificultad, dentro del ámbito de las facultades extraordinarias reseñadas, sin que se pueda afirmar que existe un abuso de poder por exceso o desviación del Gobierno en su ejercicio. En consecuencia, por este aspecto, tampoco se viola el artículo 76, de la Constitución".

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., julio 22 de 1970.
(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Pedro M. Ostos Melo solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad de los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 del Decreto extraordinario número 250 de 18 de febrero de 1970 "por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

Decreto número 250 de 1970. — Artículo 81. Todos los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público que ocupen cargos correspondientes a la Carrera conforme al artículo 36, sean de aquélla o de servicio, deben ser calificados formal y periódicamente.

La calificación será motivada y comprenderá los siguientes aspectos: conducta, organización, cumplimiento y calidad de trabajo; al impartirla se tendrá en cuenta el comportamiento tanto público como privado del calificado, su reputación en el lugar donde ejerce el cargo, así entre sus compañeros de trabajo y colegas, como en el foro y en el ambiente general, su puntualidad, pundonor, preocupación por el trabajo y expedición en él, su afán de superación, la atención al público, y en fin, todo lo que contribuya al análisis de su idoneidad para el servicio.

Ibídem. Artículo 82. La calificación de la calidad del trabajo de los funcionarios judiciales corresponde hacerla a los respectivos superiores jerárquicos o funcionales y la de su conducta, organización y rendimiento a la Procuraduría General de la Nación, la que además, calificará todos los aspectos de los funcionarios del Ministerio Público y de los Jueces de Menores. La organización, conducta, rendimiento y calidad del trabajo de los empleados será valorada tanto por sus superiores como por la Procuraduría.

Ibídem. Artículo 83. La calificación es obligatoria para el funcionario a quien compete hacerla y deberá hacerse con im-

parcialidad, en forma directa y sin reticencias, considerando únicamente el interés de la administración de justicia.

Ibídem. Artículo 84. Anualmente en el mes de octubre, se procederá a la calificación de los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público, así:

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado calificarán a los Magistrados de Tribunales de su dependencia.

Los Tribunales Superiores a los Jueces Superiores y de Circuito de su distrito.

El Tribunal de Aduanas a todos los jueces del ramo.

Los Jueces Superiores a los Jueces de Instrucción y a los Municipales con competencia penal en cuanto a la instrucción.

Los Jueces de Circuito a los Jueces Municipales del mismo y a los de Instrucción.

Cada corporación calificará a sus empleados y cada juez o fiscal a los suyos.

La Procuraduría General de la Nación —Vigilancia Judicial y Vigilancia de la Instrucción Criminal— a todos los funcionarios y empleados.

La calificación se fundará en el propio conocimiento y apreciación, en los resultados de las visitas reglamentarias y en informes fidedignos, y deberá rendirse bajo juramento al Consejo Superior de la Administración de Justicia, antes de la expiración del mes de octubre. En las corporaciones la calificación podrá rendirse por todos los miembros conjuntamente, por Salas o en forma individual.

Ibídem. Artículo 85. La nota comprenderá todos los aspectos dentro de la siguiente escala: Excelente, bueno, mediocre y malo.

Ibídem. Artículo 86. Recibidas las calificaciones, el Consejo Superior de la Administración de Justicia procederá a su estudio y a ordenar su ampliación o precisión, si fuere el caso.

Cuando se diere con nota malo o mediocre o con consideraciones adversas al funcionario o empleado, el Consejo sin indicar el origen de la mención la notificará, por carta certificada para que se formulen los descargos del caso, dentro de los diez días siguientes a la expedición de aquélla.

Surtido el traslado, se expedirá la totalidad de las calificaciones, que se anotará en la hoja de vida de cada funcionario y empleado y se remitirán en copia a las corporaciones judiciales correspondientes, a la Procuraduría General de la Nación y al interesado.

Ibídem. Artículo 87. Dos calificaciones malas sucesivas y tres en cualquier tiempo; tres calificaciones mediocres sucesivas o cuatro en cualquier tiempo, determinan:

a) En los funcionarios y empleados de Carrera, el egreso de la misma, que decretará oficiosamente el Consejo Superior, y en caso de repetición de cualquiera de dichas notas, la salida del servicio con imposibilidad de retorno antes de cuatro años.

b) En los funcionarios y empleados de servicio, el egreso del mismo sin posibilidad de regresar a él antes de cuatro años.

En ambos casos la salida del servicio se dispondrá por la corporación o funcionario a quien competa la designación inmediatamente. si el descalificado ejerce el cargo en interinidad, y a la expiración del período si lo ejerce en propiedad; otra calificación de mediocre o malo, en la nueva situación implicará salida definitiva, sin posibilidad de reincorporación al servicio.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 26, 76, ordinal 12, 145, 160 y 162 de la Constitución.

2. Respecto de las razones de la violación, expone el demandante:

a) "Las disposiciones que se han dejado transcritas violan el artículo 162 de la Constitución que le dio a la ley la facultad de reglamentar los sistemas de concurso para la selección de candidatos a cargos judiciales o del Ministerio Público. Las razones para la conclusión anterior se fincan en que la norma tan sólo autoriza a la ley para llevar a efecto la mejor manera de seleccionar los funcionarios, pero en ninguna forma se habla allí de calificación periódica con las consecuencias fatales que un criterio subjetivista y terciadamente inquisitorial podría traer en contra de los funcionarios a que se ha pretendido seleccionar e incluir en la llamada carrera judicial. Por otra parte, el ordinal 4º del artículo 20 de

la Ley 16 de 1968 tan sólo facultó al gobierno para introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos, para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) y otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso, etc., pero en ningún caso para que los superiores jerárquicos o los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación vengan a llenar un cometido manifiestamente arbitrario, por cuanto esta última dependencia oficial tiene fijadas atribuciones de vigilancia de los funcionarios, mas no de calificación del trabajo efectuado, y los Superiores Jerárquicos, únicamente pueden conocer de lo que han hecho los funcionarios inferiores, mediante los recursos de ley y ni aun así, el hecho de que se llegue a revocar una providencia, ello no indica que el funcionario vaya a ser calificado como mediocre o malo y quede expuesto a ser expulsado del servicio de buenas a primeras. En este sentido, se violan otras disposiciones constitucionales, tales como el artículo 145 que trata de las funciones de la Procuraduría y el numeral 12 del artículo 76 ibídem, que preceptúa que las facultades conferidas al Presidente deben ser precisas y como la precisión se indicó en el ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y el Decreto que desarrolla estas atribuciones desborda la ley, quiere significar lo anterior que de contera, el último estatuto en sus artículos dejó al Ejecutivo un poder omnímodo legislando a la topa tolondra (sic) y sobre tópicos de que no se habla en la ley de facultades.

b) "Los preceptos transcritos violan asimismo el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución Nacional que establece que los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a las sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución en la forma que determine la ley. Y como efectivamente, los Títulos XIV y XV tratan de la Vigilancia Judicial y del Régimen Disciplinario en el estatuto que se está comentando, sobraba hacer una enumeración doble de motivos de egreso del servicio: uno por la calificación anual a que son sometidos los llamados funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público y otro, el propiamente llamado disciplinario, que conduce a la misma meta, con violación del principio de derecho non bis in idem lo que trae por resultado que estos servidores públicos se vean sometidos a un fuego doble que puede llevarlos a sucumbir: el de las calificaciones y el de las Resoluciones que en un momento dado puede dictar la Procuraduría para pedir que sean enjuiciados disciplinariamente.

c) "Las normas acusadas violan el artículo 26 de la Constitución Nacional en cuanto no se cumplen las disposiciones sobre juzgamiento ante Tribunal competente y con la plenitud de las formas propias de cada juicio. Así, por ejemplo, la parte final del artículo 84 ordena que la calificación se fundará en el propio conocimiento y apreciación del calificador que lo puede tener desde su escritorio, o por vía directa o a través de la producción del calificado y ésto acarrea, por ejemplo, en materia penal, que se pueda prescindir de la reserva del sumario para que tales calificadores hagan público lo que a ellos no ha llegado por medio de los respectivos recursos de alzada. Y los informes fidedignos a que también hace relación el artículo, qué pueden traducir, sino la recolección de críticas, chismes y retaliaciones que los litigantes pueden llevar a los calificadores para saciar venganzas contra los empleados?"

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público en vista de 19 de mayo de 1970 se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Son exequibles los siguientes artículos del Decreto-ley 250 de 1970, acusados, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87. Solicito atentamente de la H. Corte lo declare así".

2. Al referirse a los argumentos de la demanda dice:

a) "La Ley 16 de 1968 en su artículo 20 invistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para los siguientes efectos, entre otros:

"4. Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso; para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines..."

"Atendiendo a los principios anteriormente enunciados, en esta norma encuentran suficiente fundamento las disposiciones del Decreto 250 de 1970 acusadas ahora, porque el sistema de calificaciones periódicas de los empleados contribuye a hacer más adecuada la carrera a sus fines propios y porque la Ley 16 autoriza también un amplio sistema de pruebas para establecer quiénes merecen el ascenso y desde luego quiénes son idóneos para continuar en la carrera o en el servicio.

"No encuentro extralimitación de las facultades extraordinarias ni por ende violación de los artículos 118-8º de la Constitución en armonía con el artículo 76, numeral 12.

b) "Por análogos motivos considero que no existe infracción del artículo 162, el cual se limita a dar una norma general sobre el establecimiento de la carrera y el sistema de concursos.

c) "Los preceptos de los artículos 143 y 145 de la Constitución no enumeran taxativamente las atribuciones de los funcionarios del Ministerio Público en general y del Procurador General de la Nación en particular y no excluyen por lo tanto que la ley pueda asignarles otras, como respecto del Jefe del Ministerio Público lo permiten expresa e innecesariamente (artículo 145, inciso final).

d) "No se viola el principio non bis in idem invocado para fundar la pretendida infracción del artículo 160 de la Constitución en su inciso 2º, en cuanto éste prevé la imposición de sanciones disciplinarias a Magistrados y Jueces y entre ellas la de destitución.

"En efecto, los hechos o circunstancias cuya calificación desfavorable puede dar lugar a exclusión del servicio o de la Carrera no son los constitutivos de faltas disciplinarias, sujetos a sanciones de la misma índole, sino otros que sin tener esa entidad afectan la Administración de Justicia a través de la inidoneidad de los funcionarios y empleados; y la observación es especialmente válida para la calificación del trabajo de éstos, motivo particular de crítica expuesto en varias partes de la demanda.

"Nunca habrá así concurrencia de una sanción disciplinaria y la separación de la carrera o del servicio como consecuencia de calificaciones malas o mediocres, pero si la hubiera, tampoco existiría violación del principio invocado, por razones análogas a las que operan para permitir la coexistencia de las sanciones del derecho penal disciplinario con las penas del derecho penal propio u ordinario.

e) "Para los efectos del artículo 26 de la Constitución. señalado finalmente como infringido, es la ley la que atribuye competencia y determina las formas de cada juicio, cuando la misma Carta no lo ha hecho expresamente.

"Esta última circunstancia se presenta aquí. y en las normas acusadas del Decreto 250 de 1970 se encuentra la atribución de competencia y establecidas las formas para su calificación de los funcionarios y empleados y en su caso para su desincorporación del servicio o de la carrera como consecuencia de calificaciones desfavorables, siendo de destacar la oportunidad que se da al afectado para ser oído en descargos, con señalamiento de término del traslado (artículo 86, inciso 2º)".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Dispone el inciso tercero del artículo 58 de la Constitución que "la justicia es un servicio público de cargo de la Nación", precepto superior, que ratifica o confirma la realidad social del país. En efecto: la actividad de administrar justicia está encaminada a satisfacer una necesidad de carác-

ter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, y dada su naturaleza y la organización política del Estado, su prestación está a cargo de una de las personas públicas que lo integran, o sea la Nación. Se trata de un servicio público básico o primario.

2. De acuerdo con el artículo 76, ordinal 10, de la Carta, es atribución del Congreso, que ejerce por medio de ley, la de regular el servicio público, y por lo tanto puede y debe adoptar todas las medidas que tiendan a su normal prestación, las cuales necesariamente inciden en las personas y en las cosas vinculadas a él, pues no de otra manera se podría alcanzar tan claro propósito o fin. Así, en cuanto se refiera al de justicia, la vigilancia y control de los Magistrados, Jueces y demás funcionarios subalternos de la rama jurisdiccional, es algo indeficiente. Y por lo mismo, tienen justificación legal y explicación lógica la calificación de su labor o trabajo y de sus cualidades personales, así como las sanciones disciplinarias del caso.

Segunda

1. Uno de los medios o instrumentos más aptos para la eficaz prestación del servicio público de justicia es el estatuto de la carrera judicial, al cual atiende el artículo 162 de la Constitución, que ordena: "La ley establecerá la carrera judicial y reglamentará los sistemas de concursos para la selección de candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales y los del Ministerio Público..."

2. En desarrollo de este mandato, y en ejercicio de facultades extraordinarias, el Gobierno expidió el Decreto con fuerza de Ley número 250 de 1970, cuyos artículos 1º y 2º disponen:

Artículo 1º La Carrera Judicial y la reglamentación del servicio en la rama jurisdiccional y el Ministerio Público corresponden a la necesidad de que la justicia se imparta pronta y cumplidamente, por Magistrados y Jueces probos, dignos y respetables, con la colaboración diligente del Ministerio Público y el concurso de empleados capaces y moralmente idóneos, para preservar la majestad de las instituciones y la confianza de la ciudadanía en el derecho y afirmar la vocación republicana y democrática de la Nación.

Artículo 2º La organización de la carrera judicial y la reglamentación del servicio tienden a una rigurosa selección de los funcionarios y empleados, basada en los méritos personales, que dé igualdad de oportunidades, estimule el ingreso de los más aptos, su permanencia y superación y ofrezca condiciones decorosas de vida.

Tercera

1. Mas la carrera judicial, al igual que la administrativa y la militar, que consagra la Constitución, se inspira en un concepto dinámico y congruente con las necesidades de la juisticia, como es el de la estabilidad condicionada por el eficiente cumplimiento de las tareas propias. Se garantiza así, de modo simultáneo, los legítimos intereses del servicio público, y los del personal a él vinculado.

Mientras éste desempeñe satisfactoriamente sus labores, que son objeto de evaluación y calificación periódicas, y observe, a la vez, conducta pública y privada intachable, puede sentirse seguro en la conservación de su empleo, disfrutando, además, de todas las posibilidades de ascenso que brinda la carrera. En caso contrario vendrá la sanción disciplinaria en sus respectivos grados: multa, suspensión, egreso.

2. Como se comprende, esa evaluación y calificación periódicas es una consecuencia lógica de la garantía de la estabilidad; prescindir de ella es transmutar la estabilidad en inmovilidad. Y tal sentido no puede darse a la Carrera Judicial y a las garantías específicas que de ella se derivan. En términos generales, el mérito es el único procedimiento legítimo para ingresar a la carrera judicial y permanecer en ella.

Cuarta

1. Constitucionalmente corresponde al Ministerio Público una función de defensa de los intereses del Estado. Y al lado de ésta, como su complemento o desarrollo, la de promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones adminis-

trativas, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

2. Así, el Ministerio Público, como lo anotan los expositores, es una **magistratura especial** colocada al lado de la rama jurisdiccional del poder, que representa el interés público o el bien general.

3. Los artículos 142, 143 y 145 de la Constitución, en su orden disponen:

Artículo 142. El Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales que designe la ley.

La Cámara de Representantes tiene determinadas funciones fiscales.

Los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejercen su cargo.

Artículo 143. Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

Artículo 145. Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1ª Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2ª Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponde a esta Corporación.

3ª Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan.

4ª Nombrar y remover libremente, a los empleados de su inmediata dependencia.

Y las demás que le atribuye la ley.

4. La facultad de cuidar y supervigilar "la conducta oficial de los empleados públicos", comporta, lógica y legalmente, la facultad o el poder de coacción, pues de no ser así, se estaría ante algo meramente formal sin trascendencia o efecto jurídico alguno. Y ese poder de coacción, se manifiesta a través de actos que implican, generalmente, provocar una sanción.

Quinta

Las facultades conferidas por el artículo 20, ordinal 4º de la Ley 16 de 1968, lo fueron para estos fines:

a) Modificar, total o parcialmente, el estatuto de la Carrera Judicial;

b) Organizar el sistema de concursos, definiendo el número de funcionarios que deben someterse a él y las demás modalidades propias del mismo;

c) De modo especial, reglamentar la **estabilidad**, o sea uno de los elementos propios de la carrera judicial.

d) Definir la "edad de retiro forzoso";

e) En general, adecuar la carrera judicial a los propósitos que inspiran universalmente un régimen de servicio de tal naturaleza.

3. Las normas del título XIII del Decreto número 250 de 1970, objeto de la acusación, encajan, sin dificultad, dentro del ámbito de las facultades extraordinarias reseñadas, sin que se pueda afirmar que existe un abuso de poder por exceso o desviación del Gobierno en su ejercicio. En consecuencia, por este aspecto, tampoco se viola el artículo 76, ordinal 12, de la Constitución.

Sexta

En relación con los demás preceptos de la Carta, señalados por el actor como quebrantados, se tiene:

a) El artículo 26 resume la garantía de la defensa y del debido proceso. No se ve cómo las disposiciones acusadas lo puedan preterir, consagrando, como consagran, la oportuna contraréplica de los cargos, previa notificación escrita y certificada de ellos y la posterior decisión disciplinaria. El artículo 86, inciso segundo, emplea, al respecto, la expresión "surtido el traslado".

b) Como está demostrado, el artículo 145 de la Carta, en armonía con el 142, da al Procurador General de la Nación facultad o poder para calificar la conducta de los empleados de la rama jurisdiccional y para promover, en consecuencia, las medidas disciplinarias del caso. Por tanto las disposiciones acusadas no violan aquel precepto.

c) De acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, los Magistrados y los Jueces pueden ser suspendidos "en los casos y con las formalidades que determine la ley", y "estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior"; precisamente, es lo que acaece con las disposiciones objetadas, que prevén esa situación. En consecuencia no hay violación de la norma.

d) Por último, los artículos del Decreto número 250 cuya exequibilidad se demanda, son parte del estatuto de la carrera judicial que el artículo 162 de la misma Constitución ordena establecer por medio de la ley. Sus preceptos como queda demostrado, armonizan con su texto y espíritu, y por lo mismo lo respetan.

VI - CONCLUSION

En virtud de las consideraciones anteriores, las normas tachadas de inexequibilidad, no violan los artículos 26, 76 (ordinal 12), 145, 160 y 162 de la Constitución, ni tampoco otro precepto de la misma.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214, de la Constitución Política y oído el Procurador de la Nación,

Resuelve

Son exequibles los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 del Decreto Extraordinario número 250 de 18 de febrero de 1970 "por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo M., Secretario General.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS ACCIONES INDEMNIZATORIAS POR HECHOS U OPERACIONES DE LA ADMINISTRACION

Exequibilidad del artículo 28 del Decreto-ley Nº 528 de 1964.

"De la cita de las disposiciones constitucionales que se dicen violadas y de las razones en que se sustenta la acusación, se ve que los cargos de la demanda consisten, sustancialmente, en un supuesto exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 27 de 1963. Tal es el argumento fundamental, aunque el actor no lo relaciona, expresamente, con el numeral 12 del artículo 76, pero sí con los numerales 1º y 2º del mismo artículo, que reservan al Congreso la potestad de hacer las leyes, interpretarlas, derogarlas o expedir códigos y modificar sus disposiciones; con el artículo 55, sobre funciones separadas de las ramas del poder público; con el 118, numeral 8º, del cual se deduce que los decretos-leyes deben estar en armonía con las facultades del caso; y con los artículos 119, 120, que no otorgan al Gobierno poderes algunos para expedir normas como la acusada, dentro de sus atribuciones ordinarias.

Pero si, como atrás se vio, el Gobierno fue investido de facultades extraordinarias para delimitar las competencias de que se ha tratado, y así lo hizo, produciéndose en consecuencia un definido cambio en los procedimientos y jurisdicciones para deducir responsabilidad al Estado por hechos u operaciones administrativas, y si además recibió autorizaciones para dictar los preceptos que fueren necesarios en orden a facilitar ese tránsito, se sigue que al regular lo relativo a la caducidad, aunque en forma algo impropia, mediante el artículo 28 del Decreto-ley 528 de 1964, no excedió las facultades de la Ley 27 de 1963, ni infringió las normas constitucionales invocadas por el actor ni otra cualquiera".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., julio veintidós de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **Pedro Nel Rueda Uribe**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte que se declare inexequible el artículo 28 del Decreto-ley 528 de marzo de 1964.

LA DEMANDA

1) La disposición objeto de la demanda, dice así:

"Decreto número 528 de 1964
(Marzo 9)

Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución y se adoptan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 27 de 1963, previo estudio de la Comisión Asesora creada por el artículo 2º de la misma ley, y con aprobación del Consejo de Ministros,

Decreta

. . . . . .

Artículo 28. La competencia para conocer de las acciones indemnizatorias por hechos u operaciones de la administración está condicionada a que dichas acciones se instau-

ren dentro de los tres años siguientes a la realización del hecho u operación correspondiente".

La norma acusada rige desde el 1º de julio de 1965, según mandato del Decreto-ley 1822 de 17 de julio de 1964.

2) La Ley 27 de 1963 invocada por el Gobierno para dictar el Decreto 528 de 1964, en la parte que según el actor puede tener alguna relación con el artículo 28 de dicho decreto, sería la siguiente:

"Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 20 de julio de 1964, para los efectos siguientes:

"Primero. Para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público. En tal virtud el Presidente podrá: ... d) Delimitar la competencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a fin de dar exacto cumplimiento al numeral 3º del artículo 141 de la Constitución Nacional; e) Modificar las normas sobre competencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos; f) Reorganizar las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial".

3) El actor inicia su exposición señalando que la Ley 27 de 1963 sólo autorizó al Gobierno, según la parte transcrita, para delimitar y precisar las competencias de que allí se trata, como lo hizo mediante el Decreto-ley 528 de 1964 en los artículos 16 y siguientes, en lo que se refiere a la Corte, y en los artículos 20, 30, 31 y 32 en cuanto al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, pero que no estaba facultado para establecer términos de caducidad o prescripción de acciones judiciales, administrativas o contencioso-administrativas, que fue lo que en esencia hizo a través del artículo 28, demandado, no obstante que por las palabras utilizadas aparentemente sólo se dirige a regular una competencia.

El Consejo de Estado, continúa el actor, siempre ha entendido que tal artículo 28 establece un término de caducidad de la acción, y que con él se modificó lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 167 de 1941, según lo dijo en providencias de 11 de agosto de 1969 y 7 de noviembre del mismo año; pero el demandante estima que también se modificó así el artículo 2536 del C. Civil, que señala veinte años para la prescripción de la acción ordinaria, "a través de la cual se venían reclamando las indemnizaciones contra las personas morales estatales, por ser esa la norma aplicable al caso, salvo en los eventos de que se tratara de culpa indirecta, es decir, cuando el daño se había causado por los terceros responsables de que habla el artículo 2358 ibídem".

Así el Gobierno excedió los límites de las facultades otorgadas por el legislador, porque nada en ellas permite modificar las reglas sobre prescripción o caducidad, dice el demandante, quien continúa: "Yo no encuentro fundada la afirmación del Consejo de Estado cuando dice que la norma modificada fue la del inciso tercero del artículo 83 del C. C. A. porque si al dictarse esa norma no era al Consejo al que correspondía conocer de las acciones indemnizatorias por culpa extracontractual, sino a la H. Corte, y ello por virtud de ley expresa y de Sala especial creada con esos fines, es jurídicamente inaceptable que el breve término de caducidad de naturaleza meramente contencioso-administrativa, rigiera para aquella clase de acciones de naturaleza civil y de tratamiento ordinario. Es decir, que si las acciones indemnizatorias por culpa extracontractual no estuvieron contempladas por el C. C. A. y siguieron, después de la vigencia de éste y a pesar del estatuto, sometidas a la jurisdicción civil, no es posible pensar que su caducidad se rigiera por las normas de aquel Código, que no las contemplaba y a cuyos preceptos era ajena y extraña".

4) El actor estima infringidos, en consecuencia, los siguientes artículos de la Carta: el 76 que atribuye al Congreso la facultad de hacer las leyes y de interpretarlas, modificarlas y expedir códigos (numerales 1 y 2); el 55, que establece la separación de las ramas del poder; el 118, numeral 8º, que sólo permite ejercer las facultades, pero no excederlas; y el 119, que no le confiere al Gobierno autorización alguna para legislar sobre caducidad o prescripción, todo ello por las razones atrás expuestas, es decir,

porque la ley de facultades no contiene alguna que pueda relacionarse con el objeto y alcances del artículo 28 del Decreto 528 de 1964. Y como el artículo 120 señala en forma taxativa las atribuciones del Presidente, sin que ninguna pueda utilizarse para propósitos como los de la norma acusada, también fue así violado.

CONCEPT DEL PROCURADOR

1) El Procurador General de la Nación estima que el artículo 28, demandado, sí contiene un precepto relativo a la competencia, puesto que la sujeta a una condición extintiva o resolutoria, lo cual puede ser poco científico, pero en todo caso vinculado a la ley de autorizaciones, y agrega textualmente:

"La competencia es la actuación de la jurisdicción por el juez en un caso determinado. Estas últimas palabras son fundamentales, la competencia mira siempre al caso de Juan, no a todos los casos que el juez pueda comprender dentro de su investidura jurisdiccional.

"El juez puede conocer del caso particular de Juan si Juan puede accionar al juez. La acción es el derecho en contienda, o mejor, contendiéndose, y la competencia, el derecho que se contiende en manos del juez. El juez es competente si el actor lo es, el juez no es competente si el actor no lo es. Una relación sustancial une la facultad de una persona para accionar la jurisdicción, para poner en función al juez, con la facultad del juez para definir el derecho de esa persona. Muy bien podríamos decir que no se trata de un complejo jurídico procesal bipartita, sino de la visión dualista de un solo problema".

Y más adelante el Procurador dice: "La jurisdicción es un fenómeno jurídico, de derecho público, que consiste en la función estatal de dar certeza al derecho controvertido; llevada al caso de Juan reclamante de una indemnización contra una entidad oficial, se llama competencia y sigue conservando la unidad que se proyecta de la jurisdicción: se trata de que Juan impetre una indemnización y de que el juez la otorgue o deniegue. Si Juan la puede demandar, el juez propio la podrá definir, ambos actúan sendas funciones dentro de un solo proceso de definición o declaración. Si Juan ha abandonado su derecho por cierto tiempo y a virtud de la ley su acción se ha enervado, el juez ha perdido en el mismo instante, por el mismo motivo, la competencia para decir el derecho de Juan; se trata de dos facultades, la del actor y la del juez, pertenecientes a una sola actividad estatal, que permanece una, pero de una sola cosa tratada por la ciencia en dos sentidos, en el de la caducidad de la acción y en la consiguiente, con substancial caducidad, perdónese el uso de esta palabra, de la jurisdicción para el caso. Sobra decir que la jurisdicción para el caso es la competencia".

2) Finalmente, el Procurador concluye su exposición así: "En la norma acusada se emplea el vocablo condición en lugar de término, para designar un hecho que es futuro pero no incierto. Esto no obsta para que en la aplicación de la norma se pueda sin dificultad y sin oscuridad realizar el fin de la institución. Se trata simplemente de un vocablo impropio.

"Cuando se debatió el dogma de la inmaculada concepción uno de los más impresionantes argumentos, según entiendo, en favor de la tesis fue éste, que naturalmente se presentó con sus desarrollos teológicos: Era posible y convenía, luego fue. Perdonando la sagrada cuestión que se le emparente con un asunto de alcurnia tan humana, podemos decir que en nuestro caso el Gobierno, facultado para estatuir sobre competencias, bien podía poner un término a la que confería, y era conveniente que lo pusiera. Luego el texto que se aviene a este licet y potest, es. La caducidad a que estaba sometida la acción tratada como asunto de derecho privado, era la ordinaria, demasiado larga; trasmutada la naturaleza de esas reclamaciones al derecho administrativo, caía en un término excesivamente corto. Podía el Gobierno limitar la competencia en el tiempo, y era conveniente que lo hiciera, y dictó una norma que hermana la potestad y utilidad, luego ha de concluirse que la norma es, o sea, que está acorde con la facultad y por lo tanto con la Constitución".

En consecuencia, el Procurador estima que no hubo infracción alguna de la Carta y que debe declararse exequible la norma acusada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Con base en los preceptos del Título XXXIV, Libro 4º, del Código Civil, sobre responsabilidad extracontractual, la jurisprudencia en un principio derivó la correspondiente al Estado por sus actos o hechos y operaciones, propios o de sus agentes, capaces de inferir un daño o agravio, la cual se deducía en un todo conforme a las normas sustantivas y procedimentales de carácter civil, regidas también las prescripciones del caso por las mismas disposiciones.

Pero, además, se produjo una evolución conceptual, paralela a aquellas doctrinas, sustentada en los avances del derecho público y en principios constitucionales, que señala cómo esa responsabilidad no era necesario y antes era impropio derivarla de los preceptos civiles en referencia, pues siendo el Estado el que tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos y la protección de todos los residentes, la responsabilidad por sus actos, hechos u operaciones que causen daño, es de tipo administrativo.

Aunque existía el Consejo de Estado, con la atribución constitucional de "desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo", conforme a las reglas legales, y expedida la ley 167 de 1941, que organizó esa jurisdicción, sin embargo por la justicia ordinaria, en ejercicio de acciones civiles, se siguió dando curso a reclamos indemnizatorios por hechos u operaciones de la administración, y pese a que el artículo 68 de dicha ley señaló la vía contencioso-administrativa para demandar las indemnizaciones o prestaciones correspondientes.

Y es que como la elaboración de las doctrinas sobre responsabilidad del Estado reconocían su origen primero en la jurisdicción ordinaria en lo civil, y en las disposiciones sustantivas y procedimentales de la misma naturaleza, según se anotó, a lo cual se agrega que a dicha jurisdicción se atribuía, de modo general, según ciertas reglas, el conocimiento de cuestiones contenciosas de derecho privado en que fueran parte la Nación, departamentos y municipios, no fue claro inicialmente que estuviera privada, por virtud de la Ley 167 de 1941, de tal competencia, y la Sala de Negocios Generales de la Corte, aunque en ocasiones estimó que ella correspondía ya a la jurisdicción contencioso-administrativa, como también lo sostenía en principio el Consejo de Estado, empero continuó conociendo de esos asuntos.

Se daba, pues, una dualidad de acciones y jurisdicciones en materia de reclamos indemnizatorios contra hechos u operaciones de la administración: la contencioso-administrativa, que consagra el artículo 68 del Código de la materia, para ser promovida ante esa jurisdicción especial, regida por sus propios principios, entre ellos por la caducidad que fijaba la parte final del inciso tercero del artículo 83, o sea cuatro meses; y una de tipo civil, fundada en los artículos 2341 y siguientes del código respectivo, que la jurisdicción ordinaria venía aceptando, gobernada tal acción por esos principios y también por las prescripciones consignadas en el mismo estatuto, por ejemplo una ordinaria de veinte años por responsabilidad directa del Estado, o de tres cuando era indirecta, aplicando en este caso la regla especial del inciso segundo del artículo 2358 del C. Civil.

2) Se tenía, entonces, una situación que conducía a incertidumbre y contradicciones eventuales, basada en interpretaciones hechas con autoridad tanto por la Corte como por el Consejo de Estado, y en las consecuentes prácticas admitidas por una y otra jurisdicción, que el legislador de 1963 decidió cortar y definir en forma precisa, al reafirmar la competencia exclusiva del Consejo de Estado para desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Y a tal propósito tendieron las autorizaciones de los literales d), e) y f) del numeral primero del artículo 1º de la Ley 27 de 1963, como en estos se dice y como se expuso por el Ministro de Justicia ante el Senado, en su sesión del 11 de septiembre de 1963, al afirmar:

"Otro punto de la reforma es limitar la competencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a fin de dar

exacto cumplimiento al numeral 3º del artículo 141 de la Constitución Nacional. Todos los abogados están de acuerdo en que estamos en mora de hacer ésto. La Corte Suprema de Justicia debe ser solamente tribunal de casación. Y sin embargo tiene funciones distintas. Entonces, esas funciones que no le competen las vamos a pasar en virtud de una disposición constitucional, el artículo 141, al Consejo de Estado. Esa es la razón de modificar las normas sobre competencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos, para poder hacer la redistribución de que hablamos. Reorganizar las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial por la misma razón, porque ya no podrá justificarse la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, sino solamente las salas de casación".

3) En distintos preceptos el Decreto-ley 528 de 1964 introdujo las reformas a que se refería la ley en este particular. Por ejemplo, aclaró que la competencia de la jurisdicción civil es para conocer de los asuntos de "mero derecho privado", aunque en ellos sea parte la Nación u otras entidades territoriales o establecimientos públicos, pero siempre así que la contienda verse estrictamente sobre mero derecho privado; y de otra parte, en el artículo 20, reiteró con toda precisión que, con ciertas excepciones, "la jurisdicción contencioso-administrativa está instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades"; y por ende tiene ésta la competencia exclusiva para conocer de las acciones a que se refiere el artículo 68 de la Ley 167 de 1941, en orden a obtener el restablecimiento del derecho cuando la violación consiste en un hecho u operación administrativa.

Pero al reafirmarse así tal competencia, dados los antecedentes jurisprudenciales atrás citados, que vinculaban las acciones indemnizatorias por aquellos hechos u operaciones a la normación civil, podía quedar una nueva fuente de confusión, como es la de que no obstante la naturaleza contencioso-administrativa de la acción, se pretendiera que seguía regida por la legislación civil, inclusive en materia de prescripción, o que por otro extremo se aplicara el término de caducidad de cuatro meses que contemplaba el artículo 83, inciso tercero, de la Ley 167 de 1941.

De ahí que la legislación nueva, que precisaba sin dudas la competencia de lo contencioso-administrativo para estas acciones, hacía imperativa una regla de tránsito, que definiera también aquél aspecto. La caducidad de la acción, como bien se sabe, es una figura propia del derecho administrativo, según la cual, transcurrido el término que se fije, la acción no puede ejercitarse, y es diferente a la prescripción, propiamente dicha, aunque en esencia tenga efectos similares a la extintiva. Y como el Decreto-ley 528 de 1964, se repite, reiteró la naturaleza contencioso-administrativa de las acciones indemnizatorias por hechos u operaciones de la administración, era lógico que introdujera expresamente la noción de caducidad como sustitutiva de la de prescripción civil que, por las circunstancias antes reseñadas, en ocasiones se venía admitiendo.

En realidad, el artículo 28, objeto de acusación, fue eso lo que instituyó, aunque en términos impropios o contrarios a la técnica procesal, pues no es exactamente la competencia la que desaparece o se limita por el transcurso de tres años a que él se refiere, sino que la acción correspondiente es la que caduca al vencerse dicho plazo. Pero ni por esa redacción impropia, ni por el alcance real del precepto, se viola la Carta, que en parte alguna se ocupa de dar directrices para regular lo relativo a prescripción o caducidad de las acciones ni sobre factores para determinar en detalle ciertas competencias.

Sin embargo, como atrás se dijo, es evidente que el artículo 28 del Decreto 528 de 1964 tiene como verdadero alcance el de establecer una caducidad de la acción respectiva. Y para ello había facultades, pues el literal q) del numeral primero del artículo 1º de la Ley 27 de 1963, invocada para expedir la norma objeto de acusación, expresamente confiere al Gobierno autorizaciones en orden a "expedir las medidas que

fueren necesarias para el tránsito de una legislación a otra".

Y ante la situación, de tiempo atrás creada, en cuanto a las acciones indemnizatorias y a la incertidumbre que en materia de prescripción o caducidad pudiera surgir, no obstante la naturaleza contencioso-administrativa de aquéllas, resultaba obvia la necesidad de disponer lo conveniente para el tránsito de una situación a otra, de la incertidumbre de la interpretación anterior a la certeza de la nueva legislación, tanto para el Estado como para los particulares.

De otra parte, y reconocida por el Gobierno la necesidad de la norma que facilitara el paso de un sistema a otro, el término para la caducidad de las acciones indemnizatorias por hechos u operaciones de la administración, sin ser el del inciso tercero del artículo 83 de la Ley 167 de 1941, que por lo breve hubiera podido ocasionar a los particulares sorpresivo enervamiento de sus acciones, tampoco convenía que fuera uno excesivamente largo, con perjuicio de la seguridad jurídica. De ahí que se fijara un término, el de tres años, idéntico al de la prescripción extintiva de las acciones civiles para reclamar por el daño causado por terceras personas, de cuyos actos responden quienes las tienen a su cargo (artículos 2347, 2350 y 2358 del C. C.), precisamente fuente doctrinal, en las primeras etapas, de la responsabilidad deducida contra el Estado por hechos de sus agentes.

4) De la cita de las disposiciones constitucionales que se dicen violadas y de las razones en que se sustenta la acusación, se ve que los cargos de la demanda consisten, sustancialmente, en un supuesto exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 27 de 1963. Tal es el argumento fundamental, aunque el actor no lo relaciona, expresamente, con el numeral 12 del artículo 76, pero sí con los numerales 1 y 2 del mismo artículo, que reservan al Congreso la potestad de hacer las leyes, interpretarlas, derogarlas o expedir códigos y modificar sus disposiciones; con el artículo 55, sobre funciones separadas de las ramas del poder público; con el 118, numeral 8º, del cual se deduce que los decretos-leyes deben estar en armonía con las facultades del caso; y con los artículos 119 y 120, que no otorgan al Gobierno poderes algunos para expedir normas como la acusada, dentro de sus atribuciones ordinarias.

Pero si, como atrás se vio, el Gobierno fue investido de facultades extraordinarias para delimitar las competencias de que se ha tratado, y así lo hizo, produciéndose en consecuencia un definido cambio en los procedimientos y jurisdicciones para deducir responsabilidad al Estado por hechos u operaciones administrativas, y si además recibió autorizaciones para dictar los preceptos que fueren necesarios en orden a facilitar ese tránsito, se sigue que al regular lo relativo a la caducidad, aunque en forma algo impropia, mediante el artículo 28 del Decreto-ley 528 de 1964, no excedió las facultades de la Ley 27 de 1963, ni infringió las normas constitucionales invocadas por el actor ni otra cualquiera.

FALLO

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, y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es exequible el artículo 28 del Decreto-ley número 528 de 1964 (marzo 9).

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

AUTORIZACIONES PARA EXPEDIR EL NUEVO CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL

Exequibilidad del inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969 e inexequibilidad del parágrafo del mismo artículo.

La constitución no admite que la investidura extraordinaria para legislar en ciertas y precisas materias pueda otorgarse al gobierno en forma indefinida, sino por un tiempo determinado, porque siendo excepcional ese desdoblamiento de la función legislativa, lo justifica y admite únicamente cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, y tales circunstancias, por su naturaleza, sólo pueden ser temporales, nunca permanentes o indefinidas. Si se admitiera una tesis contraria, se derrumbaría el principio de la separación o especialización de funciones del poder público, supuesto fundamental del régimen democrático y en todo caso del diseño constitucional del Estado.

Se concluye, de lo expuesto, que es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969, pues no puede tener otro alcance que el de constituir una comisión asesora, con participación del Congreso y del Gobierno, para la elaboración del proyecto a que se refiere; y que es inexequible el parágrafo del mismo artículo, por carecer del requisito indispensable de la limitación o temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., julio veintitrés de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte que se declare inexequible el artículo 11 de la Ley 30 de 1969.

LA DEMANDA

1. La norma, objeto de acusación, dice así:

"Ley 30 de 1969
(Diciembre 29)

por la cual se dictan normas sobre la composición y el funcionamiento de los concejos municipales y se dan unas autorizaciones al Gobierno.

El Congreso de Colombia,

Decreta

. . . . . .

Artículo 11. Autorízase al Gobierno Nacional para designar una comisión de expertos que elaboren un proyecto de nuevo Código de Régimen Político y Municipal. De esta comisión formarán parte dos miembros de la Cámara y el Senado elegidos por las respectivas Comisiones Primeras de cada Cámara.

Parágrafo. Una vez terminado el trabajo autorízase al Gobierno para poner en vigencia el nuevo código".

Es de advertir que la ley rige desde su publicación, efectuada el 19 de enero de 1970.

2. El actor estima infringido el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, en el concepto de que esta norma prevé la atribución de competencia legislativa extraordinaria al Gobierno pero siempre en forma precisa y temporal, y en cambio la disposición acusada no fija término alguno dentro del cual la comisión a que alude deba elaborar el nuevo Código de Régimen Político y

Municipal o el Gobierno pueda ponerlo en vigencia.

En apoyo de su tesis el demandante cita a don José María Samper, quien señala cómo las facultades extraordinarias a que se refiere el numeral 12 del artículo 76 de la Carta deben otorgarse por ley "que las especifique y las limite a tiempo determinado (pro tempore)", y también reciente sentencia de la Corte relativa a la Ley 4ª de 1969, sobre autorizaciones para revisar y expedir el Código de Procedimiento Civil, en la cual se reitera la tradicional jurisprudencia que exige la precisión y temporalidad de dichas facultades extraordinarias.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. El Procurador General de la Nación estima que conforme al numeral 12 del artículo 76 es condición indispensable, para que el Gobierno adquiera la competencia del caso, que la ley de autorizaciones las confiera en forma precisa y temporal, ésto es, limitadas en cuanto al tiempo en que puedan ejercerse y en cuanto a las materias que comprenden. Si ello no ocurre, la ley queda inevitablemente afectada de inconstitucionalidad.

2. El Procurador considera, además, que la norma acusada adolece de falta de técnica en su redacción pues luego de autorizar al Gobierno para designar la comisión de expertos que elabore el proyecto de nuevo Código de Régimen Político y Municipal, lo faculta también para ponerlo en vigencia, lo cual literalmente significa que sólo puede adoptarlo o rechazarlo en su integridad, sin que pueda realmente legislar sobre la materia, y así la comisión no es simplemente asesora sino que se convierte en organismo colegislador; afectando con ello, por otro aspecto, la constitucionalidad de la ley.

3. Sin embargo, conceptúa el Procurador que el inciso del artículo 11 acusado, en cuanto simplemente autoriza al Gobierno para crear la comisión de que trata, no admite la tacha de inexequibilidad, principalmente porque para constituir comisiones como esa, el Gobierno ni siquiera necesita autorizaciones del legislador, ordinarias o extraordinarias, toda vez que se trata de medidas puramente administrativas. Pero que no puede predicarse lo mismo del parágrafo del citado artículo 11, puesto que no obstante que la intención del legislador fue la de investir al Presidente de la República de facultades para expedir el nuevo Código, con base en los estudios y proyectos de la comisión, además de la falta de técnica en la redacción de la norma, atrás señalada, se omitió fijar límite en el tiempo al ejercicio de tales facultades, lo cual, aunque existiera la precisión requerida, afecta ineludiblemente la constitucionalidad de dicho parágrafo.

En consecuencia, el Procurador General de la Nación concluye conceptuando que es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969 e inexequible el parágrafo del mismo artículo.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Al parecer, el ánimo de los constituyentes de 1886 fue el de que las facultades extraordinarias y 'pro tempore', que desde entonces autoriza el numeral 12 del artículo 76, sólo pudieran otorgarse para delimitar las "facultades legales" de que queda investido el Presidente de la República, conforme al inciso primero del artículo 121, al decretar el estado de sitio.

En otras palabras, se trataba de establecer, para los eventos de guerra exterior o conmoción interna, la llamada institución de los plenos poderes, otorgados y limitados también por el legislador, sin que para tiempo de paz fuera admisible el ejercicio por el Gobierno de la función legislativa.

Así podría deducirse de ciertos antecedentes. Por ejemplo, tanto en el proyecto como en el texto definitivo de la Constitución de 1886 los únicos decretos con carácter legislativo que se contemplan son los dictados en uso de las facultades del artículo 121 (numeral 8º del artículo 118), como también se desprende del artículo 11 de la Ley 153 de 1887, que tan sólo se refiere a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno "a virtud de autorización constitucional"; el señor Caro y especialmente el señor Samper, entendieron originalmente que los dos preceptos, el del numeral 12 del artículo 76 y el del artículo 121, tenían evidente conexidad; y algunos tratadistas han señalado có-

mo la locución latina "pro tempore" no significa temporal o limitadamente en un término, sino "según las circunstancias del tiempo", y así con referencia implícita al de guerra exterior o civil, agregando que sería absurdo admitir que, además del calificativo de extraordinarias, dado a las facultades, lo que supone por lo mismo que deben ser temporales, el constituyente hubiera caído en la redundancia de indicar nuevamente su carácter temporal.

Sin embargo, la ausencia de precisiones en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente y el extravío irreparable de las intervenciones de sus miembros sobre estos artículos y muchos más, junto con el transcurso del tiempo y las urgencias de los gobiernos, dieron lugar a interpretaciones diversas. Así, contra la opinión del Magistrado Luis Eduardo Villegas, quien con argumentaciones jurídicas y lógicas de mucho peso sostuviera la interpretación restringida atrás expuesta, la Corte desde 1915 sentó la doctrina de que la Constitución contempla dos órdenes de facultades extraordinarias para el Gobierno: las del artículo 121 y las que en cualquier tiempo puede conferirle el Congreso según el numeral 12 del artículo 76, en este caso con los requisitos de precisión y de temporalidad para su ejercicio. Esta tesis no sólo se ha mantenido en forma continua por la Corte, sino que es la aceptada por los tratadistas y virtualmente por los constituyentes posteriores a aquel año, en especial por los de 1968, como de ello hay rastros en los trabajos respectivos.

2. Aunque colaboran armónicamente, las ramas del poder público tienen funciones separadas, correspondiendo al Congreso la legislativa, y al Gobierno la administrativa. Es obvio así que cuando el numeral 11 del artículo 76 de la Carta permite al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno "para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional", sin que en tal caso se exija por ejemplo la temporalidad de dichas facultades, se refiere a funciones de carácter estrictamente administrativo, de las que naturalmente entran en la esfera propia del Gobierno, pero respecto a las cuales la Constitución prescribe cierta coparticipación del legislador.

Por lo tanto, y como la competencia para dictar leyes sobre las materias reservadas al Congreso por la Carta, y en especial para expedir códigos, o sea normaciones sistemáticas en diversos ramos de la legislación, es de la órbita constitucional propia del Congreso, se sigue que cuando el Gobierno recibe facultades para ejercer extraordinariamente esta función no se está en el caso del numeral 11 sino en el del numeral 12 del artículo 76 del Estatuto.

En consecuencia, así la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, la ley respectiva ha de conferir dichas autorizaciones en forma precisa y temporal para que pueda estimarse ajustada a las exigencias constitucionales.

3. Ciertamente como el Gobierno tiene, conforme a la Carta, la potestad de presentar proyectos de ley, y aún la de iniciativa en ciertas materias (artículos 79, 118 y 134), es claro que es atribución suya elaborar dichos proyectos, por ejemplo apelando a la asesoría del Consejo de Estado o al auxilio de sus funcionarios de comisiones especiales. Así, no necesita autorizaciones al efecto, pero el que por medio de ley se le otorguen para facilitar, mediante dichas comisiones, aun con participación de los congresistas, el estudio y formulación de proyectos en determinadas materias, no configura intromisión contraria a la Carta, sino apenas un medio de promover la colaboración del Gobierno y del legislador en tareas que les son comunes.

De otra parte, al expedir el artículo 11 de la Ley 30 de 1969 la intención evidente del legislador, frustrada por la carencia de técnica al redactarlo, no fue otra que la de constituir la comisión de que trata su inciso como simple auxiliar del Gobierno, para que fuera éste, según el parágrafo, con asesoría de aquélla, el que ejerciera la facultad final de revisar el proyecto y ponerlo en vigencia. Con tal alcance, limitada la comisión a una función asesora o auxiliar, el inciso del artículo 11 es perfectamente exequible.

4. No sucede lo mismo con el parágrafo del artículo 11, pues carece de cualquier limitación en cuanto al tiempo durante el cual puede el Presidente de la República expedir y poner en vigencia el estatuto de que se trata.

La Constitución no admite que la investidura extraordinaria para legislar en ciertas y precisas materias pueda otorgarse al Gobierno en forma indefinida, sino por un tiempo determinado, porque siendo excepcional ese desdoblamiento de la función legislativa, lo justifica y admite únicamente cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, y tales circunstancias, por su naturaleza, sólo pueden ser temporales, nunca permanentes o indefinidas. Si se admitiera una tesis contraria, se derrumbaría el principio de la separación o especialización de funciones del poder público, supuesto fundamental del régimen democrático y en todo caso del diseño constitucional del Estado.

5. Se concluye, de lo expuesto, que es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969, pues no puede tener otro alcance que el de constituir una comisión asesora, con participación del Congreso y del Gobierno, para la elaboración del proyecto a que se refiere; y que es inexequible el parágrafo del mismo artículo, por carecer del requisito indispensable de la limitación o temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno.

FALLO

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, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969, e inexequible el parágrafo del mismo artículo.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese al Ministro de Gobierno y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

RIFAS PUBLICAS

Es exequible el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, en la parte objeto de la demanda, o sea en cuanto a las restricciones que impone al funcionamiento de rifas en el territorio nacional.

4. Además, los artículos 32 y 39 de la Carta, aún aisladamente considerados, ni por su texto ni espíritu permiten afirmar que las libertades de que trata sean absolutas.

En efecto, el artículo 39, que proviene de 1886 en su ordenamiento general que garantiza la libertad de escoger profesión u oficio, y al cual se vinculaba la llamada libertad de industria o empresa, desde su versión primitiva hasta la actual, enseña que las autoridades pueden inspeccionar las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas, inspección que, como en otras oportunidades lo aceptó la Corte, entraña, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces o pautas de las actividades correspondientes, y por ende establecer las limitaciones del caso, en guarda de esos bienes comunes, integrantes de la amplia noción del orden público.

Desde el punto de vista de la moral y de la economía, las objeciones formuladas a los juegos de suerte y azar son inmemoriales y de conocimiento público, y aún se encuentran vertidas en textos de la ley civil, lo cual no sólo excusa cualquier consideración sobre el punto, sino que de por sí evidencia que cuando el legislador reglamenta o restringe tal actividad, lo hace a la luz del inciso segundo del artículo 39 de la Carta, por ejemplo al prohibir que haya rifas permanentes, sin duda con el propósito de que el juego no sea fuente habitual de ingresos para unos, ni ocasión constante de arriesgar el fruto del trabajo, para los más.

Y el artículo 32 otorga al Estado más potestades restrictivas de la actividad privada, ya no por esos aspectos de seguridad, moralidad y salubridad públicas, sino por el de los fines económicos, las modalidades en la explotación de empresas y el objeto de la iniciativa privada. Pues no sólo tiene el Estado la dirección de la economía, sino que puede intervenir para racionalizarla y planificarla, en orden a los propósitos allí indicados, lo cual supone competencia para imponer limitaciones muy extensas y variadas. Así, aún respecto a actividades esencialmente productivas, puede el Estado señalarles campos precisos, restringiendo la libertad original de empresa y de iniciativa. Y más aún respecto a las que, como el juego, no son productivas en el sentido económico del término, pero que sí inciden en la aplicación o uso de los ingresos, por ejemplo sueldos y salarios y por ende en los consumos, objetos todos ellos de la protección y dirección del Estado, conforme al artículo 32.

De las consideraciones que preceden puede concluirse que las restricciones impuestas a las rifas por el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, especialmente las que impiden el carácter regular o permanente de las mismas, encuentran claro apoyo en los artículos 32 y 39 de la Constitución, tanto como en el artículo 31, que fundamenta también las prohibiciones de premios en dinero y la utilización de billetes fraccionables.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., julio veinticuatro de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano **César Castro Perdomo**, obrando a su propio nombre y en el de los

ciudadanos Obdulio Gómez Sabogal, Guillermo Forero Mayorga y José Lizardo Aristizábal, solicita que se declare inexequible el artículo 3º de la Ley 19 de 1932 "en la parte que restringe el funcionamiento de las rifas públicas en el territorio nacional".

LA DEMANDA

1) La norma objeto de la demanda es del siguiente tenor:

"Ley 19 de 1932
(Octubre 14)

"por la cual se dan unas autorizaciones a las asambleas departamentales y a los municipios, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

Decreta

.....

"Artículo 3º Desde la sanción de la presente Ley ninguna rifa establecida o que se establezca en el país puede lanzar a la circulación, ni tener, ni vender billetes fraccionados, ni repartir ningún premio en dinero, en cualquier cantidad que sea, ni podrá ser de carácter permanente.

"Los gobernadores quedan encargados de velar por el estricto cumplimiento de este artículo, e impondrán a los infractores de él multas iguales al valor total de dichas rifas. El producto de tales multas ingresará al fondo especial de la beneficencia del respectivo departamento.

.....

"Artículo 6º Esta Ley regirá desde su sanción".

2) Después de transcribir la norma parcialmente acusada, la demanda señala como infringidos los artículos 32, 39, 183 y 187, numeral 9º de la Constitución, y expone el concepto de la violación en extensos apartes que, respectivamente, se resumen así:

a) El artículo 32 de la Carta resulta quebrantado en cuanto garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, y en cambio la norma acusada, al restringir el funcionamiento de las rifas públicas, prohibiendo los premios en dinero y su carácter permanente, impide el ejercicio de las libertades mencionadas.

Y la actividad que se cumple con las rifas no es incompatible con el bien común, como no lo es con las loterías que explota el Estado, aunque unas y otras se fundamenten en el azar. De otra parte, cuando el legislador de 1932 permitió las rifas, con las restricciones demandadas, supuso así que no eran contrarias al bien común ni a la moral; el que sólo se autoricen a intervalos no tiene otra explicación sino el temor a la competencia que las rifas pudieran hacer a las loterías departamentales. Pero tal razón no puede subsistir hoy, toda vez que la Ley 33 de 1968 cedió a los municipios el impuesto sobre billetes o boletas de rifas, que constituye para éstos un ingreso de gran importancia. De ahí que debe desaparecer la restricción.

Además, la actividad de las rifas implica utilización de capitales privados y oportunidad de trabajo para multitud de personas, que de las ventas derivan la subsistencia, todo lo cual no se opone sino que encaja en el concepto del bien común; sobre este último el actor transcribe largo pasaje de un tratadista.

b) Estima el demandante que la disposición acusada infringe el artículo 39 de la Carta, en el concepto de que éste garantiza la libertad para escoger empleo u oficio, siempre con sometimiento a la inspección del Estado para asegurar la moralidad, seguridad y salubridad públicas, y en cambio aquella norma, al restringir injustificadamente una actividad lícita, como es la de las rifas, que sólo se permite a intervalos, impide el libre empleo, el pleno desenvolvimiento de un trabajo legítimo. Y advierte que el artículo 39 únicamente autoriza restricciones a la producción y al consumo de licores y bebidas fermentadas, luego la que estableció el legislador de 1932 contraría el precepto constitucional.

c) Después de señalar la cuantía de ciertos impuestos nacionales sobre las rifas, recientemente cedidos a los municipios por la Ley 33 de 1968, considera el actor que la norma demandada quebrante el artículo 183 de la Carta, pues al restringir la actividad de las rifas se merma considerablemente una renta asignada a las secciones territo-

riales del país, que hoy apenas reciben a intervalos, pero que conforme al artículo 183 deberían recaudar en forma permanente y no esporádica.

d) Se estima violado el artículo 187, numeral 9º de la Constitución, en el concepto de que es de competencia de las asambleas reglamentar lo relativo a la policía local, en todo lo que no se reserve la ley, y siendo la materia referente a rifas algo comprendido en los códigos de policía, la norma acusada quebranta aquella disposición de la Carta.

En apoyo de esta tesis transcribe los distintos artículos del Código de Policía de Cundinamarca y del Distrito Especial de Bogotá, que regulan todo lo relativo a rifas, como autorización para efectuarlas, garantías, destino, utilidades y otros pormenores administrativos; de prevención y sanciones.

Finalmente, arguye que las limitaciones al poder de policía local, que a la ley autoriza el numeral 9º del artículo 187, sólo han de ser aquéllas que el legislador puede imponer, conforme a la Constitución, y no leyes o preceptos contrarios a la Carta. Y cita apartes de sentencias de la Corte Suprema de Justicia que, en lo sustancial, analizan el poder de policía, su alcance y objeto, señalando lo propio de la policía general, local y especial y el respeto que siempre se debe a las libertades individuales, como las que consagra el artículo 23 de la Constitución.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El jefe del Ministerio Público se opone a las peticiones de la demanda en cuanto estima que la norma objeto de acusación parcial en nada contraría a la Constitución, y respecto a los cargos específicos formulados expone sus consideraciones en distintos apartes, de los cuales se reproducen los siguientes:

"Primera. Las razones que presenta el demandante para considerar que se ha infringido el artículo 32 de la Carta por cuanto la norma acusada impide la libertad de empresa y la iniciativa privada, no conducen jurídicamente a esa conclusión. Cualquiera persona puede ser empresaria de rifas y ninguna autoridad puede impedirle que lo sea, pero eso no tiene como conclusión necesaria que una rifa tenga el carácter de permanente, pues no hay que confundir la permanencia de la empresa con la continuidad de la rifa...

"Tampoco vale decir, con un valor jurídico o siquiera lógico, que habiendo permitido el legislador las loterías, ha de considerarse que si éstas son compatibles con el bien común también las rifas lo serán puesto que loterías y rifas tienen de común el elemento suerte. El argumento es vicioso, porque las dos entidades se han tolerado dentro de características y finalidades diferentes; la lotería como un monopolio del Estado, que beneficia entidades departamentales u otras oficiales, en provecho de la beneficencia pública, y las rifas como una actividad particular, pero limitada, que beneficia a empresarios de derecho privado. Que ambas estén regidas por la álea no implica que deban estar regidas por las mismas normas toda vez que la modalidad diferencial es la aplicación de sus provechos a un fin social y a un fin particular. Las rifas y las fiestas son toleradas por el Estado pero dentro de ciertos límites que no sobrepasen la esfera del bien común, puesto que constituyen una aplicación irregular de las rentas y un riesgo para el fruto del trabajo...

"La norma acusada dispone que las rifas no pueden repartir premios en dinero, lo cual obedece a la naturaleza misma de ese juego que consiste en sortear cosas y no numerario; si permitiere repartir dinero, desfavorecería y vulneraría el monopolio que con fundamento en el artículo 31 de la Carta estableció en favor de la beneficencia, porque los premios en dinero son lotería y no rifa...

"Correlativamente la acusación apoyada en las normas del artículo 39 de la Constitución, que consagran la libertad de oficio, no encuentra tampoco fundamento jurídico. Los oficios son libres si se refieren a actividades lícitas y son intervenidos si se refieren a actividades que la ley interviene. Por eso se puede ser lotero libremente pero en loterías dedicadas a beneficencia y rifador en rifas no permanentes y ceñidas, por lo demás, a las restantes condiciones limi-

tativas establecidas en la ley. No es exacto afirmar que sólo hay limitación constitucional para la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas, pues todo oficio puede ser limitado para que no dañe la seguridad ni menoscabe la moralidad. También por este aspecto puede decirse que el oficio de rifador no puede ir en extensión hasta el punto que la ley considere nocivo para la moralidad, en materia de juego, y para la seguridad en materia de protección de los habitantes en cuanto a la posesión y disfrute de sus bienes.

"Segunda. No infringe, a mi juicio, la norma acusada el artículo 183 de la Constitución que garantiza la propiedad de las entidades territoriales, toda vez que la cesión de los impuestos sobre las rifas ha de entenderse que se refiere a esos juegos en la forma que la ley los permite; nada autoriza deducir que la cesión de esos impuestos priva al Estado del derecho de intervenir, en favor del bien de la comunidad, en tales juegos de acuerdo con las facultades que la ley fundamental ha establecido...

"Tercera. No encuentro mérito para pensar que la norma acusada infrinja el artículo 187, numeral 9º, de la Carta, que hace de competencia de las Asambleas reglamentar lo relativo a la policía local, toda vez que la misma disposición agrega "en todo aquéllo que no sea materia de disposición legal". Si la reglamentación de las rifas ya estuviere establecida en los Códigos de Policía de los Departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, ante el conflicto hipotético de normas de carácter legal con normas de carácter ordenanzal sobre policía local, debe atenerse a las primeras porque la Carta les da una jerarquía sobre las últimas. Por otra parte, en los Códigos que el demandante pone como ejemplo no se encuentra nada contradictorio con las prohibiciones de la Ley 19 de 1932".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El objeto de la demanda de inexequibilidad contra el artículo 3º de la Ley 19 de 1932 es, como se precisa en su introducción, sólo aquella parte "que restringe el funcionamiento de las rifas públicas en el territorio nacional"; y conforme al desarrollo o exposición del mismo libelo, lo que se estima como restricciones contrarias a la Carta son principalmente las que prohiben rifas en dinero y el carácter permanente de las mismas, aunque en forma secundaria debe entenderse que otra es la que no permite el uso de billetes fraccionados. A estos extremos, en consecuencia, habrán de limitarse las consideraciones que siguen y el fallo del caso.

2. Conforme a lo muy bien puntualizado en la demanda, loterías y rifas, que son juegos, tienen en común la suerte o azar, como determinante de un premio; pero se distinguen en que, por definición, los premios de las loterías son siempre en dinero y los de rifas en cosas distintas a éste. Además, cabe recordar que por tratarse de dinero, que es divisible por excelencia, los títulos que dan derecho a participar en las loterías son fraccionables para efectos de un pago proporcional; en cambio, en las rifas, cuyo objeto de ordinario es una especie o cuerpo cierto, no es posible tal fraccionamiento y por ende sus títulos sólo admiten la forma de boletas indivisibles.

Ahora bien: aunque la Ley 98 de 1888 había permitido el establecimiento de loterías públicas por particulares, con limitaciones bien precisas en cuanto al valor de los premios y fijación de otros pormenores, tales actividades estuvieron sometidas no sólo a contratos con los respectivos departamentos, sino a gravámenes a su favor, con destino principal a la beneficencia pública. Esto es, se autorizaron con una finalidad fiscal.

El artículo 31 de la Constitución, originario en un todo de la reforma de 1910, permitió al legislador establecer monopolios de derecho como arbitrio fiscal. En desarrollo de esta facultad, la Ley 64 de 1923, artículo primero, dispuso que "Solamente los departamentos podrán establecer, desde la promulgación de la presente ley, una lotería con premios en dinero, y con el único fin de destinar su producto a la asistencia pública".

En esta forma se estableció un monopolio, con fines fiscales y destinación del producto a favor de los departamentos del país, respecto a las loterías, o sea del juego ca-

racterizado por la determinación al azar de un número ganancioso, con fondos obtenidos mediante la venta de billetes fraccionables y con premio en dinero. Luego es evidente que, desde entonces, los particulares no pueden dedicarse a la misma actividad que la ley reservó, por vía de monopolio, a los departamentos. En consecuencia, es claro también que las rifas, ésto es los sorteos en que resulta beneficiado un número obtenido al azar, no pueden ofrecer premios en dinero ni reunir sus fondos mediante billetes divisibles.

Y tales restricciones estaban implícitas en el artículo 1º de la Ley 64 de 1923, tanto más que el artículo 8º de la misma prohibió terminantemente el funcionamiento de las llamadas loterías de carteles, que se jugaban, para pagar premios en dinero, en establecimientos públicos abiertos al efecto, norma declarada exequible desde 1924, según sentencia de 14 de noviembre de tal año. Por lo tanto, el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, ahora materia de acusación parcial, no hizo más que formalizar expresamente aquellas restricciones obvias, como las de repartir premios en dinero o utilizar billetes fraccionados, consecuencia del monopolio que sobre el juego de loterías se había establecido desde 1923, por mandato de la Ley 64.

Sin juzgar sobre la exequibilidad de esta última ley, en cuanto creó el monopolio a que se ha hecho referencia, pues no es objeto de la demanda, si el legislador reglamenta con detalle el ejercicio del mismo, determinando con claridad las actividades que a su virtud quedan exclusivamente asignadas al Estado y prohibidas a los particulares, procede así en simple desarrollo de la disposición principal que estatuye el monopolio, y por ende al amparo del artículo 31 de la Constitución.

3. Como la Constitución, al igual que la ley, no puede interpretarse tomando aisladamente sus disposiciones, resulta obvio que si bien los artículos 32 y 39 de aquélla consagran en principio, con otras restricciones allí indicadas, la libertad de empresa y de iniciativa privada, y la de escoger profesión u oficio, el artículo 31 de la misma permite a la ley limitar y aún negar tales libertades en ciertos casos, porque autoriza los monopolios de derecho, que consisten en reservar al Estado, en forma exclusiva, cualquier actividad que produzca ingresos, lo cual por definición implica simultáneamente la potestad de prohibir a los particulares el ejercicio de las mismas, caso en el cual se ven así supeditadas a la necesidad fiscal, reconocida por la ley, las libertades que los artículos 32 y 39 garantizan en principio.

4. Además, los artículos 32 y 39 de la Carta, aún aisladamente considerados, ni por su texto ni espíritu permiten afirmar que las libertades de que tratan sean absolutas.

En efecto, el artículo 39, que proviene de 1886 en su ordenamiento general que garantiza la libertad de escoger profesión u oficio, y al cual se vinculaba la llamada libertad de industria o empresa, desde su versión primitiva hasta la actual, enseña que las autoridades pueden inspeccionar las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas, inspección que, como en otras oportunidades lo aceptó la Corte, entraña, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces o pautas de las actividades correspondientes, y por ende establecer las limitaciones del caso, en guarda de esos bienes comunes, integrantes de la amplia noción del orden público.

Desde el punto de vista de la moral y de la economía, las objeciones formuladas a los juegos de suerte y azar son inmemoriales y de conocimiento público, y aún se encuentran vertidas en textos de la ley civil, lo cual no sólo excusa cualquier consideración sobre el punto, sino que de por sí evidencia que cuando el legislador reglamenta o restringe tal actividad, lo hace a la luz del inciso segundo del artículo 39 de la Carta, por ejemplo al prohibir que haya rifas permanentes, sin duda con el propósito de que el juego no sea fuente habitual de ingresos para unos, ni ocasión constante de arriesgar el fruto del trabajo, para los más.

Y el artículo 32 otorga al Estado más potestades restrictivas de la actividad privada, ya no por esos aspectos de seguridad, moralidad y salubridad públicas, sino por el de los fines económicos, las modalidades en la explotación de empresas y el objeto

de la iniciativa privada. Pues no sólo tiene el Estado la dirección de la economía, sino que puede intervenir para racionalizarla y planificarla, en orden a los propósitos allí indicados, lo cual supone competencia para imponer limitaciones muy extensas y variadas. Así, aún respecto a actividades esencialmente productivas, puede el Estado señalarles campos precisos, restringiendo la libertad original de empresa y de iniciativa. Y más aún respecto a las que, como el juego, no son productivas en el sentido económico del término, pero que sí inciden en la aplicación o uso de los ingresos, por ejemplo sueldos y salarios, y por ende en los consumos, objetos todos ellos de la protección y dirección del Estado, conforme al artículo 32.

De las consideraciones que preceden puede concluirse que las restricciones impuestas a las rifas por el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, especialmente las que impiden el carácter regular o permanente de las mismas, encuentran claro apoyo en los artículos 32 y 39 de la Constitución, tanto como en el artículo 31, que fundamenta también las prohibiciones de premios en dinero y la utilización de billetes fraccionables.

5. En la demanda se invoca, como infringido, el artículo 183 de la Carta, que garantiza a los departamentos, municipios y demás secciones territoriales, sus bienes y rentas, arguyendo que si las rifas tuvieran carácter permanente en vez de ser ocasionales, como ahora, los Municipios percibirían más ingresos porque la Nación les ha cedido los impuestos correspondientes.

Para desechar el cargo, que más es de inconveniencia, basta considerar que el gravamen de que se trata no está constitucionalmente asignado a los Municipios, pues es de creación legal pero cedido a tales entidades; y que, de otra parte, aunque fuera de origen municipal, en todo caso los impuestos de este orden sólo pueden crearse y ser consecuentemente percibidos en conformidad con la ley, que así puede fijar los objetos gravables, el sujeto, el momento del pago y otros pormenores. (Artículo 197, numeral 2º de la Constitución). Además, no es posible confundir la creación o cesión de un impuesto sobre cualquier actividad industrial o comercial, o ésta de las rifas, con la transferencia, conjuntamente con el impuesto, de la facultad que tiene el legislador para limitar o reglamentar la actividad misma, productora del tributo, como si las potestades de los artículos 32 y 39, por ejemplo, tuvieran que ser necesaria y simultáneamente trasladadas a las Asambleas y Concejos, cuando se les permite gravar ciertas operaciones y empresas.

6. Finalmente, se afirma en la demanda que las restricciones impuestas a las rifas por la norma acusada, son materia de policía local, para concluir en que hay violación del numeral 9º del artículo 187 de la Carta, que otorga a las Asambleas atribuciones para "Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquéllo que no sea materia de disposición legal".

Y no es necesario extenderse en consideraciones sobre la naturaleza del poder de policía, o sus divisiones, porque el precepto transcrito hace de competencia inicial de la ley el reglamentar aún la policía local, de manera que sólo subsidiariamente los asuntos correspondientes son objeto propio de las ordenanzas.

Si las rifas, dejando de lado otros poderes del legislador como los citados en consideraciones anteriores, fueran por todos sus aspectos materia tan sólo de regulaciones policivas de carácter local, es claro que la ley que las restrinja, limite o regule, es perfectamente exequible, a la luz del numeral 9º del artículo 187 de la Carta.

7. Debe concluirse, de lo expuesto, que el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, en lo que es objeto de la demanda, o sea en las restricciones que impone en cuanto a las rifas, especialmente las prohibiciones de ofrecer premios en dinero, usar billetes fraccionables, y tener carácter permanente, no sólo se ajusta precisamente a las normas constitucionales que se dicen infringidas, sino que, además, no quebranta otros preceptos de igual categoría.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artícu-

lo 214 de la Constitución Política, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el artículo 3º de la Ley 19 de 1932, en la parte objeto de la demanda, o sea en cuanto a las restricciones que impone al funcionamiento de rifas en el territorio nacional.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Gonzalo Vargas Rubiano, Conjuez, *Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ARMADA NACIONAL

El ejercicio de la profesión militar. — Su carácter jurídico. — Honores y grados. — Exequibilidad del inciso 2º del artículo 12 del Decreto-ley 3071 de 1968.

C) El ejercicio de la profesión militar, es sui-generis, dado que no se puede ejercer sino bajo la dependencia del Estado, exclusivamente para su defensa y constituye así un servicio público; no se trata de una de aquellas profesiones liberales que pueda ser ejercida individualmente, como acontece con otras entre ellas la medicina, la abogacía, etc. El profesional militar desarrolla su actividad dentro del marco de la Institución Castrense sujetándose a las leyes y reglamentos que organizan el servicio, y subordinado a la disciplina. No basta el hecho de ostentar un grado para ejercer un empleo militar; se requiere ser nombrado para desempeñarlo, siempre que se reúnan los requisitos necesarios; ese acceso no corresponde a su libre determinación sino que depende exclusivamente del Gobierno o de los superiores jerárquicos, de acuerdo con los reglamentos respectivos.

Tampoco aparece que se infrinja en forma alguna el artículo 39 de la Carta porque este precepto se refiere a las profesiones liberales, las cuales son reglamentadas por la ley, pero no hace relación a la Fuerza Pública, la cual está regulada por el Título XVI de la Constitución y en cuanto a los profesionales militares específicamente por el artículo 166 que dispone que la ley determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares. La norma acusada se ajusta a este precepto constitucional y a las facultades conferidas.

Tanto el artículo 39 como el 166 de la Carta autorizan a la ley para reglamentar las profesiones, el primero se refiere a las liberales y el segundo a la militar. La reglamentación que la ley haga no viola los preceptos citados.

Menos puede afirmarse que con la norma acusada se haya quebrantado el principio constitucional que ordena proteger a las personas en su vida, honra y bienes y de que con ella se hubiera desconocido la obligación de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

No hay violación de los artículos 16 y 20 de la Carta.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., julio 27 de 1970.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Alberto Brand Millán presenta demanda de inexequibilidad del inciso 2º del artículo 12 del Decreto número 3071 de diciembre 17 de 1968, "en cuanto por él se reserva de modo exclusivo, para los Oficiales del Cuerpo Ejecutivo, el derecho de ocupar los más altos mandos de la Armada Nacional, tales como el Comando y el Estado Mayor de esa Institución Militar, y concretamente en cuanto por él se excluye del derecho a ocupar los expresados cargos, a los Oficiales Ingenieros Navales que en la fecha de entrar en vigencia la norma acusada, ya habían reunido los requisitos legales para ocuparlos".

La acusación se refiere únicamente al inciso 2º, pero para mejor entendimiento se transcribe la totalidad del artículo 12:

"Artículo 12. Son Oficiales del Cuerpo Ejecutivo en la Armada todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y la

conducción de las Operaciones Navales, en todos los escalones de la Jerarquía Militar.

"Inciso 2º Los cargos de Comandante de la Armada, Jefe de Operaciones Navales, Jefe de Estado Mayor Naval, Comandante de Fuerza Naval y Comandante de Unidades a Flote, serán ejercidos exclusivamente por Oficiales del Cuerpo Ejecutivo.

"Son Oficiales del Cuerpo de Ingenieros en la Armada todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad de ejercer el mando en instalaciones terrestres y operar los elementos de Ingeniería de la Fuerza a Flote y en tierra.

"Son Oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y conducción de operaciones Anfibias así como para garantizar la seguridad en las instalaciones terrestres de la Armada".

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE EL ACTOR ENCUENTRA VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION

Dice textualmente:

"1. Se violó el artículo 76, atribución 12, artículo 118, ordinal 8º y los artículos 16 y 20 de la Constitución Nacional, por cuanto el Ejecutivo no tenía competencia ni facultades para expedir la norma acusada, sin que la hubiera recibido del Congreso".

"2. Se violaron los artículos 30 en armonía con los artículos 39, 98, ordinal 2º y 120, ordinal 6º, especialmente el artículo 169 de la Constitución Nacional, por cuanto la norma acusada desconoce los derechos y honores que estos preceptos constitucionales establecen para los Militares que reunieron los requisitos reglamentarios con anterioridad a la vigencia del nuevo reglamento".

Expone así las razones de la violación.

"Para la mejor exposición de las razones de la violación, estudiaremos la norma acusada desde dos aspectos diferentes: el primero, se refiere a pretendidas facultades extraordinarias; y el segundo, al desconocimiento de los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las reglamentaciones vigentes, por los Oficiales que hoy tienen el grado de Contralmirantes de la Armada Nacional".

"**Primer aspecto:** Carencia de competencia y de facultades extraordinarias.

"En virtud de que las facultades extraordinarias tienen que ser precisas no puede pretenderse que el texto de la Ley 65 de 1967 en la expresión 'y dictar las normas para modernizar el régimen de carrera de este personal' contenida en el artículo 1º, literal a), faculte al legislador extraordinario para excluir precisamente a los oficiales más capacitados o sea a los Ingenieros Navales para ocupar los más altos cargos de la Armada Nacional y menos cuando ya habían cumplido todos los requisitos dentro de las reglamentaciones oficiales, porque esa exclusión antipática no significa en manera alguna modernizar la carrera de los Oficiales Navales".

"De otra parte, la exigencia de requisitos para ocupar determinados cargos administrativos no es objeto de la reglamentación sobre el régimen de carrera de los militares sino más técnicamente de la organización administrativa de las dependencias del Ministerio y por esa razón, con abundante sabiduría, el Congreso no incluyó dentro de las facultades para reorganizar el régimen de carrera, las autorizaciones para reorganizar las dependencias administrativas del Ministerio ni las referentes al ejercicio de la profesión militar... esa reglamentación corresponde a la ley conforme lo afirma el artículo 39 de la Constitución, o al Presidente de la República en cumplimiento de precisas facultades para reglamentar la profesión de los militares".

La disposición acusada viola los artículos 16 y 20 de la Carta, "porque en la acusada norma estableció una prohibición al ejercicio profesional cuando no estaba facultado para reglamentar la profesión".

"**Segundo aspecto:** Desconocimiento de los derechos y honores militares.

"Aún aceptando, en gracia de simple discusión, que el Gobierno tuviera las pretendidas facultades extraordinarias precisas y la competencia para reglamentar la profesión de los militares, no podía desconocer los derechos y honores militares adquiridos con justo título".

"En efecto, cuando los jóvenes estudiantes escogieron la carrera de las armas, dentro de una u otra especialidad (Aviación,

Marina o Ejército) lo hicieron bajo la seguridad de los derechos y honores que la reglamentación vigente les ofrecía; y entre esos derechos, honores y aun privilegios, estaba el de llegar a los más altos cargos de la Institución como el de ser Comandante de la Armada Nacional".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Pide que se declare exequible la norma acusada y refuta así las razones del actor:

En cuanto al primer aspecto dice:

"El estatuto contiene las normas que fijan y regulan la jerarquía militar, los grados y sus equivalentes; la clasificación, según sus funciones, de los Oficiales y Suboficiales en cada una de las tres Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea); los requisitos y condiciones de ingreso, formación y ascenso; los traslados, comisiones y licencias; el retiro y la separación de las fuerzas militares, materias todas que conforman, precisamente la carrera profesional de los militares y disposiciones que en una u otra forma implican su organización y reglamentación".

Respecto al cargo de que la norma acusada no es objeto de la reglamentación sobre el régimen de carrera de los militares sino más técnicamente de la organización administrativa de las dependencias del Ministerio, dice el Procurador:

"... las funciones inherentes a los cargos mencionados en la disposición impugnada implican lógicamente y por definición ejercicio del mando y conducción de operaciones navales, de manera que sería absurdo que pudieran ser desempeñadas por elementos desprovistos de las calidades anexas a la condición de oficiales de la Institución Militar. No se trata, pues, de reorganizar una dependencia administrativa del Ministerio o simplemente de exigir requisitos para ocupar ciertos cargos en éste, sino de reglamentar un aspecto de la Carrera Militar en cuanto a los Oficiales de una de las tres Fuerzas, la Armada".

En cuanto a la violación del artículo 39 de la Carta, observa:

"Las profesiones a que alude el artículo 39 de la Carta para conferirle a la ley la reglamentación de su ejercicio y a las autoridades su inspección en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad pública, son las que ejercen los particulares en cuanto a profesionales independientes, es decir, no relacionados ni vinculados con el Estado".

"El ejercicio de lo que el actor denomina profesión militar o de los militares, es decir, las actuaciones de éstos como tales militares, son inseparables de su condición de funcionarios del Estado, se confunde con el ejercicio de la función pública que éste les ha asignado en relación con el servicio de la Defensa Nacional, la salvaguardia de la seguridad e independencia de la Nación y las Instituciones Patrias. Así, el Militar no puede ejercer la milicia como un médico la medicina o un abogado, en su bufete profesional, el derecho".

En cuanto al Segundo Aspecto dice:

"Se observa que los denominados derechos adquiridos que esta norma protege contra la ley nueva, son las situaciones jurídicas subjetivas, individuales y concretas, los derechos constituidos y que como tales ingresaron ya al patrimonio de una persona determinada.

"No es éste el caso de quienes por el ingreso a la carrera militar y según normas de carácter general, abstracto y objetivo, tienen la posibilidad de ocupar ciertos cargos en las Fuerzas Militares. Ellos gozan apenas de la expectativa de llegar a ser investidos del status correspondiente, para el cual la ley puede en todo tiempo exigir nuevos requisitos, condiciones o calidades, modificando así la anterior reglamentación general e impersonal con la atribución que tiene para regular el servicio público por todos sus aspectos".

Y agrega:

"El precepto acusado no se refiere a los grados militares, ni siquiera para establecer como norma general que los oficiales de cierto grupo, cuerpo o clase no pueden optar al de Almirante, por ejemplo. Mucho menos priva a ningún militar del grado o de honor alguno que ya le hubiera sido conferido".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La demanda reúne los requisitos de forma exigidos por el Decreto 0432 de 1969;

y la Corte es competente para su estudio y decisión porque el decreto parcialmente acusado se dictó con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 65 de 1967.

Para facilitar el estudio de los cargos formulados por el actor, se sigue el mismo orden de la demanda:

Primer aspecto

A) El Congreso Nacional mediante la Ley 65 de 1967 revistió al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, de facultades extraordinarias por el término de un año en relación con el personal del Ramo de la Defensa Nacional, entre otros efectos para:

"Fijar tiempos mínimos en cada Grado de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar las normas para modernizar el régimen de Carrera de ese personal"; (literal a) Art. 1º).

La temporalidad de estas facultades está determinada en la misma ley, o sea por el término de un año contado a partir de su vigencia.

El Decreto 3071, de 17 de diciembre de 1968, fue expedido dentro del término legal.

La Carrera Militar, como lo afirma el demandante, es una de las más reglamentadas en nuestro país y seguirá teniendo nuevas organizaciones porque en ella se encuentra uno de los fundamentos de las Instituciones Patrias y es preciso tenerla al día en los avances científicos, por lo cual la modernización del régimen de Carrera Militar debe comprender todo lo referente a las exigencias profesionales y a las necesidades actuales y potenciales de las Fuerzas Militares.

El Capítulo II del Título II del Decreto 3071 de 1968, se refiere a la clasificación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, de acuerdo con sus funciones y especialidad profesional. Para el caso de la Armada los oficiales se clasificarán así: a) Oficiales del Cuerpo Ejecutivo; b) Oficiales del Cuerpo de Ingenieros; c) Oficiales del Cuerpo de los Servicios; y d) Oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina. (Art. 9º).

Cada una de estas clases tiene su propia definición, así:

"Son Oficiales del Cuerpo Ejecutivo en la Armada todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y la conducción de las operaciones navales, en todos los escalones de la jerarquía militar.

"Son Oficiales del Cuerpo de Ingenieros en la Armada todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando en instalaciones terrestres y operar los elementos de Ingeniería de la Fuerza a Flote y en tierra. (Art. 12).

"Son Oficiales de los Servicios de las Fuerzas Militares todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y la conducción de los elementos de apoyo de servicios para el combate del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Art. 14).

"Son Oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina todos aquéllos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y la conducción de operaciones anfibias, así como para garantizar la seguridad en las instalaciones terrestres de la Armada (Art. 12).

Dentro de estos grados los Oficiales de la Armada pueden ascender según la reglamentación, de Teniente de Corbeta, a Teniente de Fragata y luego a Teniente de Navío, para la oficialidad subalterna. Luégo de Capitán de Corbeta a Capitán de Fragata y posteriormente a Capitán de Navío, dentro de la oficialidad superior. Y finalmente, a Contralmirante, Vicealmirante y Almirante, dentro de los denominados Oficiales de Insignia (Art. 4º).

En esta forma el Gobierno ha hecho uso de la facultad de dictar un estatuto para modernizar el régimen de carrera militar en los términos del literal a) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, sin que haya exceso en su ejercicio.

B) Desde el punto de vista jurídico, al quedar establecido que la norma acusada se ajustó a las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 65 de 1967, se demuestra que el Gobierno sí tenía facultad y competencia para modernizar la carrera de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y en tal virtud, podía modificar la clasifica-

ción de los oficiales de la Armada de acuerdo con sus funciones y especialidades e indicar los comandos y jefaturas reservadas a los oficiales del Cuerpo Ejecutivo.

En tales condiciones, con la expedición de este estatuto el Gobierno no se extralimitó en el ejercicio de las facultades conferidas y por tanto no hay violación del artículo 76, ordinal 12 de la Constitución.

C) El ejercicio de la profesión militar, es sui-generis, dado que no se puede ejercer sino bajo la dependencia del Estado, exclusivamente para su defensa y constituye así un servicio público; no se trata de una de aquellas profesiones liberales que pueda ser ejercida individualmente, como acontece con otras entre ellas la medicina, la abogacía, etc. El profesional militar desarrolla su actividad dentro del marco de la Institución Castrense sujetándose a las leyes y reglamentos que organizan el servicio, y subordinado a la disciplina. No basta el hecho de ostentar un grado para ejercer un empleo militar; se requiere ser nombrado para desempeñarlo, siempre que se reúnan los requisitos necesarios; ese acceso no corresponde a su libre determinación sino que depende exclusivamente del Gobierno o de los superiores jerárquicos, de acuerdo con los reglamentos respectivos.

Tampoco aparece que se infrinja en forma alguna el artículo 39 de la Carta porque este precepto se refiere a las profesiones liberales, las cuales son reglamentadas por la ley, pero no hace relación a la Fuerza Pública, la cual está regulada por el Título XVI de la Constitución y en cuanto a los profesionales militares específicamente por el artículo 166 que dispone que la ley determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares. La norma acusada se ajusta a este precepto constitucional y a las facultades conferidas.

Tanto el artículo 39 como el 166 de la Carta autorizan a la ley para reglamentar las profesiones, el primero se refiere a las liberales y el segundo a la militar. La reglamentación que la ley haga no viola los preceptos citados.

Menos puede afirmarse que con la norma acusada se haya quebrantado el principio constitucional que ordena proteger a las personas en su vida, honra y bienes y de que con ella se hubiera desconocido la obligación de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

No hay violación de los artículos 16 y 20 de la Carta.

Segundo aspecto

A) El inciso 2º del artículo 12 del Decreto 3071 de 1968 no desconoce a ningún oficial naval su grado ni los honores inherentes a su jerarquía militar, ya que en él no se dice que los Oficiales del Cuerpo de Ingenieros que ostentaban determinados grados serían ubicados en otros de menor jerarquía; simplemente, se estableció que algunos comandos y jefaturas navales serían ocupados sólo por Oficiales del Cuerpo Ejecutivo.

El concepto de que los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley, en los términos del artículo 169 de la Constitución ha sido precisado por la Corte en sentencia de 12 de febrero de 1968 cuya parte pertinente se transcribe:

"El artículo 169, en cuya virtud 'los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley', tampoco puede considerarse quebrantado por la norma que se estudia, ya que el concepto de privación implica pena o despojo y no puede darse alcance de tal naturaleza a este precepto. El diccionario de la Real Academia define el verbo 'privar', cuyo participio pasivo emplea aquel artículo, diciendo: 'Despojar a uno de una cosa que poseía. Destituir a uno de un empleo, ministerio o dignidad', y al sustantivo 'privación', de esta manera: 'Acción de despojar, impedir o privar, carencia de una cosa en sujeto capaz de tenerla...'.

"....

"De otro lado, al condicionar la privación de los grados, honores y pensiones de los militares a 'los casos y al modo que determine la ley', aparece claramente que de lo que se trata es de impedir el que se imponga una sanción sin ley preexistente y sin motivos previamente definidos, en armonía con el artículo 26 de la misma Carta. Y así el

Código de Justicia Penal Militar, principalmente, determina los casos en que los militares pueden ser 'privados' de sus grados, honores o pensiones, como desarrollo lógico del artículo 169 en comento". (Derecho Colombiano Nº 75, Págs. 276 y 277).

Tampoco fueron privados de sus honores militares, como condecoraciones, citaciones por servicios distinguidos, ni de aquéllos que por la jerarquía deben ser rendidos por sus subalternos de acuerdo con el Reglamento de Ceremonial Militar.

B) No aparece lógico el argumento de que los jóvenes que escogieron la carrera de las armas dentro de una u otra especialidad procedieran bajo la seguridad de los derechos y honores que la reglamentación vigente les ofrecía, como el de llegar a los más altos cargos de la Institución, porque, si se aceptara tal punto de vista, las normas generales del servicio público de defensa no podrían ser modificadas en ningún momento para acomodarlas a las necesidades. Cuando el oficial al egresar de la Escuela de preparación respectiva escoge una especialidad, se sujeta a las exigencias presentes y futuras de la carrera, acordes con la evolución de la técnica militar.

De otra parte, es evidente que el legislador tiene la facultad de modificar en cualquier momento, cuando lo estime conveniente, las normas atinentes a los servicios públicos y al régimen de sus servidores, no sólo en el medio militar, sino en los demás campos de la administración pública (Art. 76, numeral 10 C. N.).

Es impropio hablar de derechos adquiridos cuando éstos no han sido reconocidos o constituidos en cabeza del interesado. Como ya se dijo, inclusive para el caso de los Oficiales del Cuerpo Ejecutivo, no se puede afirmar que tienen derecho a ocupar determinados cargos aunque reúnan los requisitos legales o reglamentarios, porque el nombramiento respectivo lo hace libremente el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 120 de la Carta, teniendo en cuenta la reglamentación del servicio militar, según la ley.

C) La contradicción que encuentra el demandante entre los incisos segundo y tercero del referido artículo 12, no existe en realidad, ni aun en apariencia: los oficiales del Cuerpo Ejecutivo están llamados a ejercer el mando en las operaciones navales, y los del Cuerpo de Ingenieros ejercen el mando en las instalaciones terrestres y atienden los elementos de ingeniería de la Fuerza a Flote. Son funciones distintas.

Por otra parte, la aparente o real contradicción entre disposiciones legales, no conduce necesariamente a deducir que se viola la Constitución.

D) Ya se vio que la Carrera de las Fuerzas Militares no queda comprendida dentro de las profesiones liberales a que se refiere el artículo 39 de la Carta, sino que está regulada por el Título XVI de la Constitución y que se refiere a un servicio especializado dentro de las normas de la administración pública.

No hay, por consiguiente, violación del artículo 39 de la Constitución.

Tampoco se encuentra que la norma acusada viole algún otro precepto de la Constitución Política.

FALLO

Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Declarar exequible el inciso 2º del artículo 12 del Decreto número 3071 del 17 de diciembre de 1968.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de la Defensa Nacional y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTATUTO DEL EJERCICIO DE LA ABOGACIA

Caracteres jurídicos de las facultades extraordinarias. — La reglamentación de las profesiones y de los oficios. — Integración del Poder Público. — La función jurisdiccional. — Los Tribunales Disciplinarios Departamentales. — Los dependientes de abogados. — Inexequibilidad de los artículos 57 (parcial), 58 y 59 del Decreto-ley 320 de 1970.

1. El artículo 57 acusado crea, de modo indirecto, los Tribunales Departamentales Disciplinarios, cuando afirma que ejercen la jurisdicción disciplinaria, y define su competencia en estos términos: "conocerán en primera instancia de las infracciones cometidas por los abogados en el territorio de su jurisdicción y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos".

2. Se trata, como es claro, de un órgano de la rama jurisdiccional del poder público, de los aludidos en el artículo 58 de la Carta, y por lo mismo hace parte de ésta y de la jerarquía correspondiente, cuya cabeza es el Tribunal Disciplinario establecido por el artículo 217.

3. Más, la parte final del inciso segundo que dice: "y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos", entraña violación de los artículos 39 y 76, 12, constitucionales. En efecto:

I. El artículo 39, como está visto, autoriza al legislador para reglamentar, por medio de ley, las profesiones; y los dependientes de los abogados, únicamente, ejercen un oficio, como expresamente lo reconoce el artículo 24 del mismo estatuto de la abogacía;

II. Las autorizaciones conferidas por la Ley 16 de 1968, artículo 20, 7, con base en el ordinal 12 del artículo 76, lo fueron para "dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía", y no de oficio alguno. Por este aspecto existe exceso o desviación de poder.

4. En relación con el Tribunal Disciplinario, el comentado artículo 57 le da competencia para conocer en segunda instancia "por apelación o consulta", o sea le adscribe una nueva función, lo cual es del resorte de la ley, entre otras razones, por virtud de lo ordenado en la parte final del citado artículo 217, que dice: "la ley determinará su composición y demás funciones". Funciones, que en el caso, guardan armonía con las señaladas en la norma.

Novena

1. El artículo 58, también acusado, consta de las siguientes disposiciones:

a) Los Tribunales son permanentes, pero de funcionamiento ocasional;

b) Actúan, en estas condiciones, "por convocatoria del Procurador del Distrito".

c) Se integran, por un Magistrado del Tribunal Superior y otro del Tribunal Administrativo, y por un abogado en ejercicio.

2. La primera disposición no implica transgresión de norma constitucional alguna al prever que siendo un organismo permanente, funcione ocasionalmente. Es lo sólito que los órganos jurisdiccionales actúen únicamente frente a un caso dado de su competencia y se abstengan de hacerlo a falta de éste.

. . . . . .

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., agosto cinco de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Alberto García Herreros, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad de los artículos 57, 58 y 59 del Decreto extraordinario Nº 320 de 3 de marzo de 1970, "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Artículo 57. La jurisdicción disciplinaria se ejercerá:

1º Por el Tribunal Disciplinario creado por el artículo 217 de la Constitución, que conocerá en segunda instancia por apelación o consulta, y

2º Por Tribunales Departamentales, que conocerán en primera instancia de las infracciones cometidas por los abogados en el territorio de su jurisdicción y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos.

Artículo 58. Los Tribunales Departamentales para asuntos disciplinarios serán permanentes pero de funcionamiento ocasional, por convocatoria del Procurador del Distrito, tendrán sede en la respectiva capital y estarán integrados por un Magistrado del Tribunal Superior del Distrito de la capital del Departamento, uno del Tribunal Administrativo y un abogado en ejercicio con calidades para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de preferencia representante de asociación profesional, señalados aquéllos y designado éste, junto con dos suplentes, por el Tribunal Disciplinario, para períodos de dos años.

Artículo 59. El abogado miembro del Tribunal Departamental no es funcionario público, devengará por cada asunto la remuneración que señale el reglamento, y su cargo es compatible con el ejercicio de la profesión e incompatible con cualquier empleo público.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 16, 20, 26, 55, 58, 152, 154 y 160 de la Constitución. No menciona el artículo 217, pero del texto de la exposición se deduce que él también aparece quebrantado por el 57 del Decreto Nº 320.

2. Respecto de las razones de la violación, en resumen, dice:

a) Conforme al artículo 16 de la Constitución, son las autoridades de la República las que están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes. Omitió agregar la adición trascendente de 1936: "y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Por tanto, sólo la persona que tenga esa calidad de **autoridad** puede constitucionalmente brindar la protección. Además, no es **cualquier autoridad**, sino la que haga parte del respectivo servicio.

b) La institución de un abogado como miembro del Tribunal Departamental quebranta el artículo 20, ya que si no es "funcionario público", no podrá ser responsable por infracción de la Constitución y de las leyes, por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas. Un Estado de derecho no tolera semejante régimen de excepción.

c) Tanto el Tribunal Disciplinario como los Tribunales Departamentales carecen de atribuciones para juzgar las faltas disciplinarias de los abogados. En consecuencia, su funcionamiento viola el artículo 26, ya que los juicios correspondientes se tramitarían ante Tribunales incompetentes.

d) No perteneciendo el abogado miembro del Tribunal Disciplinario Departamental a ninguna de las tres ramas del poder público, carece de poder, y en consecuencia, al concedérsele, se viola el artículo 55 de la Carta.

e) La violación del artículo 58 resulta de que conforme a él únicamente la Corte, los Tribunales y Juzgados son las entidades que administran justicia, y no personas extrañas como el abogado en cuestión. Y no vale

decir que el Tribunal Departamental es un "Tribunal" porque, como está expuesto, se trata de "un Tribunal incompetente".

f) La jurisdicción contencioso-administrativa está organizada, únicamente, para decidir las controversias que se susciten por razón de los actos, hechos u operaciones de la Administración Pública. Los Tribunales Administrativos hacen parte de ella y su creación obedece a lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta. Por ello, al integrar con uno de sus miembros el Tribunal Disciplinario Departamental, que cumple función distinta, se viola el citado texto de la Constitución.

g) El artículo 160 de la Carta prevé que sólo los magistrados y los jueces "estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior"; no hace referencia a los "abogados", que, además, no son subalternos de tales funcionarios. Por otra parte, dice que, "los cargos de la rama jurisdiccional no son acumulables".

Así, se viola el citado artículo por doble aspecto: por hacer sujeto de sanción disciplinaria a los abogados; y por acumular el cargo de magistrado de Tribunal Superior y el de Tribunal Administrativo en el de miembro del Tribunal Disciplinario Departamental.

h) Por último, las disposiciones acusadas son inexequibles frente al artículo 152, según el cual el territorio nacional se divide en Distritos Judiciales, y en cada uno de ellos habrá un Tribunal Superior "cuya composición y atribuciones determinará la ley". Desarrolla el cargo así:

I. El Tribunal Superior es una creación constitucional y la ley determina sus funciones que no pueden ser otras que las de decidir controversias de carácter penal, civil y laboral.

II. Por tal razón, dichos Tribunales no pueden conocer de otros negocios como las faltas disciplinarias de los abogados "porque ésta no es función nata ni constitucional".

III. Y concluye la demanda con esta observación:

"No está demás advertir que con el Magistrado del Tribunal Superior que hace parte del Tribunal Departamental sucede lo mismo que con el Magistrado del Tribunal Administrativo, o sea que viene a ser Magistrado con funciones distintas a las que tienen los otros Magistrados del mismo Tribunal, y, además, un Magistrado híbrido que acumula cargos y que pertenece a dos Tribunales distintos".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 20 de junio de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Con fundamento en las consideraciones precedentes, conceptúo que son exequibles las normas objeto de la demanda o sean los artículos 57, 58, y 59 del Decreto-ley Nº 320 de 1970".

2. Al referirse a los cargos de la demanda dice:

a) "Las normas acusadas forman parte del estatuto legal que reglamenta el ejercicio de la profesión de abogado o sea el Decreto-ley 320 de 1970, y por este aspecto tienen fundamento constitucional en los artículos 39 y 40 de la Carta, particularmente en el primero, en cuanto dispone que "la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones", y las autoridades, inspeccionarlas en lo relativo a la moralidad pública.

"En efecto, ninguna reglamentación del ejercicio de la abogacía sería completa si no estatuyera sobre el régimen disciplinario de los profesionales del Derecho, que debe incluir ineludiblemente, al lado del señalamiento de faltas y sanciones y del procedimiento para aplicar éstas, el de los órganos legitimados para examinar aquéllas y en su caso sancionarlas. Esto último comprende la jurisdicción disciplinaria en general, pero desde luego su ejercicio en los casos particulares mediante la delimitación de aquélla por los diversos factores —funcional, territorial, etc.—, es decir, la competencia.

b) "Ya se expresó que las normas acusadas implican reglamentación e inspección del ejercicio de la profesión de abogado y que por este aspecto encuentran fundamento en preceptos ya citados de la Constitución.

"Se dijo también o se insinuó que a la ley corresponde distribuir la competencia y asignar funciones, con las únicas limitaciones que resulten de lo ya estatuido al respecto por el mismo estatuto fundamental.

"Este ordenamiento superior no asigna a ningún órgano o agencia del Estado el juzgamiento disciplinario de los abogados en ejercicio, lo que significa que dejó íntegramente a la ley esa reglamentación. Tampoco dispuso que los Tribunales Superiores a que alude en sus artículos 58 y 152, ni los Tribunales Administrativos (artículos 154), tengan las funciones exclusivas, los primeros, de conocer de ciertos delitos e imponer las penas correspondientes y dirigir ciertos litigios entre particulares, y los segundos, de conocer de la acusación contra actos administrativos que lesionen intereses de aquéllos; por el contrario, dejó a la ley el señalamiento de sus atribuciones, sin limitaciones de esa clase. Menos ha prohibido que a tales entidades o a algunos de sus miembros la ley asigne funciones adicionales a las que ordinariamente han venido ejerciendo por disposición de la misma ley. Resulta así ampliada la competencia que tiene el legislador para regular el régimen disciplinario de los mencionados profesionales, según se vio, porque puede asignar su juzgamiento como lo crea más conveniente y aprovechar o no, total o parcialmente, corporaciones ya existentes.

"Estimo infundadas las tachas de inconstitucionalidad que por estos aspectos se formulan.

c) "Las normas acusadas no crean un empleo nuevo, el de miembro del Tribunal Departamental, simplemente disponen que las funciones de esta entidad sean ejercidas, entre otras personas, por un Magistrado del Tribunal Superior y otro del Tribunal Administrativo, adicionalmente a las que en estas calidades vienen desempeñando y desde luego sin aumento de su remuneración ordinaria. Es una situación análoga, por ejemplo, a la de ciertos ministros, miembros **ex oficio** de determinadas Juntas Directivas o Administrativas de entidades oficiales.

"No hay aquí acumulación de cargos ni incompatibilidad alguna y no se infringe, por lo tanto, el artículo 160 citado por el actor ni el 64, ambos de la Carta.

d) "De lo expuesto se deduce también que respecto de aquellos Magistrados no existe la confusión de funciones que el actor alega como fundamento del cargo por violación del artículo 16 de la Constitución.

"De otra parte, se observa, que así como el artículo 1º del Decreto 320 reconoce en el ejercicio del Derecho una función pública, dada su misión social en la defensa de los derechos de las personas y de la sociedad y en su colaboración en la administración de justicia y en la preservación y el perfeccionamiento del Estado social de Derecho, también debe tener aquel carácter el juzgamiento disciplinario de los profesionales de la abogacía y de sus dependientes en el ejercicio de la profesión, y así se deduce de la propia reglamentación legal. De ahí por qué, por ejemplo, los particulares miembros de Tribunales Departamentales —como desde luego los Magistrados que de ellos hacen parte— están impedidos y son recusables por las mismas causas que los jueces, según lo dispone expresamente el artículo 60 del mismo Decreto 320.

"De manera que, aun cuando el artículo 59 acusado establezca que ellos no son funcionarios públicos, la circunstancia de cumplir una función pública, así sea transitoria u ocasionalmente, implica de un lado que la ley les confiere autoridad y de otro que les hace responsables en cuanto a su ejercicio, como sin ningún impedimento constitucional lo ha hecho análogamente con los árbitros y con los auxiliares de la justicia".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Para dictar el Decreto Nº 320 de 1970, el Gobierno invoca las facultades extraordinarias que al Presidente de la República le confirió la Ley 16 de 1968, cuyo artículo 20, en lo pertinente, dispone:

Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente ley para:

. . . . . .

7º Dictar el estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos, y para crear o

señalar las entidades competentes para imponerlas.

2. De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con el 118, ordinal 8º, dos elementos caracterizan las facultades extraordinarias: la temporalidad y la precisión; el primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República debe obrar dentro de estos límites, siendo claro que a más de ellos existen los que la misma Constitución señala al Congreso.

3. Las conferidas por el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, cumplen con estos requisitos, de manera plena. Mas en su desarrollo o ejercicio, como luego se verá, existe vicio de inconstitucionalidad.

Segunda

1. El artículo 39 de la Constitución dispone:

Artículo 39. (A. L. de 1936, Art. 15): Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

"La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.

"También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos".

Los incisos primero y segundo adoptan tres normas fundamentales sobre la materia, que son derrota para el legislador y el encargado de valorar, interpretar y aplicar la ley:

a) Libertad de escoger profesión u oficio;

b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;

c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en lo que respecta con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, adoptando los reglamentos adecuados a ese fin.

La reglamentación y la idoneidad de los títulos miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente, de inspección; y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad.

Tercera

1. La reglamentación de las profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Con este criterio se ha legislado en todos los países: "Para el ejercicio de algunas profesiones las instituciones de los estados civilizados exigen la prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos (subraya la Corte). Tales son la de abogado, médico, cirujano, dentista, farmaceuta y comadrón" (Antonio José Montoya. Tratado de Derecho Constitucional. Bogotá, 1938, Pág. 108).

La reglamentación se refiere a las profesiones de tipo universitario o académico que exigen estudios regulares, controlados, que culminan con el respectivo título de idoneidad. Así se desprende, además, de los antecedentes constitucionales del artículo 39 vigente. En efecto:

I. El artículo 44 de la Constitución de 1886 hace referencia al "ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares".

II. El Acto legislativo Nº 1 de 1918, artículo 1º, extiende la modalidad a la profesión de abogado;

III. El Acto legislativo Nº 1 de 1921, artículo único, confirma esta situación.

IV. Y el Acto legislativo Nº 1 de 1932, artículo único, agrega a las profesiones de médico y de abogado "las profesiones de ingenieros en sus distintos ramos".

Cuarta

1. El Decreto Nº 320 de 1970, del cual hacen parte las disposiciones acusadas, es reglamentario de la profesión de abogado. Sustituye a las Leyes 62 de 1928, 21 de 1931 y 69 de 1954. Su base constitucional, fuera del comentado artículo 39, está en el artículo 40 de la Carta. El artículo 1º determina el estatuto e inspira su estructura y desarrollo. Dice así, en lo pertinente:

"La abogacía tiene por misión social la defensa de los derechos de las personas y de la sociedad, para una cumplida adminis-

tración de justicia, en colaboración con las autoridades en la preservación y el perfeccionamiento del estado social de derecho".

2. Como antecedente legal de la norma anterior está el artículo 1º de la Ley 67 de 1935, que ordena:

Artículo 1º El ejercicio de la profesión de médico, abogado, ingeniero y sus semejantes, **constituye una función social** (subraya la Corte). Los profesionales serán responsables civil y penalmente no sólo por sus actos sino también por sus omisiones en el ejercicio profesional.

3. Mas, una cosa es el ejercicio de una facultad constitucional como ésta, y otra, el abuso de poder en que se pueda incurrir, por virtud de ese ejercicio, al traspasar los límites que fija no sólo el precepto específico sino también otros preceptos de igual categoría.

Quinta

1. El estatuto del ejercicio de la abogacía consta de varios títulos comprensivos de las siguientes materias:

Título I. Disposiciones generales.
Título II. De la inscripción.
Título III. Del ejercicio de la profesión.
Título IV. Inspección y vigilancia de la profesión.
Título V. Deberes profesionales del abogado.
Título VI. Régimen Disciplinario.
Título VII. Vigencia del estatuto.

2. Es decir, abarca todos los aspectos esenciales de una reglamentación profesional, sin excluir ninguno de ellos; y en lo relacionado con el régimen disciplinario, como no podía ser menos, define las faltas y sus sanciones, la jurisdicción y la competencia, y el procedimiento.

Sexta

El artículo 55 de la Constitución considera el poder público como integrado por las ramas legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; adopta, a la vez, el principio de la autonomía de su ejercicio, sin mengua de la colaboración recíproca y armónica entre sí para la realización de los fines del Estado.

El artículo 58, inciso primero, preceptúa: "La Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados **que establezca la ley** (subraya la Corte) administran justicia".

La Constitución de 1886, en su artículo 60, acogía, esenciamente, el mismo principio: "Ejercen el poder judicial la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, y demás tribunales y juzgados **que establezca la ley** (subraya de nuevo la Corte).

Lo esencial en este asunto —comenta el señor Samper— es el principio sentado, según el cual, es la ley la fuente del **organismo secundario y de la autoridad del Poder Judicial, en sus esferas inferiores, puesto que es la ley quien crea los Tribunales y Juzgados y les da atribuciones y jurisdicción,** salvo lo que la Constitución estatuye directamente respecto de los altos tribunales (D. P. Interno. 2, p. 127).

2. Así, el sistema constitucional colombiano opera en dos planos: el de la Constitución y el de la ley; y por tanto la una como la otra, son origen de los órganos que hacen parte de la rama jurisdiccional del poder, y de su competencia.

3. Como lo tiene definido la doctrina, la jurisprudencia, y el derecho positivo, jurisdicción es la facultad de administrar justicia y competencia es la facultad de los jueces de administrar justicia en un caso dado.

4. La función jurisdiccional consiste en que el Estado compruebe la violación, existencia o extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, y tome todas las medidas necesarias para asegurar su respeto. El acto derivado de ella se caracteriza por su fuerza de verdad legal.

Es en el ejercicio de la función jurisdiccional, anota Duguit, precisamente, donde aparecen y se destacan con mayor relieve las consecuencias del moderno concepto del Estado de derecho; y agrega: "en virtud de este concepto es por lo que podemos afirmar, por una parte, que cuando un particular se dirige al Estado, éste se halla obligado a intervenir, y que por otra parte, el Estado-Juez está rigurosamente ligado por la ley que él hizo, y, finalmente, que el mismo Estado se encuentra ligado por la decisión jurisdiccional que dicta como juez".

5. En consecuencia, hacen parte de la función jurisdiccional, la función de orden judicial: civil, penal o laboral; la de orden contencioso-administrativo; la de orden disciplinario, y la de orden constitucional. Su ejercicio se debe traducir en un acto jurisdiccional, en una conclusión silogística.

Séptima

1. Establece la Constitución, en la parte final del artículo 160, que "los cargos de la rama jurisdiccional no son acumulables, y son incompatibles con el ejercicio de cualquiera otro cargo retribuído, y con toda participación en el ejercicio de la abogacía". Tres reglas adopta este mandato superior:

a) La no acumulación de los cargos de la rama jurisdiccional.

b) La incompatibilidad de los cargos de dicha rama con el ejercicio de cualquier otro cargo retribuído, con excepción de los docentes;

c) La incompatibilidad de los mismos cargos con toda participación en el ejercicio de la abogacía.

Este precepto, que corresponde al artículo 65 del Acto legislativo de 1945, es el mismo que acogía la Constitución de 1886 en su artículo 159, al decir: "Los cargos del orden judicial no son acumulables; y son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo retribuído, y, con toda participación en el ejercicio de la abogacía".

Desde entonces, al respecto, se tuvieron en cuenta estas opiniones, de validez actual;

a) La acumulación confunde en una persona dos o más jurisdicciones distintas, confusión que es perniciosa para la administración de justicia.

b) Por lo general, los varios cargos o empleos son servidos de manera deficiente.

c) Respecto de la abogacía, el señor Samper se expresa así: "Toda participación en el ejercicio de la abogacía está vedada a los jueces, sean cuales fueren las instancias y la jurisdicción, o la naturaleza de los negocios a que el foro pueda dar ocupación (D. P. I., 2, Pág. 389).

7. De otra parte, se debe tener en cuenta que las prohibiciones del artículo 160 de la Constitución, son especiales de la rama jurisdiciconal o sea, distintas de las generales previstas en los artículos 62 y 64, y que, en consecuencia, no pueden ser atenuadas mediante un régimen legal de excepciones, sino en lo que respecta a los cargos docentes.

8. Por último, tales prohibiciones no son concurrentes, es decir, que cada una de ellas, por sí sola, al ser preterida, quebranta el precepto constitucional que la contiene.

Octava

1. El artículo 57 acusado crea, de modo indirecto, los Tribunales Departamentales Disciplinarios, cuando afirma que ejercen la jurisdicción disciplinaria, y define su competencia en estos términos: "conocerán en primera instancia de las infracciones cometidas por los abogados en el territorio de su jurisdicción y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos".

2. Se trata, como es claro, de un órgano de la rama jurisdiccional del poder público, de los aludidos en el artículo 58 de la Carta, y por lo mismo hace parte de ésta y de la jerarquía correspondiente, cuya cabeza es el Tribunal Disciplinario establecido por el artículo 217.

3. Mas, la parte final del inciso segundo que dice: "y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos, entraña violación de los artículos 39 y 76, 12, constitucionales. En efecto:

I. El artículo 39, como está visto, autoriza al legislador para reglamentar, por medio de ley, las profesiones; y los dependientes de los abogados, únicamente, ejercen un oficio, como expresamente lo reconoce el artículo 24 del mismo estatuto de la abogacía;

II. Las autorizaciones conferidas por la Ley 18 de 1968, artículo 20, 7, con base en el ordinal 12 del artículo 76, lo fueron para "dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía", y no de oficio alguno. Por este aspecto existe exceso o desviación de poder.

4. En relación con el Tribunal Disciplinario, el comentado artículo 57 le da competencia para conocer en segunda instancia "por apelación o consulta", o sea le adscribe una nueva función, la cual es del resorte de la ley, entre otras razones, por virtud de lo ordenado en la parte final del citado artículo 217, que dice: "La ley determinará su composición y demás funciones". Funciones, que en el caso, guardan armonía con las señaladas en la norma.

Novena

1. El artículo 58, también acusado, consta de las siguientes disposiciones:

a) Los Tribunales son permanentes, pero de funcionamiento ocasional;

b) Actúan, en estas condiciones, "por convocatoria del Procurador del Distrito";

c) Se integran, por un Magistrado del Tribunal Superior y otro del Tribunal Administrativo y por un abogado en ejercicio.

2. La primera disposición no implica transgresión de norma constitucional alguna al prever que siendo un organismo permanente, funcione ocasionalmente. Es lo sólito que los órganos jurisdiccionales actúen únicamente frente a un caso dado de su competencia, y se abstengan de hacerlo a falta de éste.

3. Mas no sucede lo mismo en relación con la frase "por convocatoria del Procurador del Distrito", de que trata la segunda disposición, pues ello equivale a dejar al querer de un agente o funcionario perteneciente a otra rama del poder, el ejercicio de la función jurisdiccional, que conforme al artículo 55 de la Constitución, es separado o independiente. Por este aspecto, el artículo en comento viola el citado precepto.

4. Respecto de la disposición tercera, se observa: al crear la ley los Tribunales Departamentales Disciplinarios, que ejercen la función jurisdiccional, como entidades independientes, e integrarlos con un Magistrado del Tribunal Superior del Distrito de la capital del Departamento y otro del Tribunal Administrativo, está consumando una acumulación de cargos de dicha rama. Cosa distinta sería, que no lo es, si sólo se tratara de una adscripción de funciones, ensanchándose la competencia de dichos magistrados. Por consiguiente, se viola el artículo 160 de la Carta, en su inciso 4º final.

5. Y en cuanto al abogado en ejercicio, como miembro de dicho Tribunal, tal conducta normativa envuelve quebrantamiento del artículo constitucional citado (160), que veda a los funcionarios de la rama jurisdiccional "toda participación en el ejercicio de la abogacía".

6. Las anteriores razones, generan la inexequibilidad de todo el precepto objetado.

Décima

Lo dicho en el punto 5 de la anterior consideración, es suficiente para invalidar constitucionalmente el artículo 59 del Decreto 320, en la parte final, que hace el cargo de Magistrado de Tribunal "compatible con el ejercicio de la profesión". Mas, el artículo en conjunto, corre la misma suerte del anterior, o sea el 58, por formar con él una unidad jurídica.

Undécima

Respecto de los artículos 16. 20, 26, 152 y 154 de la Constitución, también señalados por el actor como infringidos, la Corte, para rechazar los cargos, acoge las razones expuestas por el Procurador General de la Nación, pero advierte que las conclusiones de inexequibilidad, encuentran fundamento en otros preceptos de la Carta, y que así debe obrar por mandato del artículo 29 del Decreto número 432 de 1969, que dice:

Artículo 29. Concierne a la Corte Suprema de Justicia, confrontar las disposiciones objetadas, revisadas o acusadas, con la totalidad de los preceptos de la Constitución, y si encontrare que han sido transgredidas por el proyecto, la ley o el decreto, normas constitucionales distintas de las indicadas en la objeción, intervención o demanda, o que la violación de ellas se ha realizado por causa o de forma diferente de la invocada, procederá a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

VI - CONCLUSION

De lo expuesto, la Corte concluye:

a) Es exequible el artículo 57 del Decreto extraordinario número 320 de 1970, me-

nos en la parte final del inciso segundo que dice: "y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos".

b) Son inexequibles los artículos 58 y 59 del mismo Decreto número 320 de 1970.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1. Es exequible el artículo 57 del Decreto extraordinario número 320 de 1970, menos en la parte final del inciso segundo que dice: "y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos, que se declara inexequible.

2. Son inexequibles los artículos 58 y 59 del mencionado Decreto extraordinario número 320 de 1970.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ildefonso Méndez, Conjuez.

Heriberto Caycedo M., Secretario General.

ESTADO DE SITIO

TOQUE DE QUEDA Y CONTROL A LA CIRCULACION DE PERSONAS Y VEHICULOS. — CONTROL DEL EXPENDIO Y CONSUMO DE LICORES Y BEBIDAS EMBRIAGANTES

Es constitucional el Decreto legislativo 1129 de 1970.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., agosto 13 de 1970.
(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Procedente de la Presidencia de la República ha llegado a la Corte Suprema de Justicia el Decreto número 1129 de julio 19 de 1970 en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución.

TEXTO DEL DECRETO

"Decreto número 1129 de 1970
(Julio 19)

"Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

El Presidente de la República,
"en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el país,

Decreta

"Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, regirán las siguientes medidas:

a) Toque de queda;

b) Control reservado a la circulación de personas por las vías y lugares públicos, para práctica de requisas y obtener identificación e informes sobre procedencia y lugar de destino, impedir la formación de grupos de más de tres personas o su acceso a lugares donde funcionen instalaciones de servicios públicos esenciales o cuarteles de la fuerza pública;

c) Vigilancia del tránsito de vehículos, tanto en el sector urbano como en el rural, para establecer la propiedad de los mismos, la identidad de las personas que en ellos viajen, su procedencia y destino y los elementos que transportan, y controlar la circulación intermunicipal, y

d) Prohibición de expendio y consumo de licores o bebidas embriagantes en sitios o establecimientos públicos o abiertos al público.

"Artículo 2º El cumplimiento de las medidas de que trata el artículo anterior, queda a cargo de los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y del Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, quienes podrán aplicarlas discrecionalmente por el tiempo, el horario y los lugares que consideren convenientes para la preservación o regulación del orden público, levantándolas o restableciéndolas, según las circunstancias.

"Los mismos funcionarios regularán la expedición de salvoconductos para personas y vehículos cuando fuere indispensable, tal el caso de toque de queda.

"Artículo 3º Mientras subsista el estado de sitio quedan suspendidos los salvoconductos para portar armas en todo el territorio de la República, pero los Comandantes de Brigada podrán otorgar autorizaciones especiales cuando lo estimen necesario.

Tratándose de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, sólo el Ministro de la Defensa podrá autorizar su porte a particulares.

"Artículo 4º Quienes infrinjan las prohibiciones establecidas en el artículo 3º o las regulaciones derivadas del artículo 1º de este Decreto, serán sancionados con arresto inconmutable hasta de 60 días, sanción que será impuesta por las autoridades de policía mediante el procedimiento sumario establecido para las infracciones de naturaleza policiva.

"Artículo 5º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase".

CONSIDERACIONES

A. Procesalmente se ha cumplido el trámite indicado por el artículo 14 del Decreto 432 de 1969, sin que se haya presentado alegación alguna de impugnación o defensa, por parte del Procurador General de la Nación o de cualquier ciudadano.

B. Esta revisión sobre la constitucionalidad del decreto transcrito es una consecuencia del régimen de derecho propio del estado de sitio, el cual tiene su normación preferencialmente en la Constitución Política, en las leyes compatibles con esa situación y en último término en el Derecho de Gentes, encaminado todo al restablecimiento del orden turbado.

La función de la Corte se limita a determinar si los decretos con base en el artículo 121 se ciñen a "esos precisos límites" que tal norma establece expresamente.

C. El Decreto 1129 contiene las siguientes normaciones:

I. Control y restricción de circulación y reunión de personas;

II. Prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes;

III. Suspensión de salvoconductos para porte de armas;

IV. Facultades a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde del Distrito Especial de Bogotá para aplicar estas medidas; y

V. Sanciones a los contraventores y procedimiento para aplicarlas.

Separadamente se estudian:

I. El derecho individual de libre movimiento o autónoma locomoción y el social de reunión pacífica se deducen claramente de los artículos 23 y 46 de la Constitución que prohibe toda molestia a las personas y permite a toda parte del pueblo reunirse en forma pacífica.

Tan importante es este derecho de libertad de locomoción que se consagró explícitamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, cuyo artículo 12 dice:

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

"2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

"3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

"4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país".

Los mismos artículos 23 y 46 de la Carta y la Ley 74 de 1968, en el artículo transcrito permiten la restricción de estos derechos de locomoción total o parcialmente con el toque de queda y autorizan, por ende, las medidas accesorias de control de vehículos, requisas, expedición de salvoconductos de tránsito, etc., dejando a la ley su reglamentación.

Estas restricciones tienden lógicamente a precaver desórdenes y conducen al restablecimiento de la normalidad.

II. La Constitución permite que, aún en tiempo de paz, la ley restrinja la producción y el consumo de licores y bebidas fermentadas (Art. 39).

La "prohibición del expendio y consumo de licores o bebidas embriagantes en sitios o establecimientos públicos o abiertos al público" de que trata el Decreto, por su transitoriedad es propia del estado de sitio,

III. El artículo 48 de la Carta establece que sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra en general y que nadie puede dentro del poblado llevar armas consigo sin permiso de la autoridad; agrega esta norma que este permiso no puede extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, o elecciones, o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas.

Como se observa, la prohibición de poseer armas es general y el Gobierno tiene la facultad constitucional para reglamentar su porte en los casos que considere conveniente.

El Código de Justicia Penal Militar (Decreto número 0250 de 1958) determina las sanciones a quienes porten indebidamente armas de fuego.

La Ley 56 de 1962 señala cuáles son las armas de fuego de defensa personal y cuáles se consideran como armas de fuego para deportes, determinando cada una de ellas (artículos 1º y 2º); a su vez el artículo 3º dice: "Las armas no contempladas en los artículos anteriores son de uso privativo de las Fuerzas Armadas"; los artículos subsiguientes reglamentan la expedición de salvoconductos para porte de armas.

También el Decreto 3398 de 1965 adoptado como ley permanente por la 48 de 1968, autorizó al Gobierno para determinar las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y la expedición de salvoconductos, por los Comandos respectivos.

Finalmente el artículo 5º del Decreto 893 de 1966, por el cual se reglamenta el Decreto legislativo 3398 de 1965, dice:

"Los particulares sólo podrán portar armas de fuego no consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas, y sus municiones, mediante el lleno de los requisitos exigidos por el Ministerio de Defensa Nacional y previa expedición del respectivo salvoconducto por las autoridades militares legalmente autorizadas".

Todas estas disposiciones son susceptibles de suspensión aún en tiempo de paz, y con mayor razón en estado de sitio ya que reglamentan el uso de elementos que en manos de particulares por sí mismos pueden estimular la turbación del orden social.

IV. La facultad que se confiere a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde del Distrito Especial de Bogotá para dar aplicación a las medidas señaladas en el artículo primero de este Decreto no implica una delegación de los poderes excepcionales conferidos al Presidente por el artículo 121 de la Carta.

Las medidas son taxativas, sin que los funcionarios mencionados puedan modificarlas a su criterio o suplirlas; éstos son simples agentes del Gobierno para la ejecución o cumplimiento de unas normas o reglas generales tendientes a restablecer el orden público, por lo cual no puede siquiera pensarse que haya una delegación de funciones propias del Presidente y sus Ministros.

V. Finalmente, el artículo 4º del Decreto señala el procedimiento, las sanciones y la autoridad que debe imponerlas a los infractores de las medidas y prohibiciones establecidas en los artículos 1º y 3º del mismo.

Se da así cumplimiento al artículo 26 de la Carta que exige ley previa, autoridad competente y debido proceso para el juzgamiento y castigo de las personas.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

Es **constitucional** el **Decreto legislativo** número 1129 de 19 de julio de 1970, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Comuníquese al Gobierno, publíquese e insértese en la **Gaceta Judicial**.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Edmundo Harker Puyana, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTADO DE SITIO. —JUSTICIA PENAL MILITAR

Es constitucional el Decreto legislativo 1133 de 1970.

"El artículo 170 de la Carta crea las Cortes Marciales y los Tribunales Militares para el fuero penal militar como parte integrante de la rama del poder público encargada de administrar justicia; el artículo 58, por su parte, incluye dentro de la rama jurisdiccional los demás Tribunales y Juzgados que establezca la Ley; dentro de éstos están los Consejos de Guerra Verbales, creados por el Decreto 250 de 1958 y la Ley 141 de 1961. Finalmente el artículo 61 de la Carta permite, en estado de sitio, ampliar la jurisdicción penal militar al conocimiento de los delitos comunes cuando tienen conexidad con la turbación del orden o con las causas que han originado la anormalidad.

Siendo los Tribunales Militares también creación de la Carta como los jueces ordinarios, el simple tránsito de competencia de éstos a aquéllos para el juzgamiento de ciertos delitos comunes en tiempo de estado de sitio con los procedimientos de la justicia castrense, no implica la creación de Tribunales ad-hoc, ni el sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo, pues están consagradas en ley preexistente.

La Justicia Militar amplía su competencia para juzgar los delitos comunes por autorización de la misma Carta.

Lo anterior significa que el decreto en estudio no es violatorio de los artículos 58 y 170 de la Constitución, como manifiesta el impugnante.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., agosto 13 de 1970.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

La Presidencia de la República ha remitido a la Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Decreto legislativo número 1133 de 19 de julio de 1970, expedido en ejercicio de las facultades que el Gobierno tiene en virtud de la declaración de estado de sitio.

I - TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE EXAMEN

"Decreto número 1133 de 1970
(Julio 19)

"Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

El Presidente de la República,

"en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional, y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el país,

Decreta

"Artículo 1º A partir de la fecha del presente Decreto y mientras subsista el estado de sitio, la jurisdicción penal militar, además de los delitos establecidos en el Código de la materia, conocerá de las siguientes infracciones que se cometan dentro de su vigencia:

a) Delitos contra la existencia y la seguridad del Estado;

b) Delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado;

c) Asociación para delinquir;

d) Secuestro;

e) Extorsión;
f) El incendio y otros delitos que envuelven peligro común;
g) Delito de robo cometido contra instituciones bancarias o cajas de ahorros.

"Conocerá igualmente de cualquier otro delito cometido en conexidad con los anteriores; y de las contravenciones penales que afectan la seguridad y la tranquilidad públicas y el patrimonio, descritos en el Título Primero y el Artículo 61 del Título Noveno del Decreto-ley 1118 de 15 de julio de 1970.

"Artículo segundo. Mientras subsista el estado de sitio, todos los delitos y las contravenciones de competencia de la Justicia Penal Militar, se investigarán y fallarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales.

"Artículo tercero. Los delitos de deserción, abandono del puesto y abandono del servicio continuarán investigándose y fallándose por el procedimiento especial del artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo cuarto. La facultad para convocar Consejos de Guerra Verbales corresponde a los Jueces de primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 566 del Código de Justicia Penal Militar.

"Artículo quinto. Además de los Jueces de Instrucción Penal Militar instruirán los procesos por los delitos señalados en el artículo 1º de este Decreto, los Jueces de Instrucción Criminal creados por el Decreto-ley 2267 de 31 de diciembre de 1969. Estos funcionarios actuarán por comisión que les impartan los respectivos Jueces de primera instancia castrense.

"Artículo sexto. Los sumarios que se adelanten contra personal militar o de la Policía Nacional, que sean de la competencia de la jurisdicción penal militar, serán instruídos exclusivamente por los Jueces de Instrucción Penal Militar.

"Artículo séptimo. Facúltase al Gobierno para crear los cargos que sean necesarios para el cumplimiento de este Decreto y para hacer los traslados presupuestales y abrir los créditos a que haya lugar.

"Artículo octavo. Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.
Comuníquese y publíquese".

Este Decreto tiene como antecedente o fundamento la declaratoria de estado de sitio hecha por medio del Decreto número 1128 de julio 19 de 1970 y lleva la firma de todos los Ministros.

II - IMPUGNACIONES AL DECRETO

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 214 de la Carta y 14 del Decreto 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por el término de tres días, dentro del cual el ciudadano **Nelson Robles** formuló por escrito sus impugnaciones sobre la constitucionalidad del Decreto en estudio, las que se sintetizan así:

"Conforme al artículo 58 de la Constitución Nacional, solamente "la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, **administran justicia**" (subrayo). Los Tribunales y Juzgados "que establezcan la ley" hacen parte de la rama jurisdiccional. Fuera de los Tribunales y Juzgados de la Rama Jurisdiccional, nadie puede administrar justicia, a menos que la propia Constitución haga la excepción.

"Esa excepción, precisamente, es la contenida en los artículos 141 —Consejo de Estado y Tribunales Administrativos— y 170, para los delitos **"cometidos por los militares en servicio y en relación con el mismo servicio"**.

"Esa disposición —artículo 170 de la Constitución —enseña que los militares no pueden juzgar a personas civiles, sino exclusivamente a los militares en servicio activo; que ellos no pueden hacer parte de la rama jurisdiccional. Y en conformidad con el artículo 58 de la Constitución, en cualquier tiempo, solamente los Tribunales y Juzgados de la Rama Jurisdiccional, pueden **administrar justicia penal** a las personas distintas a los militares".

III - CONSIDERACIONES

a) El artículo 120, numeral 7º de la Carta, establece que "corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado ... "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

El instrumento jurídico más eficaz que la misma Carta entrega al Presidente para el cumplimiento del mandato anterior es el artículo 121, que le concede la facultad de declarar turbado el orden público y de dictar todas las medidas conducentes y necesarias a su restablecimiento.

Durante la turbación del orden público, la Constitución y las leyes mantienen su imperio; pero el Gobierno puede suspender la vigencia de aquellas leyes incompatibles con el estado de sitio, y dictar todas las medidas indispensables al restablecimiento del orden turbado, siempre dentro de los límites señalados por la misma Carta, según las leyes especiales o las normas del Derecho de Gentes para la guerra entre naciones.

b) El Código de Justicia Penal Militar o sea el Decreto 250 de 1958, adoptado como Ley por la 141 de 1961, creó los Consejos de Guerra Verbales y les fijó la competencia y sus funciones específicas.

El artículo 588 de dicho Código estatuye: "En época de guerra, conflicto armado, turbación de orden público o conmoción interior, todos los delitos de competencia de la Justicia Penal Militar, se juzgarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, cuando así lo determine el Gobierno".

Y el parágrafo del artículo 589 dice: "El Gobierno puede determinar en época de guerra, conflicto armado o turbación de orden público que aún los delitos de competencia de la Justicia Ordinaria se juzguen por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales".

Los delitos y las conductas antisociales relacionadas en el Decreto 1133, que se trata de reprimir por medio de la Justicia Penal Militar, tienen conexión íntima con los motivos que indujeron al Gobierno a declarar el estado de sitio; y la mayor celeridad en los procedimientos de la justicia castrense, permitida por la brevedad de los términos que la ley señala, conduce inequívocamente al más pronto restablecimiento del orden.

El Gobierno, al establecer que la Justicia Penal Militar conozca durante el estado de sitio, no sólo de los delitos sancionados en el Código Militar, sino de otros que define y sanciona la ley penal común, pero cometidos después de la vigencia del decreto que se examina, de los conexos con éstos y de determinados estados antisociales, hace uso de una facultad legal preexistente.

c) El artículo 170 de la Carta crea las Cortes Marciales y los Tribunales Militares para el fuero penal militar como parte integrante de la rama del poder público encargada de administrar justicia; el artículo 58, por su parte, incluye dentro de la rama jurisdiccional los demás tribunales y juzgados que establezca la ley; dentro de éstos están los Consejos de Guerra Verbales, creados por el Decreto 250 de 1958 y la Ley 141 de 1961. Finalmente el artículo 61 de la Carta permite, en estado de sitio, ampliar la jurisdicción penal militar al conocimiento de los delitos comunes cuando tienen conexidad con la turbación del orden o con las causas que han originado la anormalidad.

Siendo los Tribunales Militares también creación de la Carta como los jueces ordinarios, el simple tránsito de competencia de éstos a aquéllos para el juzgamiento de ciertos delitos comunes en tiempo de estado de sitio con los procedimientos de la justicia castrense, no implica la creación de tribunales ad-hoc, ni el sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo, pues están consagradas en ley preexistente.

La Justicia Militar amplía su competencia para juzgar los delitos comunes por autorización de la misma Carta.

Lo anterior significa que el decreto en estudio no es violatorio de los artículos 58 y 170 de la Constitución, como manifiesta el impugnante.

d) Los artículos 4º, 5º y 6º, atribuyen competencias para convocar Consejos de Guerra Verbales a los jueces militares de primera instancia, para cumplir comisiones a los jueces de instrucción criminal y para instruir los procesos contra el personal mi-

litar y de policía a los jueces de instrucción penal militar.

e) La transitoriedad propia de esta legislación de emergencia está igualmente establecida en el decreto que se revisa al limitar su vigencia al tiempo que subsista el estado de sitio; por tanto el artículo 61 de la Carta no sufre lesión al atribuirse a la Justicia Militar el ejercicio de la autoridad judicial, es decir, el conocimiento de los delitos sancionados por el derecho penal ordinario y de competencia de los jueces comunes, lo mismo que la investigación y fallo de las conductas antisociales.

f) Los artículos 7º y 8º son medidas consecuenciales y necesarias para facilitar el cumplimiento de las disposiciones anteriores.

Por estas razones la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1133 de julio 19 de 1970, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Comuníquese al Gobierno, publíquese e insértese en la Gaceta Judicial.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Edmundo Harker Puyana, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

CONTROL DE NOTICIAS

Es constitucional el Decreto legislativo 1134 de 1970.

"Dispone el artículo 42 de la Constitución que 'la prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública'. Es la plena garantía de la libertad de opinión, que en tiempo de paz no es controvertible.

Mas, al declarar la Constitución que la prensa es libre 'en tiempo de paz', implícitamente acepta que deja de serlo durante la perturbación del orden público, lo que justificaría por sí sólo las limitaciones a su ejercicio. La legalidad de la censura bajo el régimen de estado de sitio —afirma Duguit— no es seriamente discutible (MDD C, Madrid, 1926 p. 213).

Las normas del Decreto legislativo 1134 no extinguen del todo la libertad de opinión, ni menos la libertad de prensa; establecen controles para su ejercicio. Sin ellos no podría el Presidente de la República cumplir con el deber que le señala el artículo 121 de la Carta, en armonía con el 120, ordinal 7º. Así, el artículo 4º prevé un medio administrativo para racionalizar el sistema, sin mengua de la garantía constitucional.

El artículo 5º faculta a los Alcaldes para tomar las medidas que se estimen adecuadas para reprimir la violación de las prohibiciones que el estatuto de emergencia consagra. Obran en este caso como agentes del Gobierno Central, el cual es el responsable de los respectivos actos u operaciones administrativas".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, agosto trece de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - EL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. La Presidencia de la República, con fecha 23 de julio del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo Nº 1134 de 19 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de veintiséis del mes pasado, se dispuso: "Para el fin indicado en el artículo 14 del Decreto Nº 432 de 1969, fíjese en lista, por el término de tres (3) días en la Secretaría General de la Corte, este negocio relativo a la revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 1134 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento". (Control de noticias).

II - TEXTO DEL DECRETO

Decreto Nº 1134 de 1970
(Julio 19)

"Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

Decreta

Artículo 1º. Mientras se encuentre turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, prohíbese la publicación o difusión de noticias, comentarios o propaganda por cualquier medio escrito, radial, de televisión o de altoparlantes en cuanto sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden.

Se considera de tal naturaleza cuanto se refiera a hechos que alteren el orden público, la instigación a que se cometan o la apología del delito; la situación, destino o movilización de la fuerza pública; la especulación, acaparamiento o escasez de artículos de consumo necesario y cuanto por su índole pueda agudizar dichos fenómenos, salvo la denuncia concreta de los responsables; la retención de personas por hechos relacionados con la perturbación del orden, discursos, exposiciones o debates sobre tales temas, aun los ocurridos en corporaciones públicas, y manifiestos o comunicados de la misma especie; y los actos similares o conexos que se precisen en decretos reglamentarios de éste.

Artículo 2º. Sobre asuntos sometidos a prohibición a que se refiere el artículo 1º, creto, podrán publicarse o difundirse boletines oficiales autorizados por los Ministros, Gobernadores, Intendentes, Comisarios o el Alcalde de Bogotá, D. E.

Artículo 3º. Para dar cumplimiento a la prohibición a que se refiere el Artículo 1º, se establece la censura previa de los medios informativos, impresos o radiales, o de cualquier otra naturaleza, la que será organizada y dirigida por los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, como encargados de ejecutar y hacer cumplir este decreto, sobre las siguientes bases:

1) La censura se encomendará a funcionarios o agentes de sus dependencias directas, o de las Alcaldías de sus respectivos territorios;

2) Podrá organizarse una oficina central en cada ciudad donde existan publicaciones periódicas, radiales o escritas, o cumplirse la censura en las oficinas de dichas publicaciones, cuando así fuere más indicado para evitarles trastornos en su funcionamiento ordinario.

3) Los interesados deberán entregar todos los originales destinados a la impresión o difusión, en el lugar señalado, con la anticipación necesaria, y los funcionarios encargados de la revisión cumplirán su tarea en las horas adecuadas para que la publicación pueda imprimirse o difundirse en su oportunidad.

Artículo 4º. Mediante resoluciones conjuntas de los Ministerios de Gobierno, Defensa y Comunicaciones, podrá autorizarse la libertad de información, y el consiguiente levantamiento de la censura, respecto de todos o algunos de los asuntos a que se refiere el artículo 1º o el restablecimiento de la prohibición y censura, según las circunstancias; o la celebración de acuerdos con determinados medios de información que por su seriedad y responsabilidad puedan por sí mismos encargarse de cumplir voluntariamente, sin intervención oficial, las prescripciones del artículo 1º.

Artículo 5º. En todo caso de infracción a las prohibiciones del artículo 1º, o de publicación de materiales que no hayan sido sometidos a la censura, o de violación de los acuerdos previstos en el artículo anterior, se aplicarán por el Alcalde del lugar las siguientes medidas:

1) El decomiso y destrucción de la publicación impresa mediante la cual se haya cometido la infracción; y si se trata de difusión radial, la suspensión provisional del espacio respectivo hasta por tres días, dando aviso al Ministerio de Comunicaciones para que disponga en definitiva lo que considere necesario, conforme a lo dispuesto en el estatuto de radiodifusión y su reglamento.

2. Además, los directores de los periódicos, noticieros o radioperiódicos, o espacios televisados, o los propietarios de los medios de publicidad respectivos, si no existieren tales directores, mediante los cuales se hayan infringido las prohibiciones de que se trata, estarán sujetos a multa de mil a cincuenta mil pesos, que será impuesta por el Alcalde del lugar, según la gravedad de aquéllas y su reincidencia, previa comprobación del hecho mediante procedimiento breve y sumario, oyendo al presunto responsable. Si la providencia fuere condenatoria, podrá ser

apelada dentro de los tres días siguientes a su notificación para ante el Gobernador, Intendente o Comisario respectivo, quien decidirá el recurso en los tres días posteriores al recibo de las diligencias. Si fuere absolutoria, será necesariamente consultada con el mismo superior dentro del mismo término que el fijado para la apelación una vez ejecutoriada la providencia condenatoria, si dentro de los tres días no se pagare la multa, será convertida en arresto a razón de un día por cada doscientos pesos, arresto que cesará cuando se satisfaga la parte de la multa que no se haya pagado en arresto.

Las multas serán aplicadas a favor del Tesoro Nacional.

Artículo 6º. El presente Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese. Dado en Bogotá, D. E., a 19 de julio de 1970.

Aparece firmado por el Presidente y todos los Ministros.

III - ANTECEDENTES

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo Nº 1134, aparece el Decreto Nº 1128 de 19 de julio de 1970.

2. No se acompañó el mensaje del Gobierno al Consejo de Estado ni el concepto de esta entidad.

IV - CONSIDERACIONES

Primera

La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el artículo 121 de la Constitución Política. Abarca cinco etapas:

a) Declaración de turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella;

b) Exposición motivada del Presidente al Congreso sobre las razones que determinaron la declaración;

c) Adopción, por decreto, de las medidas enderezadas al restablecimiento del orden;

d) Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia de los decretos legislativos;

e) Levantamiento del estado de sitio tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior.

Segunda

1. La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen como consecuencia la suspensión de la Constitución y leyes, en general. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio y tomar aquellas otras medidas legislativas necesarias para el restablecimiento del orden público político. No se extinguen las garantías constitucionales, aunque algunas de ellas sufran limitaciones, ya que sería absurdo que la defensa del orden jurídico que entraña la Constitución sólo pudiera cumplirse mediante su proscripción.

2. Entonces, lo que se debe buscar es la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden; la conducencia de los decretos legislativos para superar la crisis política. Por esta razón, tales medidas son transitorias, e incumbe a la Corte Suprema, como lo ordenan los artículos 121 y 214 de la Constitución, decidir privativamente, si por su contenido y trascendencia, sirven a los fines indicados.

3. Esta es la doctrina vigente de la Corte sobre el particular. Al respecto se pueden consultar las decisiones de 23 y 30 de octubre, y 6 de noviembre de 1969, y 21 de mayo de 1970.

Tercera

1. La libertad de opinión consiste en la facultad o poder del individuo de expresar públicamente, por cualquier medio, lo que piensa y cree.

2. Por consiguiente, la palabra, expresión del pensamiento y del contenido de la conciencia, es libre, tanto hablada como escrita. La escrita se denomina "de imprenta", y se manifiesta en el libro, el folleto, el periódico, la revista, el cartel, etc.

3. Los medios modernos de difusión acrecientan el poder y el dominio de la palabra hablada. A través de la radio y de la televisión llega a todos los confines haciendo sentir su influencia en las relaciones sociales y en desarrollo de la comunidad.

4. Mientras el pensamiento no se manifieste por signos externos, escapa a las pre-

visiones del derecho positivo. Mas, exteriorizado, se debe mantener dentro del marco del derecho, de la ordenación jurídica que garantiza su ejercicio. Fuera de él, quebranta otros derechos, que pueden ser, o los civiles del individuo, o los de la sociedad vinculados al orden público.

Cuarta

1. Dispone el artículo 42 de la Constitución que "la prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública". Es la plena garantía de la libertad de opinión, que en tiempo de paz no es controvertible.

2. Mas, al declarar la Constitución que la prensa es libre "en tiempo de paz", implícitamente acepta que deja de serlo durante la perturbación del orden público, lo que justificaría por sí sólo las limitaciones a su ejercicio. La legalidad de la censura bajo el régimen del estado de sitio —afirma Duguit— no es seriamente discutible (MDD C. Madrid 1926 p. 213).

Quinta

1. Las normas del Decreto legislativo 1134 no extinguen del todo la libertad de opinión, ni menos la libertad de prensa. Establecen controles para su ejercicio. Sin ellos no podría el Presidente de la República cumplir con el deber que le señala el artículo 121 de la Carta, en armonía con el 120, ordinal 7º. Así, el artículo 4º prevé un medio administrativo para racionalizar el sistema, sin mengua de la garantía constitucional.

2. El artículo 5º faculta a los Alcaldes para tomar las medidas que se estimen adecuadas para reprimir la violación de las prohibiciones que el estatuto de emergencia consagra. Obran en este caso como agentes del Gobierno central, el cual es el responsable de los respectivos actos u operaciones administrativos.

V - DECISION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1134 de 19 de julio de 1970 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento". (Control de noticias).

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Edmundo Harker Puyana, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

APREHENSION Y RETENCION DE PERSONAS

Inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto legislativo 1132 de 1970.

Salvamento de voto de los magistrados doctores Toro, Sarria, Ospina Fernández y Mesa Velásquez, quienes, aunque están "en acuerdo con lo sustancial de las consideraciones del fallo y con la decisión", creen que es exequible la exigencia de la caución.

TEMAS DEL SALVAMENTO

El derecho de gentes en la Carta de 1883. - Las retenciones se rigen, en paz o en estado de sitio, sólo por el artículo 28: a) Según la historia de su establecimiento en 1886. b) Según la doctrina y la jurisprudencia. - El límite de diez días para las retenciones rige tanto para la paz como bajo estado de sitio: a) Por la historia de su establecimiento en 1968. b) Porque la nueva norma no distingue. - La exigencia de caución no es inconstitucional.

En cambio, el ordenamiento que traza el artículo segundo del Decreto 1132 no concibe la acción del Gobierno en el ámbito de la disyuntiva señalada: libertar a los retenidos antes de diez días contados desde la aprehensión o ponerlos a disposición de los jueces competentes. No. El artículo segundo concede al gobierno una potestad nueva que desvirtúa y contrasta la orden constitucional de dejar libres a los retenidos cuando así debe hacerse. Dicha adición reza: "...para ponerlas en libertad (las personas retenidas) padrá exigírseles que presten caución, cuya naturaleza y cuantía se determinará atendiendo a sus condiciones personales y económicas, sus antecedentes y los motivos que determinaron la aprehensión, para garantizar que observará (sic) en lo futuro buena conducta y que se presentará (sic) ante la respectiva oficina del Departamento Administrativo de Seguridad con la regularidad que se señale en la diligencia de caución". Se sustituye un texto imperativo por otro facultativo y sujeto a condición. Conforme a éste último, el Gobierno deja de estar obligado, en cierta hipótesis, a liberar a los retenidos, y éstos pierden el derecho correlativo a exigir su liberación incondicional. Lo dispuesto en el artículo que se revisa significa extinción de un deber y violación de un derecho, ambos constitucionales, por un mero decreto. Tamaña contradicción hace inexequible el artículo 2º que se analiza.

En consecuencia, el artículo 2º quebranta la Carta, porque agrega prescripciones a su contenido, desvirtuándolo, y porque establece medios para eludirlos, dos procedimientos de inconstitucionalidad harto conocidos.

La Corte debe insistir en que las facultades que otorga el artículo 121 de la Constitución para el estado de sitio comprenden obviamente las previstas en el artículo 28

de la propia codificación, lo que no impide que el Gobierno, mediante decretos legislativos, dé al referido precepto 28 toda la extensión que al mismo permita en relación con el 121.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., agosto trece de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

La Secretaría General de la Presidencia de la República ha remitido a esta corporación copia del Decreto 1132 del 19 de julio de 1970, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Por tratarse de un decreto dictado en ejercicio de las facultades que al Gobierno incumbe ejercer en virtud de la declaración de estado de sitio hecha por medio del Decreto 1128 del 19 de julio último, corresponde decidir sobre su constitucionalidad.

TEXTO DEL ACTO

Decreto Nº 1132 de 1970
(Julio 19)

"Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el país,

Decreta

Artículo 1º. Las personas contra quienes haya graves indicios de que se encuentran vinculadas a actividades subversivas o que estimulan ese género de actividades, o que en cualquier forma atentan contra la paz pública o el orden institucional, según listas que elaborará el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y que se someterán a la revisión del Consejo de Ministros, serán sometidas a vigilancia policiva y por consiguiente no podrán ausentarse del lugar habitual de su residencia sin previo aviso a la respectiva Oficina del Departamento Administrativo de Seguridad, o al Alcalde del lugar, según la orden, aviso en el cual deberán indicar en qué momento van a ausentarse, el motivo y duración de su ausencia y el lugar de su destino. Este aviso deberá darse con anticipación no menor de veinticuatro horas. La omisión del aviso será sancionada con arresto inconmutable hasta por treinta días, que será impuesto por las autoridades de policía.

Artículo 2º. Cuando de acuerdo con la Constitución Nacional se ordene aprehensión o retención de personas, para ponerlas en libertad podrá exigírseles que presten caución, cuya naturaleza y cuantía se determinarán atendiendo a sus condiciones personales y económicas, sus antecedentes y los motivos que determinaron la aprehensión, para garantizar que observará en lo futuro buena conducta y que se presentará ante la respectiva oficina del Departamento Administrativo de Seguridad con la regularidad que se señale en la diligencia de caución. Si el liberado violare los deberes contraídos, se hará efectiva la caución y se le impondrá arresto inconmutable de sesenta días, que le será aplicado por la respectiva autoridad de policía del lugar, por el procedimiento establecido para las infracciones de policía.

Artículo 3º. Este decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 19 de julio de 1970".

El decreto copiado lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros.

IMPUGNACIONES

Durante el término de fijación en lista el Procurador General de la Nación y el ciudadano Nelson Robles presentaron sendos escritos de impugnación.

ESCRITO DEL PROCURADOR

El jefe del ministerio público escribe:

"2. Parece indudable que este precepto alude al artículo 28 de la Constitución, que dice:

'Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

'Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público sean aprehendidas y retenidas mediante orden del gobierno, y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

'Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley'.

"El inciso 1º de este artículo consagra como regla general y para todo tiempo los principios doctrinarios sobre previa definición legal de las infracciones penales y de las correspondientes sanciones.

"El inciso 2º introduce una excepción en cuanto permite la privación de la libertad sin cumplirse aquellos supuestos, previo dictamen de los Ministros como allí mismo se indica y del Consejo de Estado según el artículo 141.

"Además, según reforma del Acto legislativo número 1 de 1968, la medida tiene un límite temporal, pues el Gobierno debe proceder a ordenar la libertad transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión, salvo que considere que hay mérito para adelantar investigación penal, pues entonces pondrá al retenido a disposición del juez competente para que decida conforme a la ley (inciso 3º).

"3. Un entendimiento racional del régimen de excepción previsto en esa norma constitucional permite deducir que rige para las aprehensiones y retenciones que se realicen en todo tiempo, y que si en el inciso 2º se alude expresamente al tiempo de paz es para restringir esas medidas al caso de que existan en tal tiempo graves motivos para temer perturbación del orden público, de ninguna manera para excluir del ordenamiento las que se tomen cuando se ha reconocido que el orden se halla turbado y se ha declarado el estado de sitio.

"4. Así, cumplido el término de diez días previsto en el artículo 28 de la Carta y no siendo el caso de poner al retenido a disposición del competente juez penal, la libertad que según el mismo texto debe disponerse no puede someterse a ninguna condición suspensiva, pues el precepto no la autoriza, ni expresamente ni de modo implícito. Ninguna ley, ni decreto alguno, así tenga la fuerza legislativa derivada del ejercicio de los poderes del artículo 121, puede someter a nuevos términos o ampliar el máximo permitido por la Constitución, ni condicionar a requisitos que ésta no contempla, la concesión de la libertad.

"5. La prestación de la caución, que el artículo 2º del Decreto 1132 de 1970 prevé, aunque de modo facultativo, como requisito para la liberación de las personas aprehendidas y retenidas en relación con la perturbación del orden público que se teme o que se haya producido, es precisamente una de las condiciones contrarias a la Constitución, desde luego que extiende y convierte en indeterminado el perentorio plazo de diez días consagrado en el artículo 28 como límite temporal de la privación de la libertad, en la hipótesis que he contemplado en el aparte anterior.

"6. De lo expuesto fluye lógicamente que el artículo 2º del decreto ahora sometido a la revisión de la honorable Corte es inconstitucional en cuanto permita la extensión a más de diez días de la retención que se imponga de acuerdo con el artículo 28 de la Carta".

ESCRITO DEL CIUDADANO ROBLES

Dice así el impugnante:

"Las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública están sujetas a un régimen especial, determinado y fijado en el artículo 28 de la Constitución, que también se aplica en tiempos de guerra o estado de sitio, y no solamente en épocas de paz. Sin embargo el Decreto 1132 de 1970 establece o implanta un régimen completamente diverso y diferente al del artículo 28 de la Constitución, que

es lo vigente en tiempos de paz y de estado de sitio, según la misma disposición.

"Aún en estado de sitio, el Gobierno puede variar tal régimen del artículo 28, sin violar esta disposición. Y es eso lo que hace el Decreto 1132 de 1970.

"Aún más, ordena castigo para quienes no observan 'buena conducta'. Viola así el artículo 23 de la Constitución, por cuanto eso de no observar buena conducta no puede entenderse como un motivo definido.

"Pasados diez días de retenida una persona, el Gobierno tiene que ponerla a disposición de los jueces competentes, con las pruebas allegadas, que han servido de fundamento a la aprehensión. El Decreto 1132 de 1970, dispone y ordena algo distinto, pues la persona queda sometida al Departamento Administrativo de Seguridad, a la policía. Ello indica que es violatorio del artículo 28 de la Constitución Nacional".

CONSIDERACIONES

El decreto que se revisa contiene dos disposiciones esenciales: El artículo primero ordena establecer vigilancia policiva sobre las personas contra quienes haya graves indicios de encontrarse vinculadas a actividades subversivas, impone a tales individuos el deber de dar aviso para ausentarse de su residencia, y en caso de incumplimiento, las sanciona con arresto inconmutable hasta por treinta días; y el artículo segundo prevé que cuando se ordene aprehensión o retención de personas conforme a la Constitución, para ponerlas en libertad se les podrá exigir caución de buena conducta y comparecencia periódica ante el Departamento Administrativo de Seguridad, y que en caso de incumplimiento de estas sujeciones, se hará efectiva la caución y se impondrá arresto inconmutable de sesenta días.

Conviene ver cada una de estas prescripciones.

Artículo primero. La disposición no es por sí misma privativa de libertad. Señala a quienes se considere por el Departamento Administrativo de Seguridad, con revisión del Consejo de Ministros, como vinculados, directa o indirectamente, a actividades que atenten contra la paz pública o el orden institucional, la necesidad de cumplir un requisito cuando hayan de ausentarse del lugar de su residencia: el de dar aviso de ello, con indicaciones pertinentes, y anticipación no menor de veinticuatro horas, a las respectivas oficinas de dicho Departamento o al Alcalde, ambos del lugar de la residencia de los sometidos a esta vigilancia, según se les ordene. Y en caso de incumplimiento, se les sanciona con arresto inconmutable hasta de treinta días, impuesto por las autoridades de policía.

Es de notar que se trata de una medida tendiente a hacer efectiva la vigilancia de personas sospechosas de subversión, en virtud de graves indicios.

Si se tiene en cuenta que la función de la policía es ante todo preventiva de desórdenes, y que al Presidente de la República —al Gobierno— incumbe mantener la tranquilidad general (artículo 120, 7º, C. N.), precisa reconocer que el texto en examen cabe en la órbita de las atribuciones presidenciales y que, dado su contenido, se acomoda a las finalidades características del estado de sitio, ésto es, al restablecimiento del orden perturbado (artículo 121 C. N.).

Por lo demás, el mismo artículo primero, al someter a molestias a las personas referidas, (a la molestia del aviso previo que les cohibe la libertad) se atiene al artículo 23 del estatuto fundamental, así:

La vigilancia especial contemplada en el artículo primero necesita obviamente que se le comunique a las personas sometidas a ella y que por ende se les notifique también la precisión en que se encuentran de dar aviso de sus ausencias.

Tal mandamiento escrito ha de emanar de autoridad competente, es decir, de la misma ante quien deban dar el aviso previsto las personas vigiladas: oficina del Departamento Administrativo de Seguridad o Alcalde, ambos del lugar de la residencia de ellas.

El motivo de tales vigilancia y obligación de avisar se halla legalmente previsto: Existir graves indicios de que atentan contra la paz pública, directa o indirectamente.

Y antes de procederse a imponer las molestias comentadas, deben llenarse formalidades legales: elaboración de listas de las personas contra quienes haya graves indicios de estar vinculadas a acciones subver-

sivas, listas que deben ser revisadas por el Consejo de Ministros antes de librar el respectivo mandamiento de vigilancia y orden de satisfacer la notificación, en caso de ausencia.

De esta manera no se suspende ningún precepto incompatible con el estado de sitio, y antes bien se respeta el citado artículo 23, a cuyo tenor "nadie podrá ser molestado en su persona o familia", "sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en las leyes".

Finalmente, la sanción estatuída es consecuencia normal del incumplimiento de un deber, se encuentra debidamente graduada y no es excesiva, ya que las autoridades policivas se hallan habilitadas para ello de manera general y en el caso particular que se estudia en virtud del texto que se analiza.

El artículo primero es de todo punto constitucional, y así debe declararse.

Artículo segundo. Esta norma —arriba se dijo— concierne a las personas que, "de acuerdo con la Constitución", hayan sido aprehendidas y retenidas.

Para conocer las reglas superiores que el precepto invoca —determinando así una precisa órbita de aplicación—, es necesario recordar las que estatuye la Carta en su artículo 28, inciso segundo, aplicables tanto en estado de sitio como en normalidad, ya que esta disposición no puede suspenderse: sus efectos se imponen en todo tiempo.

El inciso referido enseña que en época de guerra y aún de paz, pueden ser "aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública".

De esta manera se introduce en el cuadro general de las privaciones de libertad la figura típica de la aprehensión y retención, que tiene lugar en dos casos: cuando hay graves motivos de temer perturbación del orden público, o cuando éste se halla turbado y dictada la declaración de estado de sitio prescrita en el artículo 121 de la codificación institucional. En tales momentos y circunstancias el Gobierno está en capacidad de poner mano sobre las personas sindicadas de subversión y mantenerlas en su poder.

Para llegar a este resultado se requiere cumplir varias formalidades sucesivas:

Dictamen previo de los ministros en el sentido de que puedan ser privados de libertad, por medio de retención, las personas, nominalmente designadas, "contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública", según la convicción de dichos ministros; y concepto, asimismo previo, en cada caso, del Consejo de Estado, respecto de la retención de las mismas personas (Arts. 28, inciso 2º y 141 C. N.).

Una vez obtenidos estos dos conceptos, el Gobierno está habilitado para expedir los mandamientos de aprehensión nominal y consiguiente retención, en las condiciones en que deban ejecutarse.

La orden de aprehensión y retención debe ser "del Gobierno", o por mejor decir, del Presidente de la República, refrendada por el ministro o ministros del ramo, respectivo, y comunicada por éste o éstos, orden que, desde luego, debe constar por escrito (Arts. 28, 57, ibíd.).

Una vez que los retenidos quedan sin libertad, la Constitución prevé la manera de recuperarla, del modo siguiente:

"Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla.

"O las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley" (Art. 28, inciso 3º).

Se comienza por mandar en relación con una libertad de ciudadanos, que, por excepción y fuera de las garantías constitucionales, la han perdido transitoriamente: "el Gobierno procederá a ordenarla", reza el artículo 28.

Debe ordenarla, sin más ni más, en un plazo de diez días.

Si éstos se vencen o están al vencerse, y el Gobierno estima que la pérdida de libertad deba sobrepasar ese término máximo, nada puede resolver sino entregar sus retenidos, con las pruebas allegadas, a los jueces competentes "para que decidan conforme a la ley".

Es una disyuntiva, fuera de la cual no hay opción.

Pasados diez días desde la retención, ésta, como mandato gubernativo, no ha de prolongarse: cesa puramente, de pleno derecho.

La retención, medida ejecutiva y excepcional, no dura más de una decena de días.

Más allá de ese límite deja de ser retención policiva, se extingue como tal, aunque jurídicamente se mude a veces en acto jurisdiccional, con pleno respeto de los trámites, plazos y garantías que consagran las leyes procesales, según "decidan conforme a la ley", "los jueces competentes".

En cambio, el ordenamiento que traza el artículo segundo del Decreto 1132 no concibe la acción del Gobierno en el ámbito de la disyuntiva señalada: libertar a los retenidos antes de diez días contados desde la aprehensión o ponerlos a disposición de los jueces competentes. No. El artículo 2º concede al Gobierno una potestad nueva que desvirtúa y contrasta la orden constitucional de dejar libres a los retenidos cuando así debe hacerse. Dicha adición reza "... para ponerlas en libertad (las personas retenidas) podrá exigírseles que presten caución, cuya naturaleza y cuantía se determinará atendiendo a sus condiciones personales y económicas, sus antecedentes y los motivos que determinaron la aprehensión, para garantizar que observará (sic) en lo futuro buena conducta y que se presentará (sic) ante la respectiva oficina del Departamento Administrativo de Seguridad con la regularidad que se señale en la diligencia de caución". Se substituye un texto imperativo por otro facultativo y sujeto a condición. Conforme a este último, el Gobierno deja de estar obligado, en cierta hipótesis, a liberar a los retenidos, y éstos pierden el derecho correlativo a exigir su liberación incondicional. Lo dispuesto en el artículo que se revisa significa extinción de un deber y violación de un derecho, ambos constitucionales, por un mero decreto. Tamaña contradicción hace inexequible el artículo 2º que se analiza.

En consecuencia, el artículo 2º quebranta la Carta, porque agrega prescripciones a su contenido, desvirtuándolo, y porque establece medios para eludirlos, dos procedimientos de inconstitucionalidad harto conocidos.

La Corte debe insistir en que las facultades que otorga el artículo 121 de la Constitución para el estado de sitio comprenden obviamente las previstas en el artículo 28 de la propia codificación, lo que no impide que el Gobierno, mediante decretos legislativos, dé al referido precepto 28 toda la extensión que al mismo permita en relación con el 121.

No caben reparos al artículo 3º del Decreto 1132 concebido así: "Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias".

DECISION

A mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia en pleno, en ejercicio de las atribuciones que le dan los artículos 121 y 214 de la Constitución, y previo estudio de la Sala Constitucional, decide: A) Es constitucional el artículo 1º del Decreto 1122 del 19 de julio de 1970, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento; B) Es inconstitucional el artículo 2º del mismo Decreto 1132, y C) Es constitucional el artículo 3º del propio Decreto 1132.

Publíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Gobierno y al Congreso por conducto de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, dése cuenta al Procurador General de la Nación.

Guillermo Ospina Fernández, con salvamento de voto; *Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez,* con salvamento de voto; *Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto,* con salvamento de voto; *Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio*

Sarria, con salvamento de voto; *Hernán Toro Agudelo,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los doctores: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarrria, Guillermo Ospina Fernández, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto, en la sentencia sobre el Decreto legislativo número 1132 de 1970.

I. En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia declaró exequible el Decreto legislativo número 1132 de 1970 en cuanto se refiere a los artículos 1º, sobre vigilancia policiva de personas sospechosas de atentar contra el orden público, y 3º que fija su vigencia y suspende las normas contrarias, pero inconstitucional todo su artículo 2º por condicionar al otorgamiento de cauciones la libertad de los retenidos a virtud del artículo 28 de la Carta.

Estando en acuerdo con lo sustancial de las consideraciones del fallo y con la decisión, nos permitimos salvar el voto en cuanto estimamos pertinente precisar ciertos antecedentes del citado artículo 28, y finalmente sostener el criterio que expusimos en las deliberaciones, en el sentido de que no era indispensable declarar la inexequibilidad total del artículo 2º.

II. El artículo 2º del Decreto

1) Dispone esta norma que cuando de acuerdo con la Carta se ordene la retención de personas, para ponerlas en libertad podrá exigírseles caución, cuya naturaleza y cuantía se determinará atendidas sus condiciones personales y económicas, tanto como los motivos que indujeron a su aprehensión, para garantizar su buena conducta y su presencia periódica ante las autoridades de policía. Si se violaren las obligaciones contraídas, se hará efectiva aquélla y se impondrá arresto inconmutable de sesenta días por dichas autoridades, conforme al procedimiento establecido para las infracciones de naturaleza policiva.

Por su texto, y por los alcances del artículo 1º del mismo Decreto, relativo a simple vigilancia sobre sospechosos de perturbar el orden público, es evidente que la aprehensión o retención de que se trata, para cesar la cual es facultativa exigir cauciones de buena conducta, no es otra que la prevista y autorizada en el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución. Y como al tenor del inciso tercero del mismo precepto fundamental, transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión debe disponerse la libertad de las personas retenidas, o han de ser puestas a órdenes de los jueces competentes, para determinar la exequibilidad de la caución y de las sanciones establecidas es menester examinar si el artículo 28 de la Carta, en especial sus dos últimos incisos, rigen en todo tiempo, y en caso afirmativo si la caución es medida contraria o no al espíritu y texto del estatuto.

2) La Constitución de 1863 consagró, en su artículo 15 y en forma absoluta, los derechos individuales, sin más restricciones admisibles para tiempo de guerra que las relativas a que las expropiaciones se decretaran por autoridades distintas a las judiciales y a que no fuera previa la indemnización; a que pudieran exigirse pasaportes para viajar al teatro de operaciones militares; y a la prohibición de portar o negociar armas.

Siendo crónicas las conspiraciones y las guerras civiles, para estos casos el artículo 91 de la misma Constitución hizo imperativa la observancia del derecho de gentes, a fin precisamente de humanizar las contiendas y sujetar las relaciones de los bandos a reglas de derecho internacional ya conocidas, inclusive y de modo expreso para que pudiera ponerse término a los mismas mediante tratados, lo que conducía a que los rebeldes fueran considerados como beligerantes, con derechos elementales para sus prisioneros y heridos, inclusive el de no ser procesados ni penados como insurrectos.

Ese derecho de gentes no era tan vago e impreciso, como algunos lo han reputado, pues ya para 1863 eran conocidos los estudios y proyectos de codificación de las leyes de la guerra del profesor norteamericano Lieber, que en ese año precisamente se convirtieron oficialmente en instrucciones para los ejércitos en campaña de los Estados Unidos de América, entonces en plena gue-

rra civil. Y eran tan conocidos que más tarde tales instrucciones, adicionadas con numerosas normas de diversa índole, se incorporaron al Libro Cuarto. "Reglas de derecho de gentes que deben observar los jefes de operaciones militares", del Código Militar de Colombia, adoptado por Ley 35 de 1881, Libro ese tan prolijo que comprende los artículos 1035 a 1354 de dicho Código.

Pero ante la inflexibilidad del artículo 15 de la Carta de 1863, y las necesidades de las guerras, para no caer en la impotencia bien pronto los gobiernos desfiguraron la intención y alcances del artículo 91, en cuanto dieron por sentado que el Derecho de Gentes permitía no sólo limitaciones a las libertades tan absolutamente garantizadas, sino inclusive la arbitrariedad.

3) Los constituyentes de 1886 reconocieron la raíz del mal y procuraron precaverlo al señalar ciertas garantías infranqueables en todo tiempo, y razonables restricciones para las épocas de perturbación del orden.

Así, para todo tiempo la Constitución de 1886 consagró derechos elementales, como los de los artículos 23, 25, 26 e inciso primero del artículo 28 de la actual codificación. Pero en el inciso segundo de este último autorizó, aún para épocas de paz, la excepción que permite aprehender y retener, por orden del Gobierno, a las personas contra las cuales existan graves indicios de que atentan contra la paz pública. Y para encontrar la extensión del principio conviene detenerse en algunos antecedentes inmediatos a la expedición del precepto.

a) El artículo 27 del proyecto sometido originalmente al Consejo Nacional Constituyente, decía así:

"Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

"Esta disposición no impide la prisión de personas sospechosas, ni otras providencias necesarias para asegurar el orden público, previas las formalidades de que trata el artículo 119".

El artículo 119 del proyecto corresponde al que llegó a ser 121, sobre estado de sitio, y las formalidades para decretarlo y tomar las medidas que autoriza.

Resulta entonces claro que en sus orígenes el artículo 28 (27 del proyecto), abarcaba la garantía absoluta, para todo tiempo, de no ser penado ex post facto, y que excepcionalmente admitía la prisión de personas sospechosas pero sólo en épocas de guerra, pues hacía referencia expresa al artículo 119 (hoy 121), y a las formalidades en éste señaladas para decretar el estado de sitio y tomar las medidas extraordinarias allí contempladas. En otras palabras, inicialmente las retenciones por orden del Gobierno estaban limitadas a tiempos de guerra.

b) Sin embargo, en el curso de los debates fue variando la redacción del inciso segundo, hasta su versión final, a objeto de permitir las retenciones no sólo en guerra sino aún en tiempo de paz. Así, en la sesión del 16 de junio de 1986 el delegatario Ospina propuso, y se aprobó, un nuevo texto, a saber: "Esta disposición no impide que en tiempo de guerra o cuando haya fundados temores de perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno, las personas sospechosas". Se mantiene en esta forma, expresamente, como regla para la guerra o aún para tiempo de paz, la retención de personas sospechosas, por orden del Gobierno, suprimiendo en consecuencia la anterior referencia a las formalidades del artículo 119 (hoy 121).

En la sesión del 24 de julio, a propuesta del señor Samper, se aprobó una fórmula sustitutiva, cuyo énfasis está en la exigencia de "graves indicios" de atentar contra la paz pública, en vez de simples sospechas, para autorizar la retención, pero en la cual desaparece la mención expresa del "tiempo de guerra", y se introduce la final de que "aún en tiempo de paz" puede apelarse a tal procedimiento. Y en la sesión del 26 de julio, también propuesta por Samper, el inciso tomó la forma definitiva, condicionando las retenciones a la existencia de "graves motivos para temer perturbación del orden público", esto es, señalando por este aspecto nuevo límite a la excepcional medida.

c) El propio señor Samper, al comentar en su conocida obra el artículo 28, después de afirmar que las retenciones fueron así autorizadas como medida precautelativa cuando hubiese motivos para recelar una

perturbación del orden legal, ésto es en tiempo de paz, parece referirse a su procedencia también en el de guerra, cuando la relaciona históricamente con el artículo 91 de la Carta de 1863 que, so pretexto del derecho de gentes, sirvió en épocas de guerra para no pocos abusos contra la libertad, y al efecto dice: "Si el artículo 91 de la Constitución de 1863, concebido con el fin de civilizar las guerras civiles y volverlas menos cruentas que de ordinario, había sido entendido por los gobernantes de modo que servía precisamente para suspender el goce de todas las garantías individuales, aún con relación a personas inocentes, querían ahora los constituyentes que el Gobierno, en vez de ocurrir a medidas arbitrarias, con vagas autorizaciones, semejantes a las del citado artículo 91, estuviese investido de precisas facultades para casos excepcionales".

4) También otras consideraciones, conceptos y aún decisiones jurisprudenciales posteriores llevan a la conclusión de que el inciso segundo del artículo 28 es la norma exclusivamente aplicable aún bajo estado de sitio para disponer retenciones por orden del Gobierno, a saber:

a) La simple lectura del texto y su conformación gramatical permiten deducir su vigencia para todo tiempo. En efecto, el inciso primero expresa que "Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto...", en fórmula que por su redacción ha sido siempre interpretada como comprensiva de los estados de paz y de guerra. Y del mismo modo, cuando el inciso segundo admite las retenciones "aún en tiempo de paz", es porque extiende a éste las que así son permitidas en épocas de guerra. En otras palabras, la forma adverbial "aún en tiempo de paz" significa gramaticalmente que también o todavía, como en el de guerra, están autorizadas dichas retenciones, según sus reglas, luego éstas son de observancia bajo el estado de sitio.

b) El doctor Tascón en su Derecho Constitucional Colombiano (Bogotá, 1934), al comentar el artículo 28, inciso segundo, afirma que es aplicable "en tiempo de paz (cuánto más en tiempo de guerra)", y se queja de la gravedad de la norma porque contra ella no hay recurso alguno, ni término para que cese la retención. Y al indicar las facultades que la Constitución otorga al Gobierno conforme al artículo 121, se refiere a la del artículo 28 a cuya virtud "pueden ser aprehendidas las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra el orden público y ser registrados sus domicilios".

c) En sentencia de 12 de junio de 1945 la Corte tocó tangencialmente el tema y afirmó que "el propio estatuto en su artículo 28 dispone que habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, pueden ser aprehendidas y retenidas por orden del Gobierno, y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública; facultad ésta que aunque no estuviera prevista, así de modo expreso, la tendría necesariamente en tiempo de guerra o de turbación del orden, el Presidente de la República para dar cumplimiento cabal a los deberes que le impone el artículo 121". Tal concepto fue reiterado en sentencia de 19 abril de 1955.

Pero más concretamente se pronunció la Corte en su sentencia de 11 de abril de 1967, sobre el Decreto legislativo 2686 de 1966, mediante el cual se autorizaron retenciones bajo la modalidad del confinamiento, y cuya exequibilidad fue entonces declarada. En efecto, allí se lee que "No se discute que las facultades que otorga al Gobierno el artículo 121 de la Constitución para el estado de sitio, comprenden obviamente la prevista en el segundo inciso del artículo 28 de la propia Carta, que puede ser tomada aún en tiempo de paz. Pero las circunstancias mismas del estado de emergencia... no impiden que entonces el Gobierno mediante éstos (decretos) dé al artículo 28 toda la extensión que él mismo permita en relación con el 121". Y más adelante agrega la Corte: "Finalmente, el artículo 7º del Decreto, en cuanto al procedimiento que acoge para llevar a la práctica la medida que establece, no se encuentra contrario a la Constitución. Obtenido el concepto del Consejo de Estado para la declaración del estado de sitio, ese concepto implica desde luego hacer uso de la medida contemplada en el artículo 28. Sobre esta base, el Gobierno ha proferido el decreto legislativo de que es parte el artícu-

lo 7º a estudio; y la aprehensión y radicación regional de las personas colocadas en la hipótesis del mismo texto no puede llevarse a efecto por el Departamento de Seguridad sino mediante el concepto del Consejo de Ministros sobre cada caso individual, el que dada la índole del precepto, puesto en armonía con las normas constitucionales, tiene que ser un dictamen decisorio, que fije la responsabilidad de todos los miembros del Gobierno, único sentido que admite la interpretación del texto".

Se ve de las transcripciones hechas cómo la Corte entendió que las retenciones en tiempos de estado de sitio se rigen también por el artículo 28, y encontró así exequible el decreto legislativo sometido a su examen, precisamente porque su procedimiento se amoldaba a las prescripciones del artículo 28.

d) De igual modo, el Consejo de Estado estima que el artículo 28 es la norma que gobierna las retenciones aún en tiempos de guerra, y así lo expresó en concepto de diciembre de 1965, diciendo: "El Consejo considera que las facultades que otorga al Gobierno el artículo 121 de la Constitución Nacional, específicamente encaminadas al restablecimiento del orden público, comprenden obviamente las medidas previstas en el inciso segundo del artículo 28 de la misma Carta. En efecto, si éstas últimas pueden ser tomadas aún en tiempo de paz pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, a fortiori pueden aplicarse cuando ya el país se encuentra en estado de sitio. Por tanto, cuando el Consejo de Estado en desarrollo del mandato del artículo 122 de la Constitución (hoy 141) ha conceptuado favorablemente sobre la declaración del estado de sitio, ese concepto implica el hacer uso de las medidas contempladas en el artículo 28".

5) Pasando ahora al examen de la modificación introducida al artículo 28 mediante la reforma de 1968, debe tenerse en cuenta, en primer término, y para mejor comprensión de su alcance, que en las últimas décadas todas las retenciones dispuestas por el Gobierno lo fueron siempre en estado de sitio, pero con el cumplimiento de los requisitos del inciso segundo del artículo 28, y que por el carácter indefinido de tales retenciones existía casi unanimidad para buscarles un límite razonable.

a) En la primera vuelta de la reforma tal limitación llegó a ser extrema, pues se consagró un término de 72 horas, excesivamente corto y objeto de críticas por ese aspecto, y que tuvo sus antecedentes en el artículo 86, numeral 2º de la Constitución de 1830, que autorizaba el arresto por mandato del Presidente, pero con la obligación de entregar al detenido, dentro de cuarenta y ocho horas, a los jueces competentes; y en el artículo 108, numeral 3º de la Carta de 1832, que también facultó al Presidente para dictar órdenes de arresto, debiendo poner a los detenidos a disposición, del juez, dentro de las setenta y dos horas.

El ponente para segundo debate en el Senado, al comentar que el espíritu del proyecto era disminuir la autoridad policiva del Gobierno, expresó que "Lejos de ser aumentada esa autoridad policiva, queda mejor regulada, dentro de los estrictos límites expresos de la Constitución, **la de que ahora dispone en estado de sitio y, por cierto que con la saludable enmienda introducida al artículo 28 ese ilimitado poder de decisión gubernamental sobre el tiempo que haya de durar la retención de las personas queda reducido a 72 horas**"... En otras palabras, aunque no es muy claro sobre el particular, para el ponente están asociados los poderes de estado de sitio y esta facultad de retención en tal evento.

b). Al discutirse el proyecto de reforma en el Senado, y en su primera vuelta, voceros de un grupo de oposición criticaron la brevedad del término, 72 horas, haciendo énfasis en que tal límite regiría aún en épocas de estado de sitio, como así lo venían entendiendo los gobiernos que apelaron al artículo 28 en tales eventos de perturbación declarada del orden público, y que en esas condiciones siempre solicitaron del Consejo de Estado el concepto especial exigido por el artículo 122 (hoy 141), en relación con el 28, todos de la Carta.

Ante esos ataques, surgió la tesis de que el artículo 28, y por tanto las limitaciones materia de la reforma, sólo era aplicable para tiempos de paz, pues para los de guerra exterior o conmoción interna, las reten-

ciones de personas y otras medidas similares se disponen por autorización del artículo 121.

Esta tesis fue reiteradamente expuesta por el Ministro de Gobierno, quien aunque reconoció que usualmente las retenciones han tenido lugar bajo el imperio del estado de sitio, sin embargo recalcó que en esta situación aquéllas se rigen por el artículo 121, no por el 28 y que, en consecuencia, el término que se pretendía señalar sólo podría operar en tiempo de paz. Con estas argumentaciones estuvieron de acuerdo algunos senadoras que intervinieron en el debate (sesiones de 26 de abril, 12 y 31 de mayo de 1967).

Pero la verdad es que el asunto fue controvertido, y que del propio texto no se derivaba la distinción hecha, como tampoco de los antecedentes atrás expuestos, ni precisamente de la circunstancia que animó la enmienda, o sea la del uso de tales retenciones siempre bajo estado de sitio, y sin limitación alguna. De ahí que ante la confusión y el entendimiento diverso del precepto, algún senador y ahora firmante de este salvamento, solicitó que en la segunda vuelta se precisara el tema, porque la intención de limitar la duración de las retenciones a sólo los tiempos de paz "no quedó claramente expresada y es por lo menos dudoso si el precepto se aplica también en épocas de guerra, pues el inciso segundo empieza por decir que 'aún en tiempo de paz...' y el adverbio utilizado significa que también o todavía, como en tiempo de guerra, en el de paz son posibles las retenciones, según lo dispuesto. Por ello, parece preferible... en cuanto al tercer inciso, suprimirlo, o ampliar razonablemente el término fijado, quince o treinta días por ejemplo, y precisar que se aplicará sólo en tiempos de paz, o que en el de guerra el límite de las retenciones, por simple decisión del Gobierno, no podrá exceder del doble de lo permitido en tiempos de paz".

c) Tal deseable precisión no fue lograda, pero el texto para la segunda vuelta modificó el término de las retenciones, proponiendo veinte días, y al comentar las facultades del Presidente bajo el estado de sitio, estimó el ponente que: "Estas facultades están enumeradas en la Constitución misma y son: el artículo 28, que autoriza retener a las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública..." Es decir, entiende que el artículo 28 es institución en vigencia en épocas de perturbación del orden. Sin embargo, más adelante reproduce unas consideraciones del Presidente de la República sobre esta materia, que reputa valederas, según las cuales al discutirse el asunto quedó muy claro "sin la menor duda posible, y así lo interpreta el Gobierno, que el inciso final, cuyo texto constituye en sí toda la modificación a la norma vigente, sólo es aplicable para las retenciones que se hagan en tiempo de paz. Porque es claro que cuando está turbado el orden público ha de primar la aplicación del inciso primero del artículo 121 conforme al cual el Gobierno queda investido de las facultades propias de la llamada legalidad marcial, es decir de las que conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes rigen para la guerra entre naciones..."

En la segunda vuelta no hubo preocupación alguna por el tema, entre otras razones porque la ampliación final del término se fijó en diez días, contra las setenta y dos horas del proyecto inicial.

Sin embargo, el propio Presidente de la República, en su mensaje al Congreso de 1969, al analizar la reforma al artículo 28, admite implícitamente que es aplicable aún en tiempo de guerra, salvo su inciso tercero, reiterando así una distinción que no aparece en su texto. En efecto, dijo el Presidente: "No requiere reglamentación por ley la reforma introducida al artículo 28. Pero sí vale la pena que indiquemos que su parte final sólo es aplicable para las aprehensiones que se lleven a cabo en tiempo de paz, como se desprende de todos los antecedentes del artículo. No es compatible ella con las precauciones propias del tiempo de guerra exterior o grave conmoción interna. El límite de tiempo puesto a las retenciones que ordena el Gobierno en tiempo de paz constituye una indispensable salvaguardia de los derechos individuales; la ausencia de él daba a las facultades que el citado artículo confiere al Gobierno un carácter arbitrario y peligroso".

6) De los precedentes relativos a la expedición del artículo 28 en el año de 1886; de su texto; de las doctrinas de la Corte y del

Consejo de Estado; y de la práctica usual de los gobiernos, que lo aplicaron en estado de sitio, todo según lo que se expuso en numerales anteriores, fluye la conclusión de que realmente se trata de un precepto que regula la aprehensión y retención de personas en épocas de paz tanto como en las de estado de sitio.

Y si ello es así, pese a la confusión originada en los debates sobre su reforma en 1968, y a la interpretación sostenida por el Gobierno durante los mismos, la verdad es que como en el texto del artículo 28 no se hizo expresamente la distinción presunta de que la limitación en cuanto a las retenciones sólo sería aplicable en épocas de paz, pero no en las de estado de sitio, ha de concluirse por lo mismo, según conocida regla de hermenéutica, que donde la ley no ha hecho distinción no es lícito que la haga el fallador, y que por ende el inciso tercero del artículo 28, como el resto de sus disposiciones, tiene vigencia en todo tiempo. Es que, además, siendo asunto controvertido, la ausencia de excepción expresa hace presumir que ese silencio, esa falta de precisión por tal aspecto, se mantuvo para que la regla tuviera generalidad y vigencia permanente. Y ello resulta abonado por el texto del artículo 2º del Decreto a estudio, que se refiere a las retenciones dispuestas por autorización de la propia Carta, no de otro inexistente decreto sobre el asunto, y en ella sólo el artículo 28 confiere expresamente tal facultad.

7) Así definida la cuestión previa, ésto es la aplicabilidad inexcusable del artículo 28, incisos segundo y tercero, para las aprehensiones y retenciones tanto en paz como bajo el estado de sitio, es ahora pertinente el examen concreto del artículo 2º del Decreto 1132 de 1970, en especial en cuanto a la caución que puede exigirse a los retenidos para recuperar la libertad, si tal fuere el caso.

a) Debe observarse que conforme al texto del inciso tercero del artículo 28, el Gobierno tiene dos alternativas al transcurrir los diez días de retención: ordenar la libertad de las personas o ponerlas a disposición de los jueces competentes, con las pruebas allegadas hasta el momento. Si opta por libertarlas, por estimar que son en todo ajenas a intentos de perturbación, o porque persistiendo la sospecha de que sí participan en ellos no hay, empero, prueba adecuada como para dar pie al procedimiento judicial, es deber del Gobierno ordenar la libertad, máximo a los diez días.

b) Conviene ahora tener de presente que en épocas de normalidad existen regulaciones policivas y judiciales, de carácter preventivo que permiten exigir de ciertas personas caución de buena conducta, o que someten a tal garantía previa el otorgamiento de libertad de algunos detenidos.

En efecto, la caución no es una pena, para dichos casos, como para otros la califica el Código Penal (Arts. 42, 45 y 55), sino una medida precautelativa, propia de los asuntos policivos, y más concretamente regulada también por ese aspecto en el Código de Procedimiento Penal. Así, precisamente para gozar de libertad en multitud de eventos, por ejemplo después de 180 días de detención sin que se haya calificado el negocio, o por sentencia absolutoria de primera instancia, o sobreseimiento, y tanto otros, ese estatuto exige que previamente se constituya caución que garantice la presentación periódica ante el juez y el cumplimiento de las obligaciones especiales que se impongan; regula sus formas (prendaria, hipotecaria, personal), y otorga al juez amplitud suficiente para fijar su naturaleza y cuantía, atendiendo a la situación personal y económica del interesado. De otra parte, señala términos estrictos para la correspondiente decisión.

Resulta pues que aún bajo el régimen penal ordinario, el derecho a la libertad, adquirido por decisión judicial o por el transcurso de algunos plazos, no es absoluto, sino necesariamente condicionado a la prestación de una de las cauciones señaladas, no sólo para garantizar la presentación cuando fuere el caso, sino también la observancia de ciertas obligaciones o conductas allí impuestas.

Y ese requisito no tiene por sí mismo, como institución, el ánimo de prolongar la detención más allá de lo debido, y para que de hecho no ocurra tal extremo la ley ha fijado términos perentorios.

c) Algunos de los suscritos sostuvieron inicialmente que si en épocas de paz puede

la libertad condicionarse a las cauciones de que se trata, en las de alteración del orden público resultaban legítimas las que pudieran exigirse para hacer cesar las retenciones dispuestas a virtud del artículo 28 de la Carta, por no encontrarse en sí mismas dirigidas dichas garantías a prolongar injustamente aquéllas. Pero en el curso de las deliberaciones todos hemos llegado a la conclusión de que, siendo imperativa la orden de libertad que para cumplir el artículo 28 debe dar el Gobierno, si no es del caso pasar los sospechosos a disposición de los jueces, la exigencia de caución equivale a introducir en el mandato constitucional un requisito que desvirtúa el alcance incondicional del mismo, máxime si por circunstancias de hecho, como la cuantía o naturaleza eventuales de la caución, o el tiempo necesario para tramitarla, puede resultar soslayadamente prolongada esa privación excepcional de libertad.

d) Así, pues, acordes los suscritos con los restantes magistrados en la tesis fundamental de la ponencia adoptada, ésto es en el imperio, aún bajo estado de sitio, de todo el cuerpo del artículo 28 de la Carta, sin exceptuar su inciso final, como instrumento que regula exclusivamente la aprehensión o retención de personas por orden del Gobierno, tesis que nos hemos permitido apoyar en la exposición que ocupa la mayor parte de este salvamento, sin embargo disentimos de nuestros colegas en cuanto a la decisión adoptada sobre el artículo 2º, pues consideramos que hubiera bastado con declarar la inexequibilidad de la oración que, refiriéndose a las personas retenidas, condiciona su libertad a la prestación de la garantía de que trata, ésto es la que dice "para ponerlas en libertad".

En efecto, y en ello hubo acuerdo completo, el Gobierno puede, especialmente en tiempos de perturbación del orden público, no sólo someter a vigilancia a las personas sospechosas, como por ejemplo se dispone en el artículo 1º del mismo Decreto 1132 de 1970, cuya exequibilidad fue declarada, sino también exigirles caución de buena conducta, con el debido procedimiento, cuando fuere justificado o necesario según las normas generales que llegaren a dictarse, independientemente de la retención que pudieren sufrir, según las prescripciones del artículo 28, o de la libertad incondicional a que tienen derecho después de transcurridos los diez días que esa norma permite, si es que no pasan a los jueces competentes.

Y siendo ello así, bastaba con declarar inexequible la frase condicional de la libertad de las personas retenidas, o sea la que exige caución "para ponerlas en libertad", que por su contenido y alcances es la única opuesta a las normaciones constitucionales, dejando entonces a salvo el resto del artículo que no tiene tales vicios, y que permitiría de modo general reclamar aquellas garantías, como instrumento del gobierno para prevenir conductas contrarias al orden público, respecto a personas sospechosas de intentar perturbarlo, que no han estado retenidas o han recuperado su libertad.

Tales son las razones de nuestro disentimiento én cuestiones que no son de fondo pero que hemos estimado, respetuosamente, que merecen mayor precisión.

Fecha ut supra.

PERIODOS DE MAGISTRADOS DE TRIBUNAL SUPERIOR, DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS CORRESPONDIENTES FISCALES

Es exequible el artículo 7º del Decreto ley 900 de 1969, en la parte acusada.

"Si el constituyente de 1945 señaló el período de los Magistrados de la Corte Suprema, de los Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal y Municipales (artículos 60 y 61) y aún de los Tribunales Administrativos (artículo 43) sin señalar la fecha de iniciación de tales períodos, y si ratificó en el artículo 64 la garantía de estabilidad al afirmar que los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determine la ley, debe deducirse que la pretermisión, voluntaria o involuntaria, en el señalamiento de período de Magistrados de Tribunal, corresponde subsanarla al Legislador para que esa garantía de estabilidad también los cobije.

Declarada la permanencia en los cargos para los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso, en los términos de la Reforma Plebiscitaria, y subsistente el período constitucional para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, con excepción de los Magistrados de Tribunal Superior que omitió el mismo Constituyente, la ley debe proteger la permanencia en los cargos de estos funcionarios para garantizar la independencia en el cumplimiento de sus funciones.

Y si la ley puede fijar el período de los Magistrados de Tribunal con mayor razón la iniciación del mismo porque no se entiende un período sin fecha en que deba comenzar. Si puede señalar lo principal que es el período, con mayor razón lo accesorio que es la iniciación".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., agosto diecisite de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano **Agustín Gómez Torres**, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, pide a la Corte Suprema de Justicia declarar **inexequible** el artículo 7º del Decreto número 900 de 1969 (mayo 31).

A) TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Decreto número 900 de 1969
(Mayo 31)

"Por el cual se establece la División Territorial Judicial del país, se determinan los Despachos Judiciales con los funcionarios y empleados que les corresponden, se fija fecha de iniciación de períodos de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces, y se dictan normas para el tránsito de legislación.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma ley,

Decreta

Artículo 7º. Los períodos de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales, comenzarán a contarse a partir del día 1º de agosto de 1969; y los períodos de los Jueces Superio-

res, de sus correspondientes Fiscales y de los Jueces de Menores, de Circuito y Municipales comenzarán a correr el día 1º de septiembre del mismo año".

El actor, aunque inicialmente encamina su demanda contra la totalidad del texto transcrito, la limita en la siguiente forma:

"A todo lo anterior conviene agregar, aun cuando no es objeto de esta demanda, que tampoco el Legislador facultó al Ejecutivo para establecer los períodos de los Jueces Superiores, de sus correspondientes Fiscales y de los Jueces de Menores, de Circuito y Municipales, los cuales están establecidos por medio de la Ley 28 (sic) de 1958".

Por consiguiente la demanda se contrae a la parte que dice: "Los períodos de los Magistrados de Tribunal Superior, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales, comenzarán a contarse a partir del día 1º de agosto de 1969...".

B) NORMAS CONSTITUCIONALES QUE EL ACTOR CONSIDERA INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

1) Acto legislativo Nº 3 de 1910: Artículo A. De las Disposiciones Transitorias.

Este es su concepto:

"La norma constitucional transcrita aunque figure como Disposición transitoria, sin embargo se encuentra vigente, porque en primer lugar, el Constituyente no le puso tope final a su vigencia y en segundo lugar porque no ha sido derogada expresamente por él".

Y agrega:

"El artículo 7º del Decreto 900 de 1969 quebranta la disposición constitucional en comento ya que el Presidente de la República modificó la fecha de iniciación de los períodos de los Magistrados los cuales estaban establecidos por el Constituyente. Para ello precisaba de una previa enmienda constitucional al tenor de lo dispuesto en el artículo 218 de la Carta. No puede el Ejecutivo modificar una norma de carácter fundamental por medio de un Decreto-ley pues rompe la jerarquía del ordenamiento jurídico".

2) Artículo 76, numeral 12.

Al respecto dice:

"...por medio del artículo 7º del Decreto 900 de 1969 el Presidente de la República traspasó las pautas o límites que se le establecieron por medio de la ley de facultades. En efecto, por medio del artículo 20 de dicha ley no se autorizó al Ejecutivo para modificar el período de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales".

3) Artículo 55 de la Carta.

Así expone la violación:

"...como el señor Presidente de la República no estaba facultado por el Organo Legislativo para establecer las fechas de iniciación de los períodos de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales, y lo hizo por medio del artículo 7º del Decreto 900 de 1969, en forma indiscutible aparece que invadió el campo propio del Legislador y por lo mismo quebrantó el artículo 55 de nuestra Carta Fundamental".

C) CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En relación a cada una de las normas de la Constitución citadas antes, se expresa así este funcionario:

1) "El inciso 1º del artículo A. empieza expresando que, como en seguida lo indica, señala las fechas iniciales 'de los próximos períodos' de funcionarios y corporaciones lo que permite entender que se refiere únicamente, para cada funcionario o entidad de los que menciona, al primer período o sea al inmediatamente siguiente a la fecha de vigencia del mismo Acto legislativo, interpretación que parece confirmarse por haberse incluído en las Disposiciones Transitorias de esa Reforma Constitucional".

"Surtido el efecto obligatorio del señalamiento de fecha realizado por la Constitución, quedó la ley en posibilidad de fijar otra en cualquier tiempo para períodos subsiguientes, pues se produjo un desplazamiento de competencia en tal sentido, que sólo termina cuando la propia Constitución así lo disponga".

2) "...mediante los Decretos 900, 901 y 902 del 31 de mayo de 1969, rehizo la división territorial judicial, con supresión de despachos judiciales y creación de otros,

dictó normas para la designación de funcionarios y empleados y modificó parcialmente y adicionó las anteriores sobre carrera judicial, además, tomó medidas sobre tránsito de legislación y ejecución y funcionamiento de la nueva organización judicial, consecuencia y complemento obligado de las reformas introducidas".

"Como una de tales medidas puede ser considerada la consignada en la norma acusada, en cuanto señaló fecha para la iniciación de los períodos de Magistrados de Tribunales y de los correspondientes Fiscales (artículo 7º del precitado Decreto 900 de 1969), consecuencia necesaria de la finalización de los períodos prolongados y de la correlativa cesación de la interinidad".

3) "Tampoco se infringió, en consecuencia, el artículo 55 de la misma Constitución, porque la expedición de normas como la acusada no es privativa del Congreso y a su adopción por el Ejecutivo precedió el requisito de la ley de facultades extraordinarias. Así, el Presidente de la República adquirió para el caso la competencia constitucional propia prevista en el citado artículo 118 y no invadió la correspondiente al órgano legislativo del Estado ni entre los dos hubo confusión de funciones".

D) CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. El artículo 160 de la Constitución consagra la estabilidad en los cargos de la rama jurisdiccional y la seguridad de que sus sueldos no pueden ser suprimidos ni disminuidos; estas dos garantías son la mejor protección para la independencia en el ejercicio de sus funciones y para la eficiencia en la prestación de este servicio público.

Segunda. Limitada esta demanda a la fijación legal de iniciación de los períodos de Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito, de Tribunales Administrativos y de los correspondientes Fiscales, lo que directamente atañe a la estabilidad que la Constitución concede a estos funcionarios en sus cargos, es preciso buscar en los antecedentes lo que el Constituyente ha determinado para cada uno de los casos en estudio.

a) Magistrados de Tribunal Superior de Distrito.

El artículo 155 de la Constitución de 1886 dispuso que "Son comunes a los Magistrados de los Tribunales Superiores las disposiciones del artículo 147". Este artículo establecía: "El empleo de Magistrado de la Corte Suprema será vitalicio, a menos que ocurra el caso de destitución por mala conducta".

El carácter vitalicio de los Magistrados de la Corte y de los Tribunales Superiores fue determinado por el Acto reformatorio Nº 1 de 1905, cuyo artículo 1º estatuyó: "El período de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia será de cinco años y de cuatro el de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial".

Y el artículo 2º del mismo Acto es de este tenor: "El primer período de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia empezará a correr el día 1º de mayo del presente año, y el de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito el 1º de junio del mismo año".

"Parágrafo. Dichos Magistrados podrán ser reelegidos indefinidamente".

Posteriormente el Acto legislativo Nº 3 de 1910 en su artículo 36 reiteró lo estatuido en el artículo 1º del Acto reformatorio de 1905, pero modificó la fecha de iniciación del período de los Magistrados de Tribunal Superior unificándola con la de los Magistrados de la Corte Suprema; en las Disposiciones Transitorias el artículo A) dijo:

"Las fechas iniciales de los próximos períodos de las Corporaciones y funcionarios de que trata la Constitución y el presente Acto reformatorio de ella serán las siguientes:

"....

"La de la Corte Suprema de Justicia el 1º de mayo de 1915.

"....

"La de los Tribunales Superiores el 1º de mayo de 1911".

Finalmente el Acto legislativo Nº 1 de 1945 en su artículo 49 estableció: "El período de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia será de cinco años, y podrán ser reelegidos indefinidamente".

Y el artículo g) de las "Disposiciones Transitorias" del mismo Acto legislativo derogó expresamente unos artículos de la Constitución, sustituyó otros o reformó los que fueran contrarios a tal Acto.

Como el artículo 49 de este Acto legislativo expresamente sustituyó el 36 del Constituyente de 1910, que correspondía al 143 de la Carta, es lógico deducir que los Magistrados de Tribunal Superior quedaron sin período constitucional y en consecuencia, la fijación de dicho período, y el de su iniciación corresponden a la ley, como una regulación del servicio y una garantía de estabilidad en el cargo, sin perjuicio de que sea la misma Constitución la que haga tal cosa.

A lo anterior se agrega que el Constituyente de 1905 se limitó a fijar la iniciación de: "El primer período de los Magistrados de Tribunales el 1º de junio del mismo año"; y el de 1910 expresamente señaló en las "Disposiciones Transitorias" como iniciación del próximo período de los mismos Magistrados el 1º de mayo de 1911.

Si el Constituyente de 1945 señaló el período de los Magistrados de la Corte Suprema, de los Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal y Municipales (artículos 60 y 61) y aún de los Tribunales Administrativos (artículo 43) sin señalar la fecha de tales períodos, y si ratificó en el artículo 64 la garantía de estabilidad al afirmar que los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determine la ley, debe deducirse que la pretermisión, voluntaria o involuntaria, en el señalamiento de período de Magistrados de Tribunal, corresponde subsanarla al Legislador para que esa garantía de estabilidad también los cobije.

Declarada la permanencia en los cargos para los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso, en los términos de la Reforma Plebiscitaria, y subsistente el período constitucional para los funcionarios de la rama jurisdiccional, con excepción de los Magistrados de Tribunal Superior que omitió el mismo Constituyente, la ley debe proteger la permanencia en los cargos de estos funcionarios para garantizar la independencia en el cumplimiento de sus funciones.

Y si la ley puede fijar el período de los Magistrados de Tribunal con mayor razón la iniciación del mismo porque no se entiende un período sin fecha en que deba comenzar. Si puede señalar lo principal que es el período, con mayor razón lo accesorio que es la iniciación.

Consecuente con este criterio el Decreto legislativo 275 de 1954 dijo que el período de Magistrado de Tribunales Superiores sería de cuatro años que empezaría a contarse el primero de febrero del mismo año.

Posteriormente la Ley 21 de 1958 señaló el mismo período de 4 años para tales funcionarios y señaló como fecha de iniciación el primero de mayo.

La Ley 10 de 1967 aplazó la designación en propiedad de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público para el período subsiguiente, creando una interinidad ampliada luego con las facultades de la Ley 16 de 1968 por medio del Decreto 456 del mismo año, hasta el término de las mismas facultades o hasta que entrase en vigencia la nueva organización judicial.

El Decreto 900 de 1969 terminó tal interinidad con el señalamiento de fecha de iniciación de los períodos señalados por la ley para los Magistrados de los Tribunales Superiores y por la Constitución para los otros funcionarios judiciales.

b) Tribunales Administrativos.

El artículo 42 del Acto legislativo Nº 3 de 1910 dispuso: "La ley establecerá la jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Con fundamento en esta autorización fue expedida la Ley 130 de 1913 "sobre la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo". El período de estos Magistrados fue de tres años contados desde el 1º de marzo siguiente a su elección. (Artículos 26 y 112 Ib.).

A su vez la Ley 167 de 1941 (Código de lo Contencioso-Administrativo) en su artículo 15 estableció: "Los Magistrados de los Tribunales Administrativos serán tres (3) elegidos por el Consejo de Estado para un período de dos años que empieza el primero de septiembre".

Estos Tribunales, por tanto, fueron en un principio de creación legal y solamente el artículo 43 del Acto legislativo Nº 1 de 1945 los invistió de categoría constitucional. La norma citada dijo que el período de tales Magistrados sería de dos años, pero

no señaló fecha para su iniciación, quedando vigente el señalamiento legal del primero de septiembre.

La Ley 21 de 1958 modificó la fecha de iniciación de estos períodos, cambiándola por el 1º de mayo de 1959 (artículo 4º).

El Constituyente de 1968 al referirse a estos Tribunales (artículo 49 A. L. Nº 1 de 1968) dijo: "Las calidades, las asignaciones y el período de sus miembros serán los señalados para Magistrados de Tribunales Superiores".

Sobra al respecto otro comentario para concluir que los Magistrados de Tribunal Administrativo tienen un período unificado con el de los Magistrados de Tribunal Superior, lo que precisamente consagró el artículo 1º del Decreto 900 de 1969.

c) Fiscales de Tribunales de Distrito.

La Constitución de 1886 y el Acto legislativo Nº 1 de 1945 se refieren especialmente a los Fiscales de Tribunal Superior, la primera para crearlos y el segundo para fijar el período de duración de cuatro años; pero en ninguna parte se determina la fecha de iniciación de tales períodos.

En cambio la ley, desde la 149 de 1888 sobre Régimen Político y Municipal señaló el período de estos funcionarios en tres años que empezó el 1º de marzo de 1887 (artículo 314); luego la 4ª de 1913, señaló un período de dos años y fijó para su iniciación el 1º de julio de 1913 (artículo 277).

Finalmente la 105 de 1931 "sobre organización judicial" ratificó lo anterior, disponiendo que todo lo relativo a nombramiento, período, licencias y modo de reemplazar a los Agentes del Ministerio Público se rige por el Código de Régimen Político y Municipal (artículo 162).

Se concluye, por consiguiente, que al señalar la Constitución la duración del período de estos funcionarios, sin determinar la fecha de iniciación, defirió a la ley este señalamiento como siempre lo venía haciendo; y que lo estatuido al respecto por el artículo 1º del Decreto 900 de 1969 no viola ningún precepto constitucional, ya que la ley puede ser modificada por la ley.

d) Fiscales de Tribunales Administrativos.

En desarrollo del Acto legislativo Nº 3 de 1910 que ordenó establecer la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, se expidió la Ley 130 de 1913, cuyo artículo 44 dispuso que las funciones del Agente del Ministerio Público se ejercen "ante los Tribunales Administrativos Seccionales por el respectivo Fiscal del Tribunal del Distrito Judicial".

Esta normación reiterada por el Decreto legislativo Nº 136 de 1932 y posteriormente por la Ley 167 de 1941 que organizó la jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 20).

El Decreto extraordinario 2898 de 1953 con fuerza de ley por la número 141 de 1961 creó Fiscales propios para los Tribunales Administrativos, con períodos de dos años pero sin determinar fecha de iniciación de los mismos.

El Decreto 1727 de 1964 creó Fiscales Especiales para los Tribunales Administrativos de Medellín, Cali y Manizales; y el 2508 de 1968 creó una nueva Fiscalía para el Tribunal de Bogotá, pero estos decretos también guardaron silencio en cuanto a iniciación de períodos.

Bien puede entonces la ley fijar no solamente el período de estos Fiscales, sino la iniciación del mismo para acomodar su ejercicio a una nueva organización jurisdiccional.

CONCLUSION

Los Magistrados de Tribunales Superiores no tienen período constitucional y por tanto la ley puede y debe fijarlo y señalar su iniciación.

Los Magistrados de los Tribunales Administrativos tienen constitucionalmente el mismo período que la ley fija para los Magistrados de los Tribunales Superiores y también quedan sujetos a la fijación legal de iniciación. (Artículo 154 C. N.).

Los Fiscales de Tribunales Superiores tienen un período constitucional de cuatro años (artículo 144), pero la ley fija la iniciación del mismo.

Los Fiscales de Tribunales Administrativos quedan sujetos en cuanto al período y a su iniciación, a lo que disponga la ley (artículo 146 inciso 2º).

Tercera. Facultades legales.

La Ley 16 de 1968 concedió, entre otras, las siguientes facultades al Gobierno:

Artículo 20. 1) "Rehacèr la División Territorial Judicial".

2) "Crear o suprimir Tribunales de Distrito Judicial con sus respectivos Fiscales; aumentar o disminuir el número de Magistrados...".

4) "Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes a la carrera judicial... para regular la estabilidad en el empleo...".

9) "Adoptar todas las medidas conducentes a la ejecución y funcionamiento de la nueva organización judicial.

"En todo caso tal ejecución no se pondrá en marcha sino después de haber hecho la nueva distribución territorial judicial que ordena la presente ley".

10) "Ampliar el plazo de interinidad actualmente establecido para Magistrados, Jueces y Fiscales por la Ley 10 de 1967 si ello se hiciere necesario para el funcionamiento racional y ordenado de la nueva organización judicial".

Con fundamento en estas facultades el Gobierno estableció la nueva división territorial judicial del país y determinó los funcionarios correspondientes a cada despacho, señalando la fecha de iniciación de los períodos respectivos según el orden lógico en que debía entrar a funcionar la reforma y la nueva organización judicial, como también la fecha en que debían aplicarse las competencias en los distintos despachos judiciales.

Establecida la posibilidad constitucional de señalar las fechas de iniciación de los períodos de los funcionarios a que se limita esta demanda y terminada la interinidad por disposición igualmente legal, sólo quedaba dar la estabilidad en los empleos a fin de desarrollar el mandato de la misma ley de facultades y en acatamiento al precepto constitucional.

La nueva organización judicial disminuyó el número de Tribunales Superiores y creó nuevas plazas de Magistrados en algunos de los restantes, con lo cual el número de Fiscales también se modificó; para implantar "el funcionamiento racional y ordenado de la nueva organización judicial" fue preciso modificar la iniciación de los períodos.

No hubo por consiguiente violación de los artículos 76 numeral 12 ni 118 numeral 8º de la Carta.

Tampoco podría aducirse que se lesionó el artículo 30 de la Constitución en cuanto a posibles derechos adquiridos de los funcionarios ya nombrados, porque la interinidad creada por la ley suprime la estabilidad en el cargo y conlleva la facultad de ser removido el funcionario cuando el superior lo considere conveniente.

E) Fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, 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 exequible el artículo 7º del Decreto número 900 de 1969, en la parte acusada.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, Edmundo Harker Puyana, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Gonzalo Vargas Rubiano (conjuez), *Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

reuniones de carácter político; las manifestaciones públicas; las concentraciones de carácter religioso, estudiantil o laboral; los actos cívicos y los espectáculos públicos, que puedan originar situaciones que afecten o entraben el normal desarrollo de las actividades ciudadanas.

Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 19 de julio de 1970.

(Fdo. CARLOS LLERAS RESTREPO. **Carlos Augusto Noriega**, Ministro de Gobierno. **Alfonso López Michelsen**, Ministro de Relaciones Exteriores. **Fernando Hinestrosa**, Ministro de Justicia y de Educación (encargado). **Abdón Espinosa Valderrama**, Ministro de Hacienda y Crédito Público. General **Gerardo Ayerbe Chaux**, Ministro de Defensa Nacional. **Armando Samper Gnecco**, Ministro de Agricultura. **John Agudelo Ríos**, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. **Antonio Ordóñez Plaja**, Ministro de Salud Pública. **Hernando Gómez Otálora**, Ministro de Desarrollo económico. **Carlos Gustavo Arrieta**, Ministro de Minas y Petróleos. **Antonio Díaz García**, Ministro de Comunicaciones. **Bernardo Garcés Córdoba**, Ministro de Obras Públicas".

II - INTERVENCIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO

En cumplimiento de lo previsto para el caso en el artículo 214 de la Carta, y conforme al artículo 14 del Decreto 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por tres días, sin que el Procurador General de la Nación o ciudadano alguno hayan defendido o impugnado la constitucionalidad del decreto en referencia.

III - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) Entre los motivos aducidos por el Gobierno para decretar el estado de sitio según el Decreto 1128 de 19 de julio de 1970, se invocan la existencia actual de un clima de grave perturbación, reconocido por el Consejo de Estado, que de no ser remediado de inmediato puede conducir a desórdenes irreparables; el deber del Gobierno de prevenir dichos desórdenes y conservar el orden público; y la necesidad de garantizar el funcionamiento de las instituciones y el acatamiento a las decisiones de las autoridades legítimas.

Al tenor de estas motivaciones, que indican la conexidad que debe existir entre las mismas y las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades del artículo 121 de la Constitución, para cumplir la finalidad del precepto, que en el caso es la conservación y restablecimiento del orden, habrá de hacerse el examen del Decreto legislativo 1131 de 1970.

2) El artículo 46 de la Constitución enseña que "Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenere en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas".

Se consagra así el derecho de reunión, pero siempre que su desarrollo sea pacífico, por lo cual, aún en tiempo de paz, reclama regulaciones preventivas de carácter policivo, precisamente para asegurar que su ejercicio no acarree desórdenes u obstruya las vías. De ahí que también la misma Carta prohiba terminantemente el porte de armas en reuniones políticas o de corporaciones públicas (artículo 48), y someta al derecho común los actos contrarios al orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto de un culto (Art. 53).

De otra parte, también en tiempo de paz es deber genérico primordial del Presidente de la República "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (artículo 120, numeral 7º).

3) Como lo expresara la Corte en sentencia de 12 de junio de 1945, aunque el artículo 46 de la Constitución no es de los que limitan expresamente la garantía respectiva, o sea el derecho de reunión, a tiempo de paz, sin embargo en épocas de perturbación del orden público sufre necesarias restricciones, las cuales se derivan no sólo de su naturaleza, esto es del peligro evidente de que gentes congregadas puedan así adquirir capacidad para producir o agravar tales perturbaciones, que por ende debe evitarse, sino también de los deberes del Presidente de la República en caso de alteración de la nor-

malidad, ya causada o presumible por motivos graves.

En otras palabras, si en tiempo de paz, como se vio en el aparte precedente, el derecho de reunión se encuentra sujeto a regulaciones de carácter policivo, preventivas o represivas de hechos que atenten a la seguridad o al orden público, con mayor razón en épocas de perturbación de éste puede tal derecho no sólo restringirse sino negarse transitoriamente, conforme al artículo 121 de la Carta, a fin de precaver o impedir que su ejercicio aumente las causas de intranquilidad. Así, resulta evidente que las medidas a estudio son de las que por encontrarse esencialmente dirigidas al mantenimiento del orden público, en su sentido externo, material y policivo, encajan dentro de los precisos límites de las atribuciones que al efecto confiere al Presidente el artículo 121 de la Constitución, y que además guardan nexo causal con los motivos invocados por el Gobierno al decretar el estado de sitio.

4) El Decreto legislativo 1131 de 1970 es sustancialmente idéntico al Decreto legislativo 596 de 21 de abril del mismo año, dictado a raíz de la declaración de estado de sitio en tal fecha, que tuvo corta duración; y oportunamente, según providencia del 21 de mayo de 1970, la Corte declaró su total exequibilidad, pues encontró que sus prohibiciones son usuales en los casos de alteración de la tranquilidad pública, y por tanto conformes a las previsiones y finalidades del artículo 121, sin que con ellas se quebrante ningún otro precepto constitucional. De ahí que en el presente caso la Corte, reiterando ese criterio, haya de tomar igual determinación.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es exequible en todas sus partes el Decreto legislativo número 1131 de 19 de julio de 1970.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

mún de que habla el artículo 57 de la Carta sino por el Presidente de la República y por todos los Ministros—, los requisitos previos exigidos para su ejercicio, como los dictámenes de los mismos Ministros y del Consejo de Estado, y sobre todo la circunstancia de que la delegación exime de responsabilidad al Presidente (artículo 135 en su inciso 2º), hacen pensar en la imposibilidad de que el Gobierno, mediante el procedimiento previsto en el mismo artículo, traslade a cada Gobernador con su Secretario de Gobierno, poderes que de modo tan excepcional y con tan extraordinarias precauciones se le confieren.

"El Presidente de la República y sus Ministros deben responder por el uso que hayan hecho de las facultades extraordinarias, según lo prescribe el artículo 121 en el inciso que precede a su parágrafo, y eso excluye la delegación que admite la Carta en el artículo 135 toda vez que en esta figura queda eximido de responsabilidad el delegante y así podría suceder que declarado el estado de sitio el gobierno se librara de toda responsabilidad delegando sus poderes de excepción bien fuera en los Ministros o, como en el caso contemplado, en funcionarios de orden inferior.

"Concurre a esta conclusión el hecho de que las facultades extraordinarias no son dadas al Presidente sino al Gobierno en pleno y que para éste no se ha establecido la institución de la delegación sino tan sólo para las funciones meramente presidenciales.

"Sería muy paradójico, tal vez absurdo, que lo atribuido por la Constitución, al Presidente con todos sus Ministros, pudieran ellos traspasarlo a un Gobernador con uno solo de sus secretarios: quiso el Constituyente que actos tan trascendentales como la suspensión de la vigencia de leyes estuvieren reservados al Presidente con todos los Ministros, ni siquiera al Presidente con alguno o algunos de ellos, para que así la responsabilidad del Gobierno pleno tutelara el recto ejercicio de una función privativa, en tiempo de normalidad, de la rama legislativa del poder público.

"2. Admitiendo, en hipótesis, la tesis contraria, o sea que las facultades de estado de sitio fueren delegables, por aplicación del artículo 135 de la Constitución, sería preciso, de acuerdo con este canon, que una ley determinara la materia de la delegación y que una providencia administrativa efectuara el traspaso de las facultades.

"Es jurídicamente posible, al menos no se ve razón para que no lo sea, que en el mismo ordenamiento se consignen aquellos dos actos si se trata de un Decreto con fuerza legislativa como el que se examina.

"Pero en este Decreto es difícil encontrar definidos y conceptualmente separados los dos actos que integran el proceso constitucional de la delegación: sólo el artículo 3º se refiere a ésta y ni siquiera en su expresión gramatical se halla la debida delimitación.

"Si no obstante su redacción falta de técnica, el precepto se entendiera como el acto con fuerza de ley que autorizara la delegación y señalara la función delegable, podría estimarse constitucional, pero entonces para que el Presidente de la República efectúe la delegación será necesario un nuevo acto, éste de carácter administrativo, o sea un decreto ejecutivo.

"Y si se entiende que por el acto examinado el Presidente ha realizado ya la delegación, su inconstitucionalidad resultará ostensible por violación del precitado artículo 135 de la Carta, desde luego que faltaría el presupuesto constituido por el acto legislativo de autorización".

IV - ANTECEDENTES

1. Como antecedente inmediato del Decreto legislativo Nº 1130, aparece el Decreto Nº 1128 de 19 de julio de 1970.

2. No se acompañó el mensaje del Gobierno al Consejo de Estado ni el concepto de esta entidad.

V - CONSIDERACIONES

Primera

La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el artículo 121 de la Constitución Política. Abarca cinco etapas:

a) Declaración de turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella;

b) Exposición motivada del Presidente al Congreso sobre las razones que determinaron la declaración;

c) Adopción, por decreto, de las medidas enderezadas al restablecimiento del orden;

d) Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia de los decretos legislativos;

e) Levantamiento del estado de sitio tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior.

Segunda

1. La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen como consecuencia la suspensión de la Constitución y leyes, en general. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio y tomar aquellas otras medidas legislativas necesarias para el restablecimiento del orden público político. No se extinguen las garantías constitucionales, aunque algunas de ellas sufran limitaciones, ya que sería absurdo que la defensa del orden jurídico que entraña la Constitución sólo pudiera cumplirse mediante su proscripción.

2. Entonces, lo que se debe buscar es la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden; la conducencia de los decretos legislativos para superar la crisis política. Por esta razón, tales medidas son transitorias, e incumbe a la Corte Suprema, como lo ordenan los artículos 121 y 214 de la Constitución, decidir privativamente, si por su contenido y trascendencia, sirven a los fines indicados.

3. Esta es la doctrina vigente de la Corte sobre el particular. Al respecto se pueden consultar las decisiones de 23 y 30 de octubre, y 6 de noviembre de 1969, y 21 de mayo de 1970.

Tercera

1. Las facultades legislativas propias del estado de sitio y a las cuales se refiere el artículo 121 de la Constitución, son indelegables. Las funciones que el Presidente puede delegar en los Ministros, Jefes de Departamentos y Gobernadores, conforme al artículo 135, son las propias de su calidad de suprema autoridad administrativa, como algunas de las comprendidas en el artículo 120. Esta delegación le exonera de la responsabilidad consiguiente, la cual se radica en la persona del delegatario.

2. En el caso de estado de sitio, el artículo 121 prevé una responsabilidad especial del Presidente y los Ministros, adicional a la administrativa que emana de los actos y hechos inherentes a la actividad contemplada en los artículos 119, 120 y concordantes.

Cuarta

Además, el proceso de la delegación de funciones a que se refiere el artículo 135, se integra con dos actos: uno de carácter legislativo, o sea la ley por medio de la cual se determinan las funciones que el Presidente puede delegar; y otro, administrativo, que perfecciona la delegación.

Quinta

1. El artículo 1º del Decreto 1130 ordena el control y vigilancia de las empresas de servicio público por interventores especiales que el Gobierno nombra.

2. La organización racional de los servicios públicos es una de las condiciones básicas para el mantenimiento del orden. Y en épocas de zozobra su vigilancia y control por los gobernantes se hace indispensable para obstar fallas en su prestación normal y oportuna, sin detrimento de los intereses de la comunidad.

3. A falta de una definición legal para el caso de "servicio público" o de "empresa de servicio público", se debe estar a las opiniones doctrinales y jurisprudenciales, y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, **servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.** (Consúltese la sentencia de la Corte, Sala Plena, de 2 de junio de 1969). Noción

de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

4. Así, en Colombia existen tres categorías de "empresas de servicio público", con distinta organización pero con idéntica finalidad, a saber:

a) Empresas **oficiales**, que son propiedad, o de la Nación o de los Departamentos, o de los Municipios, o del Distrito Especial de Bogotá;

b) Empresas particulares, que son propiedad privada;

c) Empresas de **economía mixta**, cuyo patrimonio corresponde a personas de derecho público y a personas de derecho privado.

Pertenecen a la primera categoría, entre otras, los Ferrocarriles Nacionales, la Empresa Colombiana de Petróleos, las Empresas de Alumbrado y Energía Eléctrica, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, las Empresas de Teléfonos.

A la segunda categoría, entre otras, las empresas de transporte urbano, por carreteras, fluvial, marítimo y aéreo.

Y a la tercera categoría, algunas Empresas dedicadas al fomento industrial, del crédito y de la vivienda.

5. En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1130 armoniza con el ejercicio legal de los poderes propios del estado de sitio, y comprende a todas las "empresas de servicio público", o sea las oficiales, las particulares y las de economía mixta, entendiéndose por "servicio público", toda actividad igual o semejante a la definida.

Sexta

1. El artículo 2º del Decreto 1139 contiene dos preceptos: el primero ratifica la facultad de control y vigilancia de las empresas de servicio público implícita en el artículo 1º, por parte de los interventores; el segundo, ordena dar "cuenta a las autoridades competentes de las actividades delictivas que realice cualquier individuo del personal directivo, o del de empleados y trabajadores".

2. Esta norma es inobjetable desde el punto de vista constitucional, y comprobada la falta del directivo o trabajador, es procedente provocar la iniciación de la investigación penal y la inmediata suspensión del presunto responsable.

Séptima

Respecto del artículo 3º del Decreto 1130, objetado por el Procurador, la Corte observa:

a) El Presidente de la República, no ha delegado poderes propios del estado de sitio, que le corresponden, en los gobernadores;

b) La decisión respecto de su uso, o sea la creación de interventores especiales y sus funciones de control y vigilancia de las empresas de servicio público, está tomada en el artículo primero del citado estatuto;

c) En el artículo 3º, se limita a encomendar a los gobernadores su ejecución, siguiendo las pautas constitucionales y legales sobre desconcentración del poder, a través de sus agentes regionales.

Por lo expuesto, el artículo 3º del Decreto 1130 es **exequible**.

Octava

El artículo 4º es, igualmente, exequible.

VI - DECISION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, **Sala Plena**, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1130 de 19 de julio de 1970 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento". (Designación de interventores especiales en las empresas de servicio público).

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Edmundo Harker Puyana, J. Córtatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

LIMITACION AL DERECHO DE REUNION

Es exequible el Decreto legislativo 1131 de 1970.

"Como lo expresara la Corte en sentencia de 12 de junio de 1945, aunque el artículo 46 de la Constitución no es de los que limitan expresamente la garantía respectiva, o sea el derecho de reunión, a tiempo de paz, sin embargo en épocas de perturbación del orden público sufre necesarias restricciones, las cuales se derivan no sólo de su naturaleza, ésto es del peligro evidente de que gentes congregadas puedan así adquirir capacidad para producir o agravar tales perturbaciones, que por ende debe evitarse, sino también de los deberes del Presidente de la República en caso de alteración de la normalidad, ya causada o presumible por motivos graves.

En otras palabras, si en tiempo de paz, como se vio en el aparte precedente, el derecho de reunión se encuentra sujeto a regulaciones de carácter policivo, preventivas o represivas de hechos que atenten a la seguridad o al orden público, con mayor razón en épocas de perturbación de éste puede tal derecho no sólo restringirse sino negarse transitoriamente, conforme al artículo 121 de la Carta, a fin de precaver o impedir que su ejercicio aumente las causas de intranquilidad. Así, resulta evidente que las medidas a estudio son de las que por encontrarse esencialmente dirigidas al mantenimiento del orden público, en su sentido externo, material y policivo, encajan dentro de los precisos límites de las atribuciones que al efecto confiere al Presidente el artículo 121 de la Constitución, y que además guardan nexo causal con los motivos invocados por el Gobierno al decretar el estado de sitio".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., agosto diecisiete de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

Para decidir sobre su exequibilidad, conforme al parágrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 1131 de 19 de julio de 1970, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que tiene a virtud de la declaración de estado de sitio, hecha mediante Decreto número 1128 de la misma fecha.

I - EL DECRETO OBJETO DE EXAMEN

El texto del Decreto legislativo número 1131 de 1970, el cual fue firmado por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros actuales, es el siguiente:

"Decreto Nº 1131 de 1970
(Julio 19)

por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el país,

Decreta

Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, quedan prohibidas las

ESTADO DE SITIO

INTERVENTORES OFICIALES EN EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO
Es constitucional el Decreto legislativo 1130 de 1970.

1. El artículo 1º del Decreto 1130 ordena el control y vigilancia de las empresas de servicio público por interventores especiales que el Gobierno nombra.

2. La organización racional de los servicios públicos es una de las condiciones básicas para el mantenimiento del orden. Y en épocas de zozobra su vigilancia y control por los gobernantes se hace indispensable para obstar fallas en su prestación normal y oportuna, sin detrimento de los intereses de la comunidad.

3. A falta de una definición legal para el caso de "servicio público" o de "empresas de servicio público", se debe estar a las opiniones doctrinales y jurisprudenciales, y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, **servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.** (Consúltese la sentencia de la Corte, Sala Plena, de 2 de junio de 1969). Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

4. Así, en Colombia existen tres categorías de "empresas de servicio público", con distinta organización pero con idéntica finalidad, a saber:

a) Empresas oficiales, que son propiedad, o de la Nación o de los Departamentos, o de los Municipios, o del Distrito Especial de Bogotá.

b) Empresas particulares, que son propiedad privada.

c) Empresas de economía mixta, cuyo patrimonio corresponde a personas de derecho público y a personas de derecho privado.

Pertenecen a la Primera categoría, entre otras, los Ferrocarriles Nacionales, la Empresa Colombiana de Petróleos, las Empresas de Alumbrado y Energía Eléctrica, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, las Empresas de Teléfonos.

A la segunda categoría, entre otras, las Empresas de transporte, urbano, por carreteras, fluvial, marítimo y aéreo.

Y a la tercera categoría, algunas Empresas dedicadas al fomento industrial, del crédito y de la vivienda.

5. En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1130 armoniza con el ejercicio legal de los poderes propios del estado de sitio, y comprende a todas las "empresas de servicio público", o sea las oficiales, las particulares y las de economía mixta, entendiéndose por "servicio público", toda actividad igual o semejante a la definida.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., diecisiete de agosto de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - EL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. La Presidencia de la República, con fecha 23 de julio del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo Nº 1130 de 19 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de veintiséis del mes pasado se dispuso: "Para el fin indicado en el artículo 14 del Decreto Nº

432 de 1969, fíjese en lista, por el término de tres (3) días, en la Secretaría General de la Corte, este negocio relativo a la revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 1130 "Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento". (Interventores en empresas de servicios públicos).

3. Dentro de este término intervino el Procurador General de la Nación.

II - TEXTO DEL DECRETO

Decreto Nº 1130 de 1970
(Julio 19)

Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional y considerando que por Decreto 1128 de 19 de julio de 1970 fue declarado turbado el orden público y en estado de sitio todo el país,

Decreta:

Artículo 1º. Mientras subsista el estado de sitio, el Gobierno Nacional, constituido en este caso por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno y Defensa Nacional podrá designar, cuando lo considere necesario, interventores especiales en las empresas de servicios públicos, a fin de asegurar la oportuna y normal prestación de tales servicios.

Artículo 2º. Los interventores de que trata el artículo anterior, tendrán las funciones de vigilancia y control de la empresa de que se trata, y darán cuenta a las autoridades competentes de las actividades delictivas que realice cualquier individuo del personal directivo, o del de empleados o trabajadores.

Artículo 3º. Los Gobernadores, por delegación del Presidente de la República, mediante Decretos que llevarán la firma de los respectivos Secretarios de Gobierno, podrán ejercer las funciones de que tratan los artículos anteriores en relación con servicios públicos que se presten en el territorio de su jurisdicción.

Artículo 4º. Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese. Dado en Bogotá, D. E., a 19 de julio de 1970".

Aparece firmado por el Presidente y todos los Ministros.

III - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dice el Procurador:

"I. El Decreto de la referencia invoca las facultades del artículo 121 de la Carta, con el antecedente de que mediante el Decreto extraordinario 1128 de la misma fecha se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

"II. En su artículo 1º el Decreto 1130 prevé la designación por parte del Gobierno Nacional de interventores especiales en las empresas de servicios públicos, cuando lo considere necesario para asegurar la oportuna y normal prestación de tales servicios, y en el 2º dispone que los interventores tendrán funciones de vigilancia y control y que darán cuenta a las autoridades de las actividades delictivas que realice cualquier individuo del personal directivo o del de empleados o trabajadores. Por el artículo 4º se suspenden las disposiciones contrarias y se expresa que el decreto rige desde su expedición.

"III. El artículo 3º del mismo decreto establece:

"Los Gobernadores, por delegación del Presidente de la República, mediante decretos que llevarán la firma de los respectivos Secretarios de Gobierno, podrán ejercer las funciones de que tratan los artículos anteriores en relación con servicios públicos que se presten en el territorio de su jurisdicción".

"En relación con este precepto debo observar:

"1. Es dudoso que los poderes extraordinarios inherentes a la declaratoria del estado de sitio sean susceptibles de delegación, por cuanto la característica especial de esas facultades —conferidas al Gobierno, constituido para el caso no en la forma co-

ESTATUTO DE LA CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Errores de técnica en las acciones de inexequibilidad. — Constitucionalidad de los artículos 16, en su inciso primero y numeral 8º (condicionada); 38 y 50, inciso tercero, del Decreto-ley 250 de 1970.

"8º Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo".

Es de todo punto plausible que el estatuto de la carrera judicial y del ministerio público trate de no incluir en el seno de ésta a quienes observan mala vida. Las meras necesidades del servicio, y aun la conveniencia de no contaminarlo por obra de costumbres depravadas, tan propensas a derramarse, especialmente en oficios en que a veces insurge el espíritu de cuerpo, imponen precauciones que el legislador debe tomar en este campo.

11. Sería absurdo declarar inexequible un mandato legal por el hecho de exigir buena conducta a los postulantes al desempeño de una función pública. Pero una interpretación demasiado libre del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250, inspirada en aislados conceptos o imprecisas clasificaciones de algunos tratadistas, podría llevar a la errónea conclusión de que las entidades llamadas a decidir sobre ingreso a la carrera judicial, bien podrían negarlo a quienes reúnan las condiciones necesarias, pero sean considerados, sin prueba ni fundamento alguno, "por convicción moral", que "no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo". Una apreciación tan subjetiva y discrecional, tan peligrosa para legítimos derechos, no se compadecería con el artículo 23 de la Constitución, a cuyo tenor nadie podrá ser molestado ni legítimo interés desconocido, sino con arreglo a motivos claramente determinados en las leyes y cumplimiento previo de garantías, formalidades y actuaciones. La convicción, aún moral, en el caso que se estudia, no excluye que se allegue prueba de los hechos pertinentes a la estimación de una conducta personal, ni se observen formalidades necesarias, ni se prescinda de oír al posible perjudicado, requisitos mínimos exigidos por la Carta para tomar medidas contra una persona. La aplicación del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970 supone el cumplimiento de tales condiciones. Así se dirá en la decisión de esta sentencia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., agosto diecinueve de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano **Herman Gans Abello** pide que se declaren inexequibles los artículos 5º, inciso primero; 16, numeral 8º; 38, 50, en su inciso tercero; 57, 62, 65, 71, 72 y 128 del Decreto-ley 250 del 18 de febrero de 1970, "por el cual se expide el estatuto de la carrera judicial".

TENOR DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

"Decreto número 250 de 1970
(Febrero 18)

"por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

"Decreta

"Título I

"Provisión y desempeño de los cargos

"Artículo 5º Para desempeñar en propiedad cargo de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, se requiere el lleno de los requisitos constitucionales y legales exigidos para él, y además haber sido seleccionado mediante concurso; sin embargo las corporaciones y funcionarios a quienes corresponde la provisión en propiedad, podrán hacerla prescindiendo de la selección de candidatos por medio de concurso, respecto de los cargos reservados a su libre designación, y en los demás casos, cuando no se haya realizado el concurso o se haya agotado la lista de quienes lo aprobaron, conforme a los artículos 64 a 66.

"....

"Artículo 16. No podrán ser designados para cargo alguno en la rama jurisdiccional ni en el Ministerio Público, a cualquier título.

"....

"8. Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo".

"Título VII

"Ingreso a la Carrera y sus efectos

"Artículo 38. Para ser admitido a la Carrera Judicial se exigen los siguientes requisitos concurrentes:

"1. Estar ejerciendo el cargo en propiedad;

"2. Haber ejercido cargos dentro del respectivo escalafón en propiedad o interinidad pero con el lleno de los requisitos constitucionales, por tiempo no menor de tres años.

"3. Haber aprobado el concurso de ingreso.

"Título IX

"Los concursos

"Capítulo 1º

"Generalidades

"Artículo 50.

"....

"También se concederá valor propio a la antigüedad y a la permanencia en el servicio...

"Capítulo 3º

"Concursos de ingreso al servicio y de ascenso en la Carrera

"Artículo 57. Los concursos de ingreso al servicio y de ascenso en la Carrera se contraerán a los cargos de provisión por dicho sistema, dejando a salvo la reserva de libre elección y nombramiento.

"Artículo 62. En la elección que hagan las corporaciones judiciales y en la postulación que concierne hacer a los Fiscales de Tribunal para la provisión de varios cargos de una misma categoría, para una misma o diferentes corporaciones, especialidades o lugares, cada cargo se proveerá individualmente y el candidato no se considerará designado o escogido sino cuando reúna el setenta por ciento de los votos afirmativos de los miembros: de la corporación o de los Fiscales.

"Las votaciones serán secretas, con prohibición absoluta de cualquiera distribución de los cargos entre los magistrados o fiscales.

"Artículo 65. El Consejo Superior de la Administración de Justicia comunicará a quien corresponda la provisión, la totalidad de los nombres a quienes hayan aprobado el concurso para su consideración.

"Título X

"De la libre designación

"Artículo 71. La Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Gobierno podrán designar sin subordinación a los concursos la cuarta parte de los Magistrados, Fiscales y funcionarios correspondientes a cada Distrito.

"El Consejo de Estado y la Procuraduría podrán en la misma forma y en su orden, designar a Magistrados y nombrar Fiscales de lo Contencioso-Administrativo en la mitad de unos y otros.

"Los Tribunales Superiores y el de Aduanas y los Fiscales de ellos, podrán designar o postular, según el caso, en la misma forma una cuarta parte de los jueces y fiscales, guardando estricta proporción dentro

de las categorías de cargos, grados de escalafón, especialidades y divisiones territoriales.

"En cuanto a empleados, el Reglamento indicará, una vez hecha la clasificación de los cargos y su graduación, la proporción de libre designación, según los grados y despachos, y el procedimiento para escogerlos.

"Artículo 72. Cuando un cargo perteneciente a la reserva de libre designación sea provisto con funcionarios de Carrera no habrá lugar a ascenso de éste en el escalafón, y su permanencia en el cargo estará subordinada a la duración del período, sin perjuicio de la reelección.

"Título XXII

"Vigencia del estatuto

"Artículo 128. Mientras el Consejo Superior de la Administración de Justicia organiza los concursos, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito y de Aduanas, el Gobierno y el Procurador General de la Nación harán los nombramientos de los Magistrados, Jueces y Fiscales a ellos correspondientes conforme a las reglas del presente estatuto, pero con prescindencia del concurso".

INFRACCIONES Y ARGUMENTOS INVOCADOS

Hecho un esfuerzo de clarificación, puede afirmarse que los cargos de inconstitucionalidad son los siguientes:

Respecto del inciso primero del artículo 5, que permite en algunas hipótesis la libre provisión de cargos, sin concursos, por contrariar el artículo 162 de la Constitución, en virtud del cual, afirma el actor, "todos los empleados en la rama jurisdiccional y en el ministerio público deben proveerse mediante concurso".

En relación con el numeral 8º del artículo 16, a cuyo tenor no podrán ser designados en la rama jurisdiccional ni en el ministerio público, "las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo", por quebrantar el inciso primero del artículo 28 de la Carta, que veda la imposición de penas ex post facto sin arreglo a la ley, orden o decreto previos.

En lo que hace al artículo 38, que no incluye entre los requisitos necesarios para ser admitido a la carrera judicial el haber ejercido durante determinado tiempo la profesión de abogado, el actor invoca como infringidos los preceptos 154, 155, 156, 157 y 158 de la ley fundamental, y agrega: "estas normas equiparan el ejercicio de cargos, para efectos de llenar los requisitos para desempeñarlos, con el ejercicio de la abogacía, la cual deberá por lo anotado tenerse en cuenta para el ingreso a la Carrera Judicial".

En lo concerniente al inciso tercero del artículo 50, a cuyas voces "También se concederá valor propio a la antigüedad y a la permanencia en el servicio y en la especialidad, y a los resultados obtenidos en todos los concursos anteriores", para calificar a los candidatos a la carrera judicial o del ministerio público, se reputan asimismo infringidos los artículos constitucionales que, según el actor, capacitan a quienes hayan ejercido por lapsos determinados la abogacía para ser designados en los cargos de la carrera judicial y del ministerio público (Arts. 154, 155, 156, 157 y 158). Dice el demandante. "Las mismas normas citadas fueron violadas por el Legislador Delegado cuando en el artículo 50 estableció un valor propio a la antigüedad en el desempeño de empleos, lo que más o menos quiere decir que habrá prelación, concediéndoseles enormes ventajas, a quienes desde tiempo atrás vienen siendo jueces o fiscales, lo cual, sin entrar a considerar ciertas anomalías en sus ingresos y permanencias, viola a la Constitución en forma patente'. Y agrega: "en definitiva no puede fijarse a la antigüedad en el desempeño de empleos un valor propio sino el valor que le da la Constitución y proporcionado al valor constitucional para el ejercicio profesional".

Frente al artículo 57 se repite la objeción de desconocer el artículo 162 de la Constitución, por dejar de libre nombramiento

y elección, sin concursos, parte de los cargos de la carrera.

De igual vicio se acusa al artículo 62, el cual prescribe para elecciones o nombramientos, "que el candidato no se considerará designado o escogido sino cuando reúna el setenta y cinco por ciento de los votos afirmativos de los miembros de la corporación o de los Fiscales". Apunta el demandante: "En lo que se refiere a votaciones, ellas son inconstitucionales, ya que si la Constitución establece concursos para la provisión de todas las plazas, malamente se puede escoger funcionarios por medio de votos, porque el concurso obliga al nominador en sus resultados".

En lo atinente al artículo 65 no se menciona inconstitucionalidad, pese a que figura entre los demandados.

En cuanto al artículo 71, por autorizar nombramientos o elecciones sin sujeción a concursos, se reitera la acusación de infringir el artículo 162 de la Constitución.

Y lo propio se asevera del artículo 72, que contempla hipótesis de designación sin concurso.

Sobre el artículo 128, es pertinente reproducir el tenor literal de la acusación que se formula.

"Finalmente tenemos que se da facultad a las entidades nominadoras para nombrar de acuerdo al estatuto in comento derogándose el Decreto 901 de 1969, con todo lo cual parece decir que los nombramientos hechos en propiedad y por el período que señaló la norma derogada quedan vigentes y en propiedad, pero que se podrá volver a nombrar en propiedad, con prescindencia de los concursos cuando ocurran vacantes o el vencimiento de los períodos si para ese entonces el Consejo Superior de la Administración de Justicia no ha organizado los concursos. En verdad, ordenar nombramientos en propiedad por medio de decretos interinos es desacertado. Y como tácitamente el artículo 128 del Decreto 250 de 1970 deja el período para los Magistrados establecido en el Decreto 901 de 1969, vale decir, el fijado el 1º de agosto de 1969 como iniciación de él, este precepto es inconstitucional porque el Acto legislativo número 3 de 1910, artículo a), in fine, fijó como fecha de comienzo de período para esas corporaciones el 1º de mayo de 1911. Y es contrario asimismo el numeral 8º del artículo 118 de la Constitución porque el Presidente no ejerció la facultad que le dio el Congreso con precisión, en el inciso segundo del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 ni la del numeral 10 ibídem".

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El jefe del ministerio público pone en cotejo los artículos acusados con la Constitución, y escribe:

"1. Conceptúo que son exequibles los artículos 16 —numeral 8º, 38, 50 en la parte del inciso 3º que dice: 'También se concederá valor propio a la antigüedad y a la permanencia en el servicio...', 62 y 128 del Decreto-ley 250 de 1970;

"2. Y que no hay lugar a decidir de fondo respecto de los artículos 5º, inciso 1º, 57, 65, 71 y 72 del mismo Decreto-ley 250 de 1970, por ineptitud de la demanda".

CONSIDERACIONES

1. Como se desprende de la relación anterior, los ataques de inconstitucionalidad contra las disposiciones acusadas pueden dividirse en varios grupos, así:

A. Los referentes al inciso primero del artículo 5; y a los artículos 57, 62, 71 y 72 del Decreto 250, todos tildados de contrarios al artículo 162 del estatuto fundamental, por prescindir, en determinadas hipótesis, de la celebración de concursos como requisito previo para ser designados en un cargo o empleo de la carrera judicial o del ministerio público. A esta serie de textos puede agregarse, y adelante se verá, la acusación relativa al artículo 128 del decreto, la cual comprende, además del fundado en el artículo 162 de la Carta, otros reparos de inexequibilidad.

B. La acusación contra el numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250, por traspasar el artículo 28, inciso primero, de la Constitución.

C. Los cargos contra los artículos 38 y 50, numeral tercero, que invocan los artículos 154, 155, 156 y 158 de la Carta.

D. Contra el artículo 65, que no designa disposición constitucional violada ni alega motivo de violación.

Procede estudiar las series de acusaciones que acaban de enumerarse.

2. A. **Disposiciones que se dicen contrarias al artículo 162 de la Constitución.**

Tales son el inciso primero del artículo 5 del Decreto 250 (que permite designaciones para la rama jurisdiccional o del ministerio público, sin concurso, "respecto de los cargos reservados" a "libre designación"); el artículo 57 (deja fuera del requisito del concurso "la reserva de libre elección y nombramiento"); el 62 (que sólo tiene en cuenta para el escogimiento o elección de un candidato a la carrera que él "reúna el setenta y cinco por ciento de los votos afirmativos", sin hablar de concursos); el artículo 71 del mismo Decreto 250 (permite a la Corte Suprema, al Procurador General de la Nación, al Gobierno, al Consejo de Estado, a los Tribunales Superiores y al de Aduanas y a los Fiscales de ellos elegir, postular o nombrar en determinadas proporciones a miembros de la rama jurisdiccional o del ministerio público y a sus empleados, libremente, sin concursos) y el 72 (que aplica el mismo principio de la libertad parcial de designación y la confirma en determinado caso).

3. Como atrás se vio, el cargo común contra las disposiciones citadas en el párrafo precedente es el de violar el artículo 162 de la ley fundamental, en la parte que dice: "La ley establecerá la carrera judicial y reglamentará los sistemas de concursos para la selección de los candidatos que hayan de desempeñar los cargos judiciales y los del Ministerio Público".

4. Se ha señalado que el actor interpreta lo transcrito así: **Todos los empleos de la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público deben proveerse mediante concursos.** Luego la reserva que establecen las disposiciones acusadas son inconstitucionales y así debe declararse".

5. El Procurador General de la Nación anota:

"Por su parte la Ley 16 de 1968, invocada en el Decreto acusado parcialmente, en su artículo 20 invistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para los siguientes efectos, entre otros:

'4. Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso; para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines...'.

"Es notorio en el texto legal que la provisión libre de una parte de los cargos judiciales —sin sujeción al sistema de concursos— es norma de carácter imperativo y que, por consiguiente, la determinación de esa cuota o parte era de forzoso cumplimiento por el Gobierno al estatuir sobre las materias contempladas en el precepto transcrito de la ley de facultades extraordinarias".

Y agrega:

"Fue entonces el legislador ordinario quien al desarrollar el precepto constitucional sobre carrera judicial y concursos entendió que estaba autorizado para disponer que una parte de los empleos se proveyeran libremente, como en efecto lo hizo, y sobre ésto ordenó al Gobierno mediante facultades extraordinarias que determinara la proporción entre tales empleos y los sometidos a concursos. Así, el Decreto 250 en la parte examinada no es sino trasunto fiel y obligado de aquel entendimiento consagrado en norma legal preexistente, con la cual se vincula estrechamente.

"Y como ésta no es objeto de la acción de inexequibilidad, considero, no sin reconocer que la cuestión aparece dudosa, que con base en acusaciones contra sólo el Decreto 250 de 1970, aisladamente de la Ley 16 de 1968 en el precepto que le dio origen, no es jurídicamente posible examinar y decidir sobre la tacha de inconstitucionalidad formulada en la demanda, la que así debe estimarse afectada en esta parte de ineptitud sustancial: Sería impropio tratar como inexequible la ley que contiene el mandato, con sólo demandar de inexequible la norma que lo cumple".

6. Ante una situación como la planteada en la vista fiscal, cuyos pasos principales se dejan copiados; teniéndose en cuenta los términos precisos e imperativos de la Ley 16 de 1968, con subordinación a los cuales debían dictarse los preceptos del Decreto 250 que ahora se examinan; y habida consideración de que las facultades extraordinarias de que trata la Ley 16 están vigentes y más todavía, facultan al Gobierno para tomar medidas semejantes a las dictadas por tres años contados desde el 7 de junio de 1968, resulta notorio que, en este caso especial, no es dable al juzgador decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 5 (inciso primero), 57, 62, 71 y 72 del Decreto 250 de 1970 sin emitir también un juicio sobre la constitucionalidad de dicha Ley 16, la cual no ha sido materia de la demanda.

7. En tales condiciones se fortalecen las consideraciones que han motivado a esta Corporación, en circunstancias parecidas a la que hoy se contempla, para resolver lo siguiente:

"La Corte ha sentado repetidas veces la doctrina de que cuandoquiera que un decreto tenga por fundamento una ley, no hay lugar a fallar la demanda de inexequibilidad que contra el primero se formula, en tanto que no se haya acusado también la ley en que éste se apoye, por cuanto no es dable en tales circunstancias decidir acerca de la inexequibilidad del acto gubernativo, sin juzgar el punto relativo a la constitucionalidad de la ley que lo sustenta". (Sentencia septiembre 26 de 1933, G. J., T. 40).

Por ello no se decidirá en el fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el inciso primero del artículo 5 y en los artículos 57, 62, 71 y 72 del Decreto-ley 250 de 1970.

8. Cabe señalar que el artículo 128, acusado también, lo ha sido por infringir el mismo precepto 162 de la Constitución, y que al propio tiempo se le reprocha conculcar el artículo a) transitorio del Acto Legislativo 3 de 1910 y el 118, numeral 8º de la ley fundamental.

El examen de la primera causa aducida contra el artículo 128 del Decreto 250, en cuanto parece admitir, en determinada situación, que se hagan nombramientos "con prescindencia del concurso", no sería realizable, como tampoco lo es en los demás casos comprendidos en este aparte A) de las presentes consideraciones, sin comparar dicho artículo 128 con la Ley de autorizaciones número 16 de 1968 y emitir sobre ésta un juicio; averiguación fuera de lugar en esta sentencia, ya que no ha sido acusada la ley referida, en todo ni en parte.

9. Cuando se formulan en conjunto varias tachas de inconstitucionalidad contra una misma disposición, y es improcedente estudiar una de ellas, conviene dejar en suspenso la totalidad del estudio, pues realizarlo de manera fragmentaria podría resultar inconducente en relación con la acción de inexequibilidad, cuyo objetivo es el de obtener un fallo definitivo sobre el mérito constitucional de un texto, en un momento dado. Aunque, por caso, una disposición fuera constitucional bajo uno o varios aspectos censurados en la demanda, a nada conduciría declararlo así, quedando forzosamente sin resolver otra faz del asunto. Tales decisiones, por mancas e incompletas, darían asidero a confusiones nocivas a la firmeza del orden jurídico.

De consiguiente, tampoco se decidirá de mérito relativamente al artículo 128.

10. B. Acusación contra el inciso primero y el numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250.

La disposición acusada, estatuye que:

"No podrán ser designados para cargo alguno de la rama jurisdiccional ni del Ministerio Público, a cualquier título", entre otras:

. . . . . .

"8. Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo".

Es de todo punto plausible que el estatuto de la carrera judicial y del ministerio público trate de no incluir en el seno de ésta a quienes observen mala vida. Las meras necesidades del servicio, y aun la conveniencia de no contaminarlo por obra de costumbres depravadas, tan propensas a derramarse, especialmente en oficios en que

a veces insurge el espíritu de cuerpo, imponen precauciones que el legislador debe tomar en este campo.

11. Sería absurdo declarar inexequible un mandato legal por el hecho de exigir buena conducta a los postulantes al desempeño de una función pública. Pero una interpretación demasiado libre del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250, inspirada en aislados conceptos o imprecisas clasificaciones de algunos tratadistas, podría llevar a la errónea conclusión de que las entidades llamadas a decidir sobre ingreso a la carrera judicial, bien podrían negarlo a quienes reúnan las condiciones necesarias, pero sean considerados, sin prueba ni fundamento alguno, "por convicción moral", que "no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo". Una apreciación tan subjetiva y discrecional, tan peligrosa para legítimos derechos, no se compadecería con el artículo 23 de la Constitución, a cuyo tenor nadie podrá ser molestado ni legítimo interés desconocido, sino con arreglo a motivos claramente determinados en las leyes y cumplimiento previo de garantías, formalidades y actuaciones. La convicción, aun moral, en el caso que se estudia, no excluye que se allegue prueba de los hechos pertinentes a la estimación de una conducta personal ni se observen formalidades necesarias, ni se prescinda de oir al posible perjudicado, requisitos mínimos exigidos por la Carta para tomar medidas contra una persona. La aplicación del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970 supone el cumplimiento de tales condiciones. Así se dirá en la decisión de esta sentencia.

12. C. **Cargos contra los artículos 38 y 50 (numeral tercero).**

El artículo 38 del Decreto 250 exige, para ser admitido a la carrera judicial, varios requisitos concurrentes: estar ejerciendo el destino en propiedad; haber desempeñado cargos dentro del respectivo escalafón con el lleno de los requisitos constitucionales, tres años por lo menos; y haber aprobado el concurso de ingreso.

13. El actor observa que al tenor de los artículos 154 y 155 de la Constitución, para ser Magistrado de los Tribunales Superiores o de los Tribunales Administrativos se requiere, entre varias condiciones, "haber ejercido, durante cinco años por lo menos, la abogacía, con buen crédito". Y que el artículo 38 del Decreto 250, al no reproducir tal requisito, entre los que deben satisfacerse "para ser admitido a la carrera judicial", incurrió en transgresión de dichos textos constitucionales. Pero es evidente, a golpe de ojo, que cosa distinta es reunir condiciones para ser Magistrado, y sin demostrar las cuales nunca puede desempeñarse el cargo, que "ser admitido a la Carrera Judicial", como reza el artículo 38 acusado. Se trata de dos aptitudes diferentes, relativas, una de ellas, al desempeño de una Magistratura de Tribunal Superior o Administrativo, para el cual puede ser útil y hasta necesario el haber ejercido la abogacía; y otra, a la admisión en la carrera judicial, capacidad que no excluye el ejercicio de la abogacía, pero que tampoco lo requiere, pues tal condición no la establece la Carta para todos los cargos comprendidos en dicha carrera y apenas la contempla, pero con otras, en el citado caso de los Magistrados, y sin atribuirle carácter indispensable.

14. Un individuo admitido a la carrera puede llegar a ser magistrado sin haber nunca ejercido la abogacía, ni violarse por ello los artículos 154 y 155 citados. Y puede también acceder a la magistratura, ya admitido en la carrera, precisamente por haber ejercido la abogacía. Ejemplos que demuestran a la clara que la aplicación del artículo 38 no implica violación de las disposiciones superiores invocadas por el demandante. El planteo de éste, según lo anota el Procurador, "confunde el ingreso al servicio con la admisión a la Carrera". Y como consecuencia, no repara en que la Constitución establece "requisitos o calidades para la designación, es decir para el ingreso al servicio, no para la admisión a la Carrera, que es lo regulado por el artículo 38 acusado", según dice también el jefe del ministerio público.

Y concretándose al cargo referente al artículo 50 y a la tacha analizada en relación con el 38, ambos del Decreto 250, el Procurador General expresa las siguientes opiniones, que la Corte acoge:

"Por análogas razones carece de fundamento el ataque al artículo 50, aunque éste se refiere a toda clase de concursos. Que al calificar éstos se conceda valor propio a la antigüedad y a la permanencia en el servicio es norma que por sí misma no infringe ningún precepto constitucional, pues implica apenas uno de los criterios y factores que deben tenerse en cuenta en la calificación; y que el artículo omite consagrar también como factor de evaluación el ejercicio de la abogacía, no es motivo para declarar inexequible la parte acusada.

"Como observación común a los dos cargos precedentes, se anota que el legislador hubiera podido establecer que también el ejercicio profesional se tuviera en cuenta al calificar los concursos, tanto para el ingreso al servicio como para admisión a la carrera, como lo desea el actor, pero que la Constitución no lo obligaba a ello y que, de consiguiente, si no lo consideró conveniente o necesario, nada hay objetable por este aspecto".

15. D. Cargos contra el artículo 65 del Decreto 250.

El cual reza:

"Artículo 65. El Consejo Superior de la Administración de Justicia comunicará a quien corresponda la provisión, la totalidad de los nombres de quienes hayan aprobado el concurso para su consideración".

16. El demandante es en este punto parco en demasía, pues incluye la disposición transcrita entre las acusadas, sin puntualizar violaciones ni razones concretas.

A vista de la deficiencia anotada, procede estimar que respecto de esta disposición la demanda es inepta, por no reunir los requisitos exigidos en los numerales 2º y 3º del artículo 16 del Decreto 432 de 1969, sin que haya lugar, por tanto, a decisión de mérito sobre este punto.

CONCLUSIONES

17. El estudio que precede, permite llegar a las siguientes conclusiones:

A. Acerca del inciso primero del artículo 5 y los artículos 57, 62, 71, 72 y 128 del Decreto 250 de 1970, no es el caso de fallar en el fondo, por depender tales disposiciones de un mandato contenido en la Ley de autorizaciones 16 de 1968, en virtud de la cual fueron dictadas, y no haber sido demandada dicha ley.

B. Acusación contra el numeral octavo del artículo 16. Es exequible y no entraña facultades discrecionales.

C. Cargos contra los artículos 38 y 50 (numeral tercero): Estos deben declararse exequibles, porque los cánones constitucionales invocados (154 a 158), no significan en modo alguno que el ejercicio de la abogacía sea requisito indispensable para ingresar a la carrera judicial.

D. Acusación contra el artículo 65: Es inepta la demanda en este punto, por no señalar el actor en su libelo disposiciones infringidas ni aducir razones de infracción.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Primero. No es el caso de fallar en el fondo sobre las peticiones de inexequibilidad referentes a los artículos 5 (inciso primero) y 57, 62, 71, 72 y 128 del Decreto-ley 250 de 18 de febrero de 1970, "por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial";

Segundo. Es exequible el inciso primero del artículo 16 del citado Decreto 250.

Tercero. Es exequible el numeral 8º del mismo artículo 16, en cuanto no implica ningún poder discrecional según se observa en el número 11 de la parte motiva;

Cuarto. Es exequible el artículo 38 del Decreto citado;

Quinto. Es exequible el inciso tercero del artículo 50 de dicho Decreto 250 en la parte demandada que reza: "también se concederá valor propio a la antigüedad y a la permanencia en el servicio";

Sexto. No se resuelve sobre la demanda referente al artículo 65 del Decreto 250 de 1970, por ineptitud.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese al Ministro de Justicia, a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Edmundo Harker Puyana, Ignacio Reyes Posada, Conjuez, *Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SENTENCIA RECURRIDA

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., 21 de octubre de 1970. (Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Herman Gans Abello presentó demanda de inexequibilidad contra varios artículos del Decreto-Ley 250 de 1970.

Al correrse traslado al Procurador General de la Nación, éste se refirió a uno de los artículos acusados, el 65, haciendo la siguiente observación:

"Séptima. No expone el actor el concepto en que el artículo 65 del Decreto 250 puede ser violatorio de la Constitución, y ni siquiera cita precepto alguno de ésta como infringido.

"En rigor, puede estimarse que en esta parte la demanda adolece de ineptitud por no reunir requisitos exigidos por el Decreto 432 de 1969 en su artículo 16, numerales 2º y 3º".

Habiéndose comprobado que el reparo del Procurador tenía pleno fundamento, en la sentencia del 19 de agosto del año en curso, se resolvió lo siguiente:

"Sexta. No se resuelve sobre la demanda referente al artículo 65 del Decreto 250 de 1970, por ineptitud".

El actor en memorial de fecha 9 de septiembre último manifiesta su inconformidad con el numeral sexto transcrito de la parte resolutiva de la sentencia referida, y declara:

"En cuanto a la ineptitud del artículo 65 del Decreto 250 de 1970 por no haber señalado el precepto constitucional infringido, aunque del contexto del libelo se deduce que lo fue el artículo 162 de la Superley, a más de la tacha de que la declaratoria de ineptitud es inoportuna y de la fundamental de que el artículo 214 de la Constitución exige decisión definitiva con vocablos que indican que se trata de salir de la duda o problema mediante un juicio fijo, lo que señala un proceso que termina, encontramos que el artículo 29 del Decreto 432 de 1969 ordena a la Corte a confrontar los preceptos acusados con toda la Constitución, debiendo hacer la declaratoria de inconstitucionalidad si encontrare violado algún mandato aunque no fuere el señalado por el actor".

Relacionado lo transcrito con el artículo 26 de la Carta, el mismo actor finaliza su memorial con las siguientes palabras:

"Pero si se insistiera en que la demanda es inepta, al menos en parte, se deberá entonces declarar nulo el juicio a partir de su aceptación, para que luego haya proceso debido".

Para resolver se considera

a) El trámite de los asuntos sobre constitucionalidad de las leyes, por ejercicio de la acción pública de que trata el artículo 214 de la Carta, se encuentra establecido en esa norma y en el Decreto 432 de 1969, y consiste esencialmente en la admisión, si es del caso; el traslado al Procurador hasta por treinta días; la adopción de proyecto, dentro del término igual, por la Sala Constitucional; y la decisión final correspondiente a la Sala Plena, dentro de los sesenta días siguientes.

b) Este trámite fue rigurosamente observado en el caso que se examina. Durante el mismo ningún Magistrado se declaró impedido para conocer del negocio, ni fue recusado por el Procurador o el demandante, como lo permite, obviamente antes de la decisión final, el artículo 26 del Decreto en referencia.

c) La sentencia fue motivada, y si no hubo pronunciamiento de fondo, como en ella se explica, en lo relativo a una de las peti-

ciones, fue porque la demanda adolecía de tales defectos sustanciales, que era imposible omitirlo.

d) Contra las sentencias en materia de constitucionalidad que profiere la Corte no existe recurso alguno; ni pueden aplicarse por analogía, las normas sobre nulidad que consagran los artículos 448 a 460 del Código de Procedimiento Civil, y los artículos 113 a 119 de la Ley 167 de 1941; ni en gracia de discusión las supuestas causales invocadas por el memorialista tienen algo que ver, ni por asomo, con tales disposiciones; ni en los juicios a que éstas se refieren cabe el incidente de nulidad después de pronunciada la sentencia definitiva.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia,

Resuelve

No es admisible la solicitud del ciudadano Herman Gans Abello sobre nulidad de la sentencia de diecinueve de agosto de mil novecientos setenta, o del juicio respectivo.

Notifíquese y archívese el memorial.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DIRECTOR NACIONAL Y DIRECTORES SECCIONALES DE INSTRUCCION CRIMINAL

La Corte se declara INHIBIDA, por ineptitud de la demanda, para decidir en el fondo sobre la acción de inexequibilidad contra los artículos 4º, numeral 4; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10; 11; 12; 15; 18; 19; 20; y 22 del Decreto ley 2267 de 1969.

"En los conceptos transcritos literalmente como explicativos de la infracción constitucional que pretende el actor, no encuentra la Corte fundamento suficiente para proceder al estudio de cada uno de los aspectos que suscita la creación de este organismo administrativo, ni siquiera se pueden presumir las razones que pretendió el acusador invocar como justificación de su propósito.

Una decisión a fondo con supuestos imaginarios conduciría a planteamientos jurídicos no buscados, ni sometidos a la competencia de la Corte dentro del estricto campo de sus atribuciones.

Para evitar estas situaciones, el artículo 16 del Decreto 432 de 1969 que reglamenta el procedimiento para el estudio y despacho de los asuntos constitucionales, exige entre otros requisitos que se expresen las razones por las cuales los textos acusados se estiman violados. Estas razones, en tratándose de causales distintas del exceso de facultades en la expedición de las normas, se deben referir individualmente a cada uno de los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda total o parcialmente.

Por otra parte, la admisión de una demanda no conduce necesariamente a un pronunciamiento de fondo, ya que bien puede inhibirse la Corte cuando a pesar de estar cumplidos los requisitos externos se encuentra que se ha omitido la exposición de las razones justificativas de la violación de la Carta.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, D. E., agosto 28 de 1970.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

I - LA DEMANDA

El ciudadano Herman Gans Abello, en uso de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Política, pide que se declaren inexequibles las siguientes disposiciones del Decreto-ley número 2267 de 1969, diciembre 31), "por el cual se dictan normas sobre instrucción penal".

Artículos 4º, numeral 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20 y 22.

Las normas acusadas son del siguiente tenor:

"Artículo 4º Son funciones del Consejo Nacional de Instrucción Criminal:

"....

"4º Nombrar y remover libremente al Director Nacional y a los Directores Seccionales de Instrucción Criminal.

"Artículo 5º Para cumplir sus funciones, el Consejo se reunirá a lo menos una vez al mes. El Director Nacional de Instrucción Criminal será Secretario Ejecutivo del Consejo y tendrá voz en sus deliberaciones.

"Artículo 6º Créase el cargo de Director Nacional de Instrucción Criminal con sede en Bogotá.

"El Director Nacional de Instrucción Criminal deberá reunir las calidades que la Constitución exige para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y gozará de su misma remuneración.

"Artículo 7º Son funciones del Director Nacional de Instrucción Criminal:

"a) Dirigir, coordinar y vigilar administrativamente el funcionamiento de las Direcciones Seccionales de Instrucción Criminal;

"b) Colaborar activamente con la Procuraduría General de la Nación para el mejor cumplimiento de la misión que a ésta corresponde respecto de la instrucción criminal;

"c) Promover y organizar programas de adiestramiento y especialización para funcionarios de instrucción y personal subalterno, dentro de los planes trazados por el Consejo Nacional de Instrucción Criminal;

"d) Presentar proyectos de pautas y programas sobre política criminal al Consejo Nacional de Instrucción Criminal; y

"e) Organizar el registro de todas las personas contra quienes exista orden de captura emanada de cualquier funcionario penal de la República y proveer a su efectividad con el concurso de la Policía Judicial.

"Artículo 8º Créanse trece oficinas seccionales de Instrucción Criminal, así:

Barranquilla, con sede en Barranquilla y comprensiva de los Distritos Judiciales de Barranquilla, Santa Marta, Valledupar y Riohacha.

Bogotá, con sede en Bogotá, y comprensiva de los Distritos Judiciales de Bogotá y Villavicencio.

Bucaramanga, con sede en Bucaramanga y comprensiva de los Distritos Judiciales de Bucaramanga y San Gil.

Cali, con sede en Cali y competencia en los Distritos Judiciales de Cali y Buga.

Cartagena, con sede en Cartagena y comprensiva de los Distritos Judiciales de Cartagena, Sincelejo y Montería.

Cúcuta, con sede en Cúcuta y comprensiva de los Distritos Judiciales de Cúcuta y Pamplona.

Ibagué, con sede en Ibagué y competencia en el mismo Distrito Judicial.

Manizales, con sede en Manizales y competencia en los Distritos Judiciales de Manizales, Pereira y Armenia.

Medellín, con sede en Medellín, y comprensiva de los Distritos Judiciales de Medellín y Quibdó.

Neiva, con sede en Neiva y competencia en el mismo Distrito Judicial.

Pasto, con sede en Pasto y competencia en el Distrito Judicial del mismo nombre.

Popayán, con sede en Popayán y competencia en el Distrito Judicial del mismo nombre.

Tunja, con sede en Tunja y competencia en los Distritos Judiciales de Tunja y Santa Rosa.

"Artículo 9º Los Directores Seccionales de Instrucción Criminal deberán reunir las calidades que la Constitución exige para ser Magistrado de Tribunal Superior y gozarán de su misma remuneración.

"Artículo 10. Son funciones del Director Seccional de Instrucción Criminal:

"a) Coordinar administrativamente el funcionamiento de los Juzgados de Instrucción Criminal de su jurisdicción;

"b) Colaborar con la Procuraduría Distrital y la Sala Penal del respectivo Tribunal para el mejor cumplimiento de la misión que a ellas incumbe en relación con la instrucción criminal;

"c) Señalar el Juez ambulante de Instrucción Criminal que corresponda para iniciar o proseguir la investigación de un delito de su competencia, en virtud de solicitud hecha por el Juez de conocimiento, por un funcionario de Instrucción o por el Ministerio Público y cuando así lo aconsejen la gravedad y características del delito cometido;

"d) Autorizar mediante resolución a los Jueces de Instrucción Criminal de su territorio para practicar diligencias penales fuera de su jurisdicción;

"e) Atender a la distribución de los sumarios y vigilar el cumplimiento de los turnos en la instrucción de los procesos penales en las ciudades donde haya varios Jueces de Instrucción;

"f) Reconocer y autorizar el pago de viáticos y transportes a los Jueces de Instrucción y a sus subalternos;

"g) Llevar el registro de todas las personas contra quienes exista orden de captura emanada de cualquier funcionario penal de su territorio y, con el concurso de la Policía Judicial, proveer a la ejecución de tales órdenes.

"Artículo 11. Los Juzgados de Instrucción Criminal serán distribuidos por el Gobierno

Nacional, consultando el Consejo Nacional de Instrucción Criminal, para cada período en los distintos Distritos Judiciales del país, de acuerdo con las necesidades de cada uno de éstos. El Gobierno proveerá al funcionamiento y dotación de tales Juzgados conforme a las disponibilidades presupuestales dentro del monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropiaciones".

"Artículo 12. Los Jueces de Instrucción Criminal serán radicados y ambulantes. Unos y otros tendrán su sede en la cabecera del respectivo Distrito Judicial o en cabecerá de Circuito. La radicación será consultada con el Consejo Nacional por el Director Seccional.

"El Director Seccional podrá enviar a los ambulantes y a los radicados en cabecera de Circuito a cualquier municipio dentro de su jurisdicción para iniciar o proseguir la investigación de un delito de su competencia.

"....

"Artículo 15. Corresponde a los Jueces de Instrucción ambulantes la instrucción de cualquier proceso por delitos de competencia de los Jueces Superiores y de Circuito, pero sólo podrán iniciar y proseguir investigaciones por señalamiento del correspondiente Director Seccional de Instrucción Criminal.

"....

"Artículo 18. Cuando el Juez del conocimiento tenga queja fundada de que un Juez de Instrucción no está adelantando satisfactoriamente una investigación, podrá asumir directamente la instrucción o solicitar al Director Seccional el cambio de aquél o asignar el sumario al Juez Municipal que corresponda.

"Artículo 19. Los Jueces de Instrucción Criminal serán nombrados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en Sala Plena para un período de dos años. Con tal fin la Sala Penal de cada Tribunal pasará a la Sala Plena lista de candidatos.

"En la elección de estos Jueces se tendrán en cuenta las normas de los Decretos 901 y 902 de 1969.

"Hecha la elección el Presidente de la Sala Penal del Tribunal informará de ella al Director Seccional de Instrucción Criminal respectivo para que éste haga la distribución de los Jueces de Instrucción designados, conforme al artículo 12 de este Decreto.

"Artículo 20. Los Jueces de Instrucción Criminal tendrán competencia en el territorio de su Distrito, pero dentro de los sumarios que instruyen podrán practicar diligencias fuera de aquél, mediante autorización del Director Seccional, cuando su urgencia e importancia para los fines del sumario que adelantan haga aconsejable tal determinación.

"....

"Artículo 22. El Director Nacional de Instrucción Criminal, los Directores Seccionales, los Jueces de Instrucción y sus subalternos tendrán derecho a devengar viáticos y a que se les reconozcan gastos de transporte, cada vez que se ausenten de su sede en cumplimiento de sus funciones y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, consultando el Consejo Nacional de Instrucción Criminal".

II - DISPOSICIONES QUE EL ACTOR ENCUENTRA VIOLADAS

Cita como infringidos los artículos 157, 142 y 143 de la Carta.

En las consideraciones de la Corte se transcriben los breves conceptos que el actor aduce para explicar la infracción.

III - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dice este funcionario:

1º Que ni el organismo ni los funcionarios creados por el Decreto 2267 de 1969 afectan la dependencia jerárquica que los Jueces de Instrucción Criminal tienen de los Tribunales Superiores según el artículo 157 de la Constitución;

2º Que la Carta no establece la dependencia administrativa de los Jueces de Instrucción Criminal de los Tribunales Superiores y que: "bien puede la ley disponer que los servicios administrativos necesarios para el eficaz desempeño de la magistratura y de la judicatura hagan parte del sistema judicial, incorporados a su jerarquía y sistema, o bien que pertenezcan a la Rama Ejecutiva o en parte sean de aquélla y en parte de ésta";

3º Que las disposiciones acusadas no suprimen ni siquiera limitan las funciones de vigilancia que corresponden al Ministerio Público y al Procurador General de la Nación en particular, de conformidad con los artículos 143 y 145 de la Constitución; y

4º Que los artículos citados por el actor no determinan la competencia por el aspecto territorial omitiendo en cambio, citar el artículo 7º de la Carta que es el pertinente.

IV - CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera

El actor acusa de inexequibles los artículos 4º, numeral 4º; 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20 y 22 del Decreto número 2267 de 1969 "por el cual se dictan normas sobre Instrucción Penal", cuya transcripción literal hace en la demanda.

Por medio de las normas citadas se crea un organismo denominado "Consejo Nacional de Instrucción Criminal" y se le asignan las correspondientes funciones.

Igualmente se crea el cargo de Director Nacional de Instrucción Criminal, se determinan las calidades para desempeñarlo y se fijan sus funciones.

Se crean también trece oficinas seccionales de instrucción criminal, señalando su ubicación territorial que comprende uno o varios departamentos y los correspondientes distritos judiciales; se determinan las calidades y funciones de los directores seccionales de instrucción criminal.

Se establece que los jueces de instrucción criminal se nombrarán por los Tribunales Superiores en Sala Plena para períodos de dos años, los que serán radicados y ambulantes, y señala la competencia de ellos y la manera de asumir las investigaciones.

Además se provee la forma de colaborar en la prestación de este importante servicio público, no sólo en cuanto a la más expedita distribución del trabajo, según las necesidades regionales por el aspecto delictivo, sino en cuanto al pago de los viáticos, suministro de dotación, medios de transporte, etc.

La creación de estos cargos, la exigencia de calidades especiales para su desempeño, la determinación de funciones propias de ese nuevo organismo y las que se asignan en particular a cada funcionario, el señalamiento de la competencia de los jueces de instrucción dentro de un territorio preciso y la ampliación de esa competencia en señalados casos, la inversión de fondos para el correcto funcionamiento de estos servicios, son aspectos que comprenden un amplio sector de la administración y tocan también la rama jurisdiccional del poder público.

Segunda

En la demanda como lo anota el Procurador General, se aducen dos clases de razones: de violación de los artículos 157, 142 y 143 de la Carta unas, y de simple conveniencia otras.

Las primeras se toman del libelo en su totalidad así:

"El artículo 157 de la Superley creó, conjuntamente con los Jueces Superiores, de Circuito, de Menores y Especializados, a los Jueces de Instrucción Criminal, por lo que debe colegirse que el tratamiento para los unos debe ser idéntico al tratamiento para los otros, ya que el Constituyente usó las mismas palabras para todos y no dejó al legislador la potestad de establecer excepciones para ninguno de ellos. Tanto los Jueces Superiores como los de Circuito, como los de Menores, como los Especializados, como los de Instrucción Criminal son elegidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente, en Sala Plena y para un período de dos años, lo que equivale a decir que la dignidad de Juez de Instrucción Criminal tiene origen en un acto eminentemente administrativo, cual es la nominación, lo que además, especifica al Superior Administrativo, y señala el ámbito de jurisdicción. Una vez nombrado por el respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial un Juez Superior éste queda bajo el gobierno de dicho Tribunal y su autoridad no podrá traspasar los límites del pertinente Distrito. No hay razón válida alguna para que no deba predicarse lo mismo de los Jueces de Instrucción Criminal. Nombrados por un Tribunal deben, al igual que los demás Jueces,

depender administrativamente del Tribunal que los nombró y ser vigilados por el Ministerio Público. Síguese de lo expresado que los cargos de Director Nacional de Instrucción Criminal y de Directores Seccionales de Instrucción Criminal son contrarios a los artículos 157, 142 y 143 de la C. N."

Las razones de conveniencia como la erogación de fondos del erario y la duplicidad de funciones no atañen al estudio de la Corte por el aspecto de constitucionalidad de las normas acusadas, según lo ha precisado ya esta Corporación.

Tercera

En los conceptos transcritos literalmente como explicativos de la infracción constitucional que pretende el actor, no encuentra la Corte fundamento suficiente para proceder al estudio de cada uno de los aspectos que suscita la creación de este organismo administrativo, ni siquiera se pueden presumir las razones que pretendió el acusador invocar como justificación de su propósito.

Una decisión a fondo con supuestos imaginarios conduciría a planteamientos jurídicos no buscados, ni sometidos a la competencia de la Corte dentro del estricto campo de sus atribuciones.

Para evitar estas situaciones, el artículo 16 del Decreto 432 de 1969 que reglamenta el procedimiento para el estudio y despacho de los asuntos constitucionales, exige entre otros requisitos que se expresen las razones por las cuales los textos acusados se estiman violados. Estas razones, en tratándose de causales distintas del exceso de facultades en la expedición de las normas, se deben referir individualmente a cada uno de los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda total o parcialmente.

Por otra parte, la admisión de una demanda no conduce necesariamente a un pronunciamiento de fondo, ya que bien puede inhibirse la Corte cuando a pesar de estar cumplidos los requisitos externos se encuentra que se ha omitido la exposición de las razones justificativas de la violación de la Carta.

Es pertinente al respecto este concepto de la Corte:

"Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos o formales, se acomoda a los requistos que señala la ley, como son sustancialmente la transcripción de las normas acusadas, la cita de los preceptos de la Carta que se estiman infringidos y la expresión clara del concepto de la violación. Pero el que reúna tales exigencias no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo, al igual de lo que ocurre por ejemplo en materia civil, como cuando existe un defecto de tal índole que haga imposible dicho pronunciamiento". (Sentencia de fecha 20 de febrero de 1970).

V - FALLO

Por 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

Declararse inhibida para decidir en el fondo sobre la demanda de los artículos 4º, numeral 4º; 5º, 6º, 7º, 8º. 9º, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20 y 22 del Decreto-ley número 2267 de 1969, por ineptitud de la demanda.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Edmundo Harker Puyana, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Barbosa, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SENTENCIA RECURRIDA

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

Bogotá, D. E., octubre treinta de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Herman Gans Abello pide se anule el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, con fecha 28 de agosto de este año, por medio del cual se declaró inhibida para decidir en el fondo sobre la exequibilidad de los artículos 4º numeral 4º; 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20 y 22 del Decreto-ley Nº 2267 de 1969.

Aduce como fundamento de esta solicitud tres razones:

a) Que el fallo va contra el debido proceso, porque la Corte está obligada a decidir definitivamente en esta clase de acciones, con lo cual se violan los artículos 26 y 214 de la Constitución; b) Que la sentencia no es motivada, con lo cual se viola el artículo 163 de la Carta; y c) Que la sentencia aparece firmada por el Magistrado doctor J. Crótatas Londoño, quien estaba impedido por haber intervenido en la expedición de la norma acusada.

Se considera

a) En el fallo a que alude el peticionario se cumplió la plenitud de las formas procesales requeridas por el Decreto 0432 de 1969, en cuanto al trámite que la Sala Constitucional debe dar a esta clase de acciones, sui generis, en que al actor incumbe únicamente la formulación de la acusación sin que tenga posterior ingerencia en el trámite.

Si la demanda reúne los requisitos del artículo 16 del Decreto citado y la norma está vigente la decisión será de fondo.

b) En la motivación de la sentencia se encuentran estos conceptos explicativos de la decisión inhibitoria: "... el artículo 16 del Decreto 0432 de 1969 que reglamenta el procedimiento para el estudio y despacho de los asuntos constitucionales, exige entre otros requisitos que se expresen las razones por las cuales los textos acusados se estiman violados. Estas razones, en tratándose de causales distintas del exceso de facultades en la expedición de las normas, se deben referir individualmente a cada uno de los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda total o parcialmente.

"Por otra parte, la admisión de una demanda no conduce necesariamente a un pronunciamiento de fondo, ya que bien puede inhibirse la Corte cuando a pesar de estar cumplidos los requisitos externos se encuentra que se ha omitido la exposición de las razones justificativas de la violación de la Carta".

c) En el trámite de los negocios de inconstitucionalidad los incidentes son taxativos, y pronunciado el fallo, no se acepta contra tal decisión recurso alguno, mucho menos incidentes de cualquier naturaleza.

Tal es precisamente el querer del artículo 214 de la Constitución al ordenar que los fallos sean definitivos.

Las razones anteriores son suficientes para que la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelva

Negar la solicitud del ciudadano Herman Gans Abello de nulidad del fallo fechado el 28 de agosto del presente año, ya mencionado.

Notifíquese y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTUDIOS DE DERECHO

La Corte se declara inhibida, por ineptitud de la demanda, para decidir en el fondo sobre la acción contra el Art. 17 del Decreto-ley 970 de 1970.

"En la demanda que se examina aparece acusada sólo una de las normas que integran la proposición jurídica completa o también el acto jurídico complejo, si así puede llamarse, pero conceptualmente único, que constituyen el estatuto legal sobre títulos que habilitan para el ejercicio de la abogacía o la vocación a ciertos cargos públicos. Por lo tanto, debiendo ser dos o más, y no uno solo, los preceptos materia de acusación, dada su conexidad, ésta resultaría rota y con ella la continencia de la causa, si la Corte procediera a su estudio y fallo de fondo.

En conclusión, existe ineptitud de la demanda, y de tal naturaleza, que impide dictar sentencia que resuelva definitivamente el asunto, apenas en forma parcial y defectuosa sometido a la consideración de la Corte.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional. — Bogotá, D. E., veintiocho de agosto de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano Herman Gans Abello, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, demanda de la Corte que se declare inexequible el artículo 17 del Decreto-ley número 970 de 1970.

LA DISPOSICION ACUSADA

El texto de la norma, objeto de la demanda, es el siguiente:

"Decreto número 970 de 1970
(Junio 18)

"por el cual se promueve la reforma de los estudios de Derecho.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

Decreta

.....

"Artículo 17. En todos los casos en que la Constitución o la ley exijan la calidad de abogado titulado para el desempeño de una función pública o para el ejercicio de la profesión, tal requisito se considerará satisfecho, sin reservas, con el título de abogado".

LA DEMANDA

1) El actor estima infringidos los artículos 144, 150, 155, 157 y 158 de la Constitución, y sobre el concepto de violación razona, en síntesis, así:

La norma acusada se refiere a quienes habiendo terminado estudios de Derecho no se gradúan y sin haber presentado exámenes preparatorios ni tesis reciben título de abogado, distinto en el Decreto 970 del de Doctor en Derecho.

Cuando el constituyente, sigue el actor, en los artículos 144, 150, 155 y 158, exigió título de abogado para el desempeño de los cargos superiores del Ministerio Público y de la Rama Jurisdiccional, estaba refiriéndose a los individuos que, después de finalizar los estudios académicos del caso, presentaran exámenes preparatorios y tesis, recibiendo finalmente título de doctor en Derecho y Ciencias Políticas, no simplemente a quienes terminaran aquellos estudios.

2) En consecuencia, si las normas constitucionales citadas exigen grado de doctor en Derecho, como equivalente a título de abogado, para el desempeño de las funciones públicas a que se refieren, el artículo 17 del Decreto-ley 970 es inconstitucional por ese extremo, salvo en cuanto al ejercicio profesional, porque para éste el artículo 40 de la Carta permite al legislador establecer excepciones.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1) El Procurador General de la Nación estima que es arbitrario afirmar que cuando los preceptos constitucionales, citados por el demandante, exigen título de abogado, se refieren sólo a quienes ostenten título de doctor en Derecho y Ciencias Políticas, pues la Carta no califica ni clasifica dichos títulos, ni señala requisitos para obtenerlos, cuestión que deja a su reglamentación por la ley.

2) Por lo mismo, si las leyes, o el Gobierno en uso de facultades extraordinarias, fijan ciertos planes de estudios de derecho y reglamentan la profesión, conforme al artículo 39 de la Carta, y establecen dos formas de calificar y demostrar la idoneidad, como lo hace el Decreto 970, no se violan los preceptos invocados por el actor cuando se atribuye al "título profesional de abogado" la capacidad de satisfacer el requisito que la Constitución exige para el ejercicio de ciertas funciones públicas, aparte del más alto que contempla el mismo decreto, o sea el de doctor en Derecho.

En consecuencia, solicita que se declare exequible el artículo acusado.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) El Decreto-ley 970 de 1970, en disposiciones distintas a la acusada, establece, para quienes terminan estudios de derecho, dos títulos diversos, a saber: el "título profesional de abogado", para el cual basta la aprobación de todos los cursos reglamentarios y el lleno de los demás requisitos que señalen las respectivas facultades; y el "grado de doctor", que se otorga, siempre después de culminados los estudios básicos de derecho, a quienes adelanten otros adicionales, o aprueben determinados exámenes de aptitud, o hayan desempeñado algunos cargos por cierto tiempo, y cumplan otras exigencias.

Pero el artículo 17 del Decreto 970 de 1970, de por sí carece de mayor significado, en el caso de la demanda, si no se le pone en relación directa con aquellos otros preceptos, que no fueron acusados. En otras palabras, para estudiar y decidir sobre la constitucionalidad del artículo 17, que habilita a los profesionales con título de abogado para desempeñar ciertas funciones públicas o ejercer la profesión, es absolutamente necesario definir previamente lo relativo a la constitucionalidad de ese título, tal como la concibe y autoriza el mismo Decreto 970, en normas que no fueron sometidas a la Corte. Y es tan visible la conexidad entre el artículo 17, único demandado, y las disposiciones de que es consecuencia, que hasta fue advertida por el mismo actor, quien argumenta casi siempre, aunque sin citarlos, con referencia a los artículos que a la postre omitió hacer objeto de su libelo.

2) En otras ocasiones ha dicho la Corte, y al parecer conviene repetirlo, que el hecho de que una demanda se ciña externamente a las exigencias del Decreto 432 de 1969, no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo, al igual de lo que ocurre por ejemplo en materia civil, como cuando existen defectos de tal índole y magnitud en su formulación que hagan imposible dicho pronunciamiento.

En la demanda que se examina aparece acusada sólo una de las normas que integran la proposición jurídica completa o también el acto jurídico complejo, si así puede llamarse, pero conceptualmente único, que constituyen el estatuto legal sobre títulos que habilitan para el ejercicio de la abogacía o la vocación a ciertos cargos públicos. Por lo tanto, debiendo ser dos o más, y no uno solo, los preceptos materia de acusación, dada su conexidad, ésta resultaría rota y con ella la continencia de la causa, si la Corte procediera a su estudio y fallo de fondo.

3) En conclusión, existe ineptitud de la demanda, y de tal naturaleza, que impide dictar sentencia que resuelva definitiva-

mente el asunto, apenas en forma parcial y defectuosa sometido a la consideración de la Corte.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve

Declararse inhibida, por ineptitud de la demanda, para decidir en el fondo sobre la que presentara el ciudadano Herman Gans Abello contra el artículo 17 del Decreto-ley 970 de 1970.

Publíquese, cópiese. notifíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SENTENCIA RECURRIDA

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

Mediante sentencia de veintiocho de agosto del presente año, recaída en demanda de inexequibilidad del ciudadano Herman Gans Abello contra el artículo 17 del Decreto-ley 970 de 1970, esta corporación decidió declararse inhibida, por ineptitud sustantiva de la demanda, para decidir en el fondo sobre la cuestión propuesta.

En memorial de 5 del pasado mes de septiembre, el demandante solicita de esta corporación que se declare nulo el fallo en referencia, por cuanto el artículo 214 de la Constitución prescribe que éste debe ser definitivo, y el inhibitorio no lo es; porque "la excepción de inepta demanda es dilatoria y únicamente las excepciones perentorias se deciden en la sentencia"; porque el fallo tiene una fundamentación que no es idónea; y porque en él intervino el Magistrado doctor Crótatas Londoño, estando impedido para ello. En consecuencia, dice el memorialista, debe aplicarse el artículo 26 de la Constitución, sobre juzgamiento conforme a leyes preexistentes, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, de cuya violación se deriva una nulidad genérica.

El memorialista apoya sus afirmaciones en una crítica de la parte motiva de la sentencia mencionada.

Para resolver se considera:

a) El trámite de los asuntoss sobre constitucionalidad de las leyes, por ejercicio de la acción pública de que trata el artículo 214 de la Carta, se encuentra establecido en esa norma y en el Decreto 432 de 1969, y consiste esencialmente en la admisión de la demanda, si es del caso; el traslado al Procurador hasta por treinta días; la adopción de proyecto, dentro de idéntico término, por la Sala Constitucional; y la decisión final correspondiente a la Sala Plena, dentro de los sesenta días siguientes.

b) Este trámite fue rigurosamente observado en el caso que se examina. Durante el mismo ningún Magistrado se declaró impedido para conocer del negocio, ni fue recusado por el Procurador o el demandante, como lo permite, obviamente antes de la decisión final, el artículo 26 del Decreto en referencia.

c) La sentencia fue motivada, y si no hubo pronunciamiento de fondo, como en ella se explica, fue porque la demanda adolecía de tales defectos sustanciales, que era imposible emitirlo, sin romper la continencia de la causa.

d) Contra las sentencias en materia de constitucionalidad que profiere la Corte no

existe recurso alguno; ni pueden aplicarse por analogía, que no cabe en derecho público, las normas sobre nulidad que consagran los artículos 448 a 460, del Código de Procedencia Civil, y los artículos 113 a 119 de la Ley 167 de 1941; ni en gracia de discusión las supuestas causales invocadas por el memorialista tienen algo que ver, ni por asomo, con tales disposiciones; ni en los juicios a que éstas se refieren cabe el incidente de nulidad después de pronunciada la sentencia definitiva.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia,

Resuelve

No es admisible la solicitud del ciudadano Herman Gans Abello sobre nulidad de la sentencia de veintiocho de agosto de mil novecientos setenta, de que se hizo mención.

Notifíquese y archívese el memorial.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PERIODOS DE LOS MAGISTRADOS DE TRIBUNAL SUPERIOR, DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS CORRESPONDIENTES FISCALES

La Corte dispone que se esté a lo resuelto en sentencia de fecha 17 de agosto de 1970 sobre exequibilidad del artículo 7º del Decreto legislativo Nº 900 de 1969.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., agosto veintiocho de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano César Castro Perdomo, presentó, con fecha 23 de junio de este año, demanda de inconstitucionalidad del artículo 7º del Decreto extraordinario número 900 de 1969 (mayo 31).

TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

"Decreto número 900 de 1969
(Mayo 31)

"por el cual se establece la División Territorial Judicial del país, se determinan los despachos judiciales con los funcionarios y empleados que les corresponden, se fija fecha de iniciación de períodos de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces, y se dictan normas para el tránsito de legislación.

"El Presidente de la República de Colombia,

"en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma ley,

"Decreta

"....

"Artículo 7º Los períodos de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales, comenzarán a contarse a partir del 1º de agosto de 1969; y los períodos de los Jueces Superiores, de sus correspondientes Fiscales y de los Jueces de Menores, de Circuito y Municipales, comenzarán a correr el día primero de septiembre del mismo año".

El actor tacha de inconstitucionalidad únicamente el señalamiento de fecha de iniciación del período de los Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en la siguiente forma:

"El concepto de violación consiste en que la norma constitucional señaló como fecha inicial del período de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Colombia, el primero de mayo de 1915, y en cambio la disposición acusada fijó la del 1º de agosto de 1969, por lo cual existe una flagrante contradicción entre la norma Constitucional y la legal que convierte en inconstitucional el señalamiento acusado por la sencilla razón de que se cambió la fecha de iniciación de los Magistrados mencionados".

Contra la misma norma fue propuesta también demanda de inexequibilidad por el ciudadano Agustín Gómez Torres, en cuanto señaló fecha de iniciación de período de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales; esa demanda fue presentada el primero de abril de este año y decidida en sentencia definitiva de fecha 17 de agosto de 1970.

Como el objeto de la demanda del ciudadano Castro Perdomo queda comprendido dentro de la presentada por el ciudadano

Agustín Gómez Torres, no hay necesidad de hacer un nuevo estudio ni de proferir otra sentencia puesto que las decisiones sobre constitucionalidad que profiere la Corte son definitivas.

Por las razones 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

Estése a lo resuelto en sentencia de fecha 17 de agosto del presente año sobre exequibilidad del artículo 7º del Decreto legislativo número 900 de mayo 31 de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, Edmundo Harker Puyana, Miguel Angel García Barbosa, José María Esguerra Samper, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE TRAMITE

Procedencia de la acción. —El caso especial de los artículos 77, 92 y otros de la Carta. — La cuestión de fondo respecto de las normas acusadas. — Inhibición para decidir con relación a los parágrafos 1º y 2º del artículo 8º de la Ley 9ª de 1969.

Definido así el problema inicial, o sea el de que es pertinente la acción pública de inexequibilidad contra una ley o decreto con fuerza legislativa, aún por presuntas infracciones al procedimiento fijado en la Carta para su expedición, resulta claro, por ejemplo, que en el caso de las leyes esos vicios pueden consistir en que lleguen a adoptarse con una votación menor a la exigida, ordinaria o calificada; sin atender a leyes normativas, que por mandato de la Carta condicionan la actividad del legislador, como las de planes y programas, la orgánica del presupuesto, y el Reglamento de las Cámaras; por iniciativa de un congresista, cuando ella está reservada al Gobierno; o sin cumplir, especialmente, todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 81; y así podrían indicarse otros casos de viabilidad de la acción por defectos procedimentales.

Pero en todos ellos se trata no sólo de normaciones encaminadas a rodear la certeza la expresión de la voluntad legislativa, por la información previa, los necesarios debates, la magnitud de la votación que conforma aquella voluntad, o el sometimiento a determinadas regulaciones que buscan racionalizar el gasto público, sino también de preceptos cuya violación es fácilmente determinable, como cuestión objetiva o de hecho, por ejemplo en los casos de votaciones, publicación del proyecto, iniciativa del mismo y el número de debates; o por una confrontación con las reglas orgánicas atrás mencionadas.

II - EL CASO ESPECIAL DE LOS ARTICULOS 77, 92 Y OTROS

No sucede lo mismo frente a otros ordenamientos del estatuto que, a pesar de que genéricamente podrían denominarse como procedimentales, a veces implican verdaderas condiciones cuya calificación final se atribuye a organismos determinados; o que por su naturaleza se encaminan, más que todo, a señalar pautas para un conveniente y técnico desarrollo de la labor legislativa, y que por lo mismo dejan a las Cámaras, o a sus dignatarios el poder de decidir definitivamente los problemas que suscite su aplicación, asuntos que así precluyen o se agotan, sin que puedan trasladarse, por vía de acción de inexequibilidad, a una especie de nueva instancia en la Corte.

. . . . . .

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional. — Bogotá, D. E., agosto veintiocho de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano Octavio Escobar Restrepo, por conducto de su apoderado especial, doctor Gonzalo Vargas Rubiano, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, demanda de la Corte que se declaren inexequibles los parágrafos 1º y 2º del artículo 8º de la Ley 9ª de 1969.

LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las normas objeto de la demanda es el siguiente:

Ley 9ª de 1969
(Noviembre 6)

"por la cual se determinan las obras que el Gobierno Nacional auxiliará en el Departamento de Nariño, se modifican unas leyes y se dictan otras disposiciones.
El Congreso de Colombia,

Decreta

Artículo 8º ...
Parágrafo 1º Elévase al ciento por ciento la participación que para los municipios contempla la Ley 92 de 1959, y a $ 5.00, por cada onza de oro físico, el impuesto a que se refiere la Ley 32 (sic) de 1960. En cuanto se refiere al Municipio de Barbacoas, Departamento de Nariño, el aumento que contempla este parágrafo se destinará en su totalidad a los mismos fines u obras especificados en el artículo décimo.
Parágrafo 2º Quedan derogados los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 7º y su parágrafo, los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la Ley 53 de 1948, y reformados los artículos 1º y 6º de la misma Ley y la Ley 92 de 1959".
Es de advertir que la referencia hecha en el parágrafo 1º, transcrito, a la Ley 32 de 1960, debe entenderse a la Ley 22 de tal año, que trata sobre impuesto de oro físico.

LA DEMANDA

1) El actor señala como infringidos los artículos 77 y 92 de la Carta, que en lo esencial disponen que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo cual el Presidente de la respectiva Comisión podrá rechazar las iniciativas que no se acuerden con ella, decisión apelable ante la Comisión; y que el título de las leyes debe corresponder precisamente al contenido del proyecto.
2) En cuanto al concepto de la violación, el actor recuerda que tales disposiciones no existían en la Carta antes de la reforma de 1968, en la cual se introdujeron a fin de procurar la unidad de legislación por materias, evitar que se sorprenda la voluntad de las Cámaras con textos ajenos a ellas, y "dotar de poderes a los presidentes de las Comisiones y de las Cámaras para que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen", según se dice en la exposición de motivos, exigiendo además que el título de las leyes corresponda a su contenido. Y sobre la bondad de las nuevas normaciones constitucionales abunda el demandante en razonamientos.
3) En el caso de la Ley 9ª de 1969, que versa sobre contribución nacional para algunas obras del Departamento de Nariño, como lo enseña lo principal del título y su contenido, en el parágrafo 1º del artículo 8º se injertó un elemento extraño, consistente en elevar para todos los municipios del país, y no sólo respecto a los de Nariño, la participación contemplada por la Ley 92 de 1959 y también el impuesto sobre el oro físico establecido por la Ley 22 de 1960.
Es obvio para el demandante que si el fin y motivo de la ley es la determinación de ciertas obras o trabajos públicos en el Departamento de Nariño, nada tienen que hacer en ellas los parágrafos acusados, que procuran una elevación de impuestos y participaciones respecto a todos los distritos del país y la derogación o modificación de las leyes que antes regulaban tales asuntos.
4) Razona el demandante que el alcance del artículo 77 de la Carta no puede ser el de otorgar al Presidente de la Comisión, o finalmente a ésta, el poder de decidir definitivamente sobre la admisibilidad de las disposiciones o modificaciones de un proyecto, en forma tal que si no advierten oportunamente su incongruencia, nadie pueda después demandar su inexequibilidad, porque a semejanza con el caso de que el Presidente de la República no ejerza el derecho de objetar una ley, de ahí no se deriva que los ciudadanos carezcan de la acción mencionada; y porque en uno y otro caso la inconstitucionalidad no se purga por el hecho de que el Presidente de la Comisión se abstenga de rechazar las disposiciones o modificaciones incongruentes, o porque la Comisión misma las acepte, o el Presidente de la República, en la otra hipótesis, omita objetar un proyecto.

Finalmente, el actor no acepta que se cumpla el artículo 92 de la Constitución por sólo agregar en el título de la ley, después del objeto principal de ella, la frase común de que "se dictan otras disposiciones", que equivale a un fraude a la Carta y un medio de legislar sobre cuestiones diversas a la materia propia de cada estatuto legal.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

1) El Procurador General de la Nación considera que, al igual que el artículo 92, el 77 de la Carta "contiene normas de conveniencia sobre la manera de legislar, pues tiende a racionalizar y tecnificar el ejercicio de esa función por parte del Congreso, pero éste es su único alcance, vale decir, que con ser importante no se refiere a la esencia de la ley sino a su forma o presentación, ni implica regulación o limitación de la potestad legislativa... Por ello es ostensible la diferencia entre aquella previsión y otras contenidas, por ejemplo, en los artículos 79 y 80 de la Carta y en los que exigen mayorías calificadas para la aprobación de ciertos proyectos de ley, pues éstas, aun cuando se refieren al procedimiento, inciden en el tratamiento especial que el propio constituyente ha querido dar a determinados actos del legislador que considera de gran trascendencia e importancia... El incumplimiento de tales requisitos especiales en la formación de las leyes constituye, entonces, vicio de inconstitucionalidad, que puede dar origen a declaración de inexequibilidad del proyecto o de la ley, según lo establecido en el artículo 214 de la Carta; no así en el caso de los artículos 77 y 92 por las razones ya expuestas".

2) Además, advierte el Procurador que según lo que consta en los Anales del Congreso, todo el procedimiento de conformación y aprobación de la Ley 9ª de 1969 se cumplió antes de la vigencia de la reforma constitucional de 1968, y que si de hecho aparece como expedida en 1969, es por la circunstancia de que fue objetada por el Presidente de la República el 12 de diciembre de 1968, y tales objeciones sólo fueron decididas por el Congreso en sus sesiones de aquel año. De donde resulta que cumplido todo el trámite legislativo antes de entrar a regir la reforma de 1968, no hay por qué exigir que se hubiera ajustado a las previsiones de tal reforma en especial sus artículos 77 y 92.

3. En conclusión, el Procurador estima que es infundada la demanda y exequibles las normas acusadas.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

I. Procedencia de la acción por vicios de trámite

1. Poco después de expedido el Acto legislativo número 3 de 1910, cuyo artículo 41, hoy incorporado sustancialmente al 214 del orden, confió la guarda de la integridad de la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, ésta, a virtud de sentencia de 20 de octubre de 1913, relativa a la Ley 65 de 1911, decidió que su competencia se encontraba restringida al examen de las leyes por contravenir los preceptos sustanciales del estatuto fundamental, pero no por vicios en el trámite de su expedición.

Esta doctrina se mantuvo hasta que por sentencia de 28 de junio de 1952, recaída en demanda contra la Ley 9ª de 1951, mediante la cual se creó el Departamento de Córdoba, la Corte rectificó su criterio anterior, y sostuvo que habiendo recibido la misión de guardar la integridad de la Constitución, no podía haber en ésta disposiciones cuyo cumplimiento escapara a su control.

2. En el primer proyecto sobre la que sería reforma constitucional de 1968, se propuso (artículo 12, como sustitutivo del 85 de la Carta), que de las objeciones por vicios de procedimiento en la expedición de las leyes conociera el Consejo de Estado, pues según la exposición de motivos, tratándose de una cuestión de hecho debía deferirse su juzgamiento a tal entidad, y a la Corte el conocimiento por infracciones de fondo o conceptuales.

Esa propuesta no obtuvo asentimiento, y el texto adoptado en la primera vuelta dispuso, para sustituir el artículo 214, que era de competencia de la Corte conocer en los casos de objeciones presidenciales y en acciones de inexequibilidad, tanto por vicios de forma en la expedición de las leyes, como por el contenido de las mismas.

En la segunda vuelta el texto final, en lo pertinente, quedó así: "Artículo 214. A

la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1ª 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;

2ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano".

3. Por los antecedentes citados, y el texto mismo del nuevo artículo 214, no obstante que al referirse a vicios en la formación de las leyes en apariencia limita su conocimiento al caso de objeciones presidenciales, como fue opinión del ponente del Senado para la segunda vuelta, es claro que la Corte sí tiene plena competencia para decidir sobre los mismos en todos los casos de acción pública de inexequibilidad. En efecto:

a) Se conserva invariable el primer inciso, que de modo general encarga "la guarda de la integridad de la Constitución" a la Corte Suprema de Justicia, principio del cual ésta dedujo que su competencia versa sobre la infracción de cualquier precepto, así sea sólo de trámite, porque también los procedimientos forman parte del estatuto por cuya intangibilidad debe velar.

b) El numeral 1º simplemente define, como para que no se presenten dudas, en qué consiste la inconstitucionalidad de un proyecto, indicando que las objeciones presidenciales al mismo proceden "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación", lo cual constituye una proposición explicativa del concepto de inconstitucionalidad.

c) El numeral segundo trata de las tachas de "inconstitucionalidad", sin repetir la explicación que se da en el numeral primero, porque definido ya el concepto era innecesario reiterar su alcance. Y debe ser el mismo concepto, pues si fuera restrictivo, hubiera sido necesario puntualizar cuál de las dos formas de inconstitucionalidad quedaba excluída de la acción pública, si la referente al contenido material de la norma acusada o la relativa a los vicios de procedimiento, para precisar no sólo el ámbito de aquélla sino también el de la competencia de la Corte. Y como no se hizo esa diferenciación, es preciso concluir que la inconstitucionalidad de que trata el numeral 2º puede revestir cualquiera de las formas a que alude el numeral 1º del mismo artículo 214.

d) Además, el asunto quedó definido en norma positiva, dictada con base en el literal c) del artículo 76 del Acto Legislativo número 1 de 1968, o sea el Decreto número 432 de 1969, orgánico de la jurisdicción constitucional, y en el cual se señala que la acción de inexequibilidad, atribuída por la Carta a cualquiera ciudadano, comprende la "infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución", y de ahí que la demanda deba contener, cuando fuere el caso, "la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite impuesto por la Constitución, y en qué forma" (artículo 16). Complementariamente, el artículo 7º faculta para decretar las pruebas conducentes, "siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional".

4. Definido así el problema inicial, o sea el de que es pertinente la acción pública de inexequibilidad contra una ley o decreto con fuerza legislativa, aún por presuntas infracciones al procedimiento fijado en la Carta para su expedición, resulta claro, por ejemplo, que en el caso de las leyes esos vicios pueden consistir en que lleguen a adoptarse con una votación menor a la exigida, ordinaria o calificada; sin atender a leyes normativas, que por mandato de la Carta condicionan la actividad del legislador, como las de planes y programas, la orgánica del presupuesto, y el Reglamento de las Cámaras; por iniciativa de un con-

gresista, cuando ella está reservada al Gobierno; o sin cumplir, especialmente todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 81; y así podrían indicarse otros casos de viabilidad de la acción por defectos procedimentales.

Pero en todos ellos se trata no sólo de normaciones encaminadas a rodear la certeza, la expresión de la voluntad legislativa, por la información previa, los necesarios debates, la magnitud de la votación que conforma aquella voluntad, o el sometimiento a determinadas regulaciones que buscan racionalizar el gasto público, sino también de preceptos cuya violación es fácilmente determinable, como cuestión objetiva o de hecho, por ejemplo en los casos de votaciones, publicación del proyecto, iniciativa del mismo y el número de debates; o por una confrontación con las reglas orgánicas atrás mencionadas.

III. El caso especial de los artículos 77, 92 y otros

1. No sucede lo mismo frente a otros ordenamientos del estatuto que, a pesar de que genéricamente podrían denominarse como procedimentales, a veces implican verdaderas condiciones cuya calificación final se atribuye a organismos determinados; o que por su naturaleza se encaminan, más que todo, a señalar pautas para un conveniente y técnico desarrollo de la labor legislativa, y que por lo mismo dejan a las Cámaras o a sus dignatarios el poder de decidir definitivamente los problemas que suscite su aplicación, asuntos que así precluyen o se agotan, sin que puedan trasladarse, por vía de acción de inexequibilidad, a una especie de nueva instancia en la Corte.

Con referencia a la expedición de las leyes, algunos de tales casos son los siguientes:

a) El artículo 5º de la Carta, para la creación de nuevos Departamentos fija algunas condiciones y trámites, como solicitud de cierto número de Concejos y concepto favorable del gobierno, previamente emitido, y otros. Pero en el numeral 5º encarga directamente al Consejo de Estado verificar, mediante declaración suya, "que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo".

Así, es obvio que hecha por el Consejo de Estado la calificación favorable del proyecto, no podría la Corte más tarde examinar lo atinente a las condiciones y procedimientos que aquella entidad ya aceptó, agotando en esa forma cualquier posibilidad de tachar la ley respectiva como inconstitucional por esos extremos. Otra cosa sería, claro está, que pese a un concepto negativo del Consejo o a la falta absoluta del mismo, se expidiera la ley correspondiente, porque se estaría procediendo contra exigencia expresa de la Carta.

b) El artículo 91, sobre manifestación de urgencia, cumplidos ciertos términos prescribe que un proyecto, recomendado por el Gobierno, tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta que la respectiva Cámara o Comisión decidan sobre él. Sin embargo, tratándose de una cuestión de trámite, la falta de cumplimiento no puede acarrear vicios en el proyecto recomendado, ni siquiera en las leyes que llegaren a discutirse o votarse con preferencia al acto objeto de la manifestación de urgencia. Por el contrario, según el proyecto original de la reforma de 1968, en caso de tal contravención, si las Cámaras se clausuraban sin decidir sobre el asunto, el Gobierno podía poner en vigencia, con fuerza de ley, el proyecto así postergado, iniciativa que rechazó el constituyente por considerarla excesiva. Y aún más: en la ponencia del proyecto unificado para la segunda vuelta, su autor se queja de la poca efectividad de la recomendación de urgencia y agrega que "podría pensarse, para que el espíritu de dicha norma no pierda eficacia, en establecer, por ejemplo, que las decisiones legislativas que se tomen pretermitiendo la prelación establecida en el artículo queden viciadas de nulidad. Es simplemente una sugerencia para reabrir la discusión del asunto". Y lo cierto es que no se aceptó tal propuesta, y por todo ello resulta claro que si bien las Cámaras están obligadas a dar cumplimiento al artículo 91, su infracción carece de consecuencias en materia de inconstitucionalidad de las leyes.

2. De igual naturaleza son las prescripciones de los artículos 77 y 92, según pasa a verse:

a) El artículo 77, como lo demuestran sus antecedentes, y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar y hacer más técnico y homogéneo no sólo el trabajo del Congreso sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se trata de una cuestión eminentemente subjetiva, de apreciación librada al Congreso, donde ésta se agota. En efecto, la unidad o conexidad de las materias es asunto que depende de la finalidad de un proyecto, y es el propio legislador quien, cuando se ocupa de su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento. Por eso la Carta dio facultades al Presidente de la Comisión para rechazar, por sí, con su sola autoridad, las disposiciones o modificaciones que a su juicio no respeten el precepto. Y para abundar en seguridad, defirió a la Comisión respectiva el decidir finalmente el asunto.

Es evidente, entonces, que el artículo 77 de la Constitución, al tiempo que consagra el deseable principio de unidad de la ley, determina también la oportunidad para examinar y definir el asunto, o sea el primer debate, y otorga amplios poderes a los Presidentes de las Comisiones para hacer cumplir aquella norma, pudiendo ser revocadas sus decisiones por la respectiva corporación. Es en tal etapa y con la resolución del caso, si el asunto se plantea, cuando precluye toda posibilidad de nuevo examen, aún en juicio constitucional, porque la propia Carta ha encomendado directamente al Congreso mismo, por intermedio de sus autoridades y organismos, el definir la correspondencia y conexidad de las distintas partes de la ley.

Y como el actor arguye que la omisión en el examen de esa unidad, por desidia o inadvertencia eventuales de los Presidentes de las Comisiones, no puede enervar la acción de inexequibilidad, basta considerar que cuando dichos funcionarios no interponen su veto, hay que presumir, por el contrario, que a su juicio existe la conexidad reclamada, del mismo modo que si las Comisiones no rechazan ciertos artículos, es porque tácitamente están confirmando la aceptación inicial del presidente. Es que la Constitución no exige que el examen de la conformidad del proyecto al artículo 77 se haga mediante acto positivo, una resolución por ejemplo. Lo que confiere es una facultad de veto y el derecho a ser revocado por la entidad respectiva, y nada más.

b) En cuanto al artículo 92, relativo al título de las leyes y a la precisa correspondencia que debe tener con el contenido de las mismas, es también normación orientada al mejor ordenamiento y más fácil consulta de las leyes, pero ni por su naturaleza, texto y antecedentes, puede afirmarse que se trata de cuestión tan sustancial como para viciar el cuerpo de una ley y matarla toda, si hubo mala fortuna al redactar el título, que no es precisamente la parte dispositiva de la misma, sino apenas indicativa de su contenido. Y como es también asunto subjetivo, de apreciación personal del legislador sobre el tema principal de la ley, que debe ciertamente tener la mayor unidad, la síntesis que de ella haga para nominarla, queda por entero a su determinación. Es inadmisible la teoría de que la existencia de la ley resulte supeditada, final y decisivamente, a la confección del título, y a la apreciación de la Corte sobre la manera mejor y más comprensiva como pudiera redactarse.

c) De todo lo expuesto fluye la conclusión de que en ciertos casos, especialmente en los de los artículos 77 y 92, los ordenamientos allí indicados deben cumplirse por el legislador de la manera que él los entienda, con plena capacidad decisoria, sin que puedan luego dichas determinaciones ser sometidas al control de la Corte. Otra interpretación de los mismos conduciría a la total inseguridad jurídica.

III. La cuestión de fondo respecto a las normas acusadas

1. Aunque el actor sólo encontró infringidos los artículos 77 y 92 de la Constitución, que precisamente para el caso, según el análisis que antecede, no son pertinentes, en los juicios de exequibilidad la Corte tiene el deber de estudiar las normas acusadas a la luz de cualesquiera otros preceptos del estatuto. Pero en este caso, esa confrontación concreta la impide la demanda misma.

En efecto, los dos parágrafos del artículo 8º de la Ley 9ª de 1969, objeto de acusación, guardan tal conexidad con otras disposiciones de la misma ley, o de leyes anteriores, que es imposible decidir sobre la exequibilidad de aquéllos sin pronunciarse respecto a las últimas.

a) Así, el parágrafo 1º, ordena elevar la participación municipal en el impuesto de oro físico, establecido por la Ley 92 de 1959 (aunque de tiempo atrás se registró su creación por disposiciones como las Leyes 21 de 1935 y 67 de 1946 y el Decreto legislativo 1901 de 1953, sustituídas a la postre por la Ley 92), y aumenta también la cuantía del mismo, fijada más recientemente en la Ley 22 de 1960. Estas dos leyes básicas no fueron objeto de la demanda, y como son, según lo dicho, las que así crearon el impuesto, su tarifa inicial y la mencionada participación, es obvio que la Corte no puede por ello decidir sobre el ordenamiento del parágrafo citado, que se limita a incrementar su cuantía y el derecho otorgado a los municipios, sin juzgar el tiempo respecto a la constitucionalidad de la existencia misma del impuesto y su cesión total o parcial a los Distritos, cuestiones que sólo accesoriamente, no de modo principal, como aquellas leyes, suscita el parágrafo 1º acusado.

b) Y en cuanto al parágrafo 2º, éste se ocupa en derogar algunos artículos de la Ley 53 de 1948, especialmente dictada en beneficio del Municipio de Barbacoas, en parte sustituídos por otros de la Ley 9ª de 1969, mediante textos que no fueron tampoco objeto de la demanda; este mismo parágrafo 2º también declara modificada la Ley 92 de 1959, a virtud muy probablemente de lo que dispone el parágrafo 1º acusado, del cual se ha dicho ya que escapa por ahora al examen de la Corte.

2. Sobre el particular, esta Corporación ha dicho en varias oportunidades que una demanda en materia constitucional es dmisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos o formales, se acomoda a los requisitos que señala la ley, como son sustancialmente la transcripción de las normas acusadas, la cita de los preceptos del estatuto que se estiman infringidos y la expresión clara del concepto de violación. Pero el que reúna tales exigencias no siempre conduce a un pronunciamiento de fondo, al igual de lo que ocurre, por ejemplo en materia civil, como cuando existe un defecto de tal índole que haga imposible dicho pronunciamiento.

En la demanda que se examina aparece acusada sólo una de las varias normas que integran la proposición jurídica completa, o también el acto jurídico complejo, si así puede decirse, pero conceptualmente único, que constituyen, para el caso, el estatuto legal sobre establecimiento del impuesto de oro físico, su cuantía final y la actual participación otorgada a los Municipios del país en su rendimiento, tanto como el régimen especial y destino de la que corresponde al distrito de Barbacoas; en otras palabras, debiendo ser dos o más las leyes materia de acusación total o parcial, dada su conexidad, ésta resultaría rota y con ella la continencia de la causa, si la Corte procediera al fallo de fondo. De ahí que no sea posible la confrontación de las normas acusadas con otras disposiciones constitucionales distintas a las invocadas por el actor, ni por ende dictar sentencia que resuelva definitivamente el asunto sometido a esta entidad.

IV. Conclusión y fallo

De las consideraciones anteriores ha de concluirse que, no obstante que la acción pública de inexequibilidad puede fundarse en vicios de procedimiento en la expedición de las leyes, en los casos de los artículos 77 y 92 de la Carta se trata de normaciones cuyo cumplimiento está encargado al propio legislador; y que respecto al examen por presuntas contravenciones a otros preceptos del estatuto, éste es imposible por defectos de la demanda, todo lo cual impone una decisión inhibitoria.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Declararse inhibida para decidir en el fondo sobre la demanda contra los parágrafos primero y segundo del artículo 8º de la Ley 9ª de 1969.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la Gaceta Judicial. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS ANTE LA LEY. — LA INTERVENCION ESTATAL EN LA VIDA ECONOMICA DEL PAIS.

Exequibilidad de los artículos 16 a 23 de la Ley 65 de 1968. (Rehabilitación Zona Bananera del Magdalena).

El legislador no puede hacer ninguna ley que atente a la igualdad de los individuos, dice Duguit, y agrega: "es difícil concebir la igualdad como un derecho, o a lo menos, como un derecho distinto a los demás derechos individuales, cuando no es más que la consescuencia lógica del hecho de poseer los hombres derechos derivados de su cualidad de hombres, y que, por consiguiente, deben ser iguales".

Mas esta igualdad de los hombres no es absoluta, matemática. Debe ser entendida, concluye el citado publicista, solamente "en el sentido de que todos los hombres deben ser igualmente protegidos (subraya la Corte) por la ley; que las cargas deben ser no aritméticamente iguales, sino proporcionales. Es preciso no olvidar jamás que queriendo realizar la igualdad matemática de los hombres, se corre fuerte riesgo de crear la desigualdad".

. . . . . .

El señalamiento constitucional de "deberes sociales" a cargo de los particulares, (artículo 16), suscita el problema de las cargas que el legislador puede imponer a éstos; y a los cuales, como autoridad, brinda protección en sus vidas, honra y bienes. Lo que influye en la interpretación y aplicación del principio de la igualdad ante la ley, invocado por el actor como fundamento esencial de su pretensión.

En el caso se debe tener en cuenta, para mantener la igualdad y eficacia de esta protección, las circunstancias particulares y de algunas personas, que se apartan de las que tiene la generalidad, otorgándoles medios especiales para que puedan desarrollar sus facultades, cumplir sus fines y colaborar al bien común (Vidal Vergara. Los Derechos Individuales en las Constituciones Modernas, Santiago, Chile, 1936. Pág. 44).

. . . . . .

El constituyente de 1968 se apartó del pensamiento del Gobierno y aprobó como artículo 32 de la Carta un conjunto de normas llamadas a modificar las estructuras económicas y sociales del país. Esas normas son:

a) Dentro de los límites del bien común, o sea el interés social o público, se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada.

b) Pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

c) El Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

d) Intervendrá, igualmente, el Estado, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular.

Corte Suprema de Justicia. —Sala Plena.—

Bogotá, D. E., septiembre 4 de 1970.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Adán Arriaga Andrade solicita de la Corte, en ejercicio de la acción

pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, se declare la inexequibilidad de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 65 de 1968, "por la cual se provee a la rehabilitación y desarrollo de la Zona Bananera del Magdalena, se crea la Junta de Fomento Bananero y la Corporación de Desarrollo de Urabá y se dictan otras disposiciones".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Ley 65 de 1968

.....

Artículo 16. Antes de poner fin a sus operaciones en el país, la empresa Compañía Frutera de Sevilla (Sevilla Fruit Company) que ha venido operando en la Zona Bananera del Magdalena deberá garantizar el cumplimiento de sus deberes respecto al pago de las pensiones de jubilación prescritas por la ley a favor del trabajador. Con tal fin autorízase al Gobierno y a la Empresa para celebrar dentro de los sesenta (60) días siguientes a la expedición de la presente Ley un contrato con el Gobierno Nacional ceñido a las disposiciones de los artículos siguientes y a la respectiva reglamentación.

Artículo 17. El contrato de que se habla en el artículo anterior, autorizará y ordenará que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, la Caja de Crédito Agrario u otro organismo estatal que considere adecuado perciba de la empresa la suma de dinero que garantice el pago de las pensiones de jubilación a que tengan derecho los trabajadores.

El Gobierno Nacional, en los respectivos reglamentos, señalará las medidas conducentes a garantizar debidamente los derechos del trabajador.

Artículo 18. Queda autorizada la compensación o transformación de la pensión de jubilación que corresponde a los trabajadores señalados en el artículo anterior, o a algunos de ellos, según se considere conveniente, por una suma de dinero fija, pagadera directamente por el organismo que reciba los fondos de garantía entregados por la empresa, cuandoquiera que así el trabajador lo solicite, demostrando previamente y a satisfacción del Gobierno que la suma respectiva será invertida en forma tal que reditúe una cantidad por lo menos equivalente al monto de la pensión de jubilación respectiva; o la novación del pago de la pensión cuando el trabajador así lo prefiera o no se cumpla la condición que este artículo señala.

El Gobierno Nacional dentro de la reglamentación que expida especificará los requisitos a que se refiere la presente Ley.

Artículo 19. Cuando se trate de pensiones eventuales, es decir, cuando los trabajadores tengan un tiempo de servicio mayor de 10 años y menor de 15 o superior de 15 y menor de 20 sin haber llegado respectivamente a la edad legal requerida; o cuando teniendo más de 20 años de servicio para jubilarse sin embargo no hayan cumplido 55 años de edad si son varones, o 50 si son mujeres, la conmutación o compensación procederá en todos estos casos siempre que se hayan presentado las circunstancias previstas en la presente Ley.

Artículo 20. La compensación o transformación de las pensiones eventuales de que trata el artículo anterior se autorizará con disminución que se graduará entre un 5 y un 15 por ciento del valor de la pensión completa, según sea lo que en edad o en tiempo de servicio le falte completar al trabajador para tener derecho a ésta.

Artículo 21. El Ministerio del Trabajo señalará el procedimiento para estas conmutaciones y fijará las bases económicas para ellas, teniendo en cuenta la vida probable del trabajador, de acuerdo con la tabla colombiana de mortalidad de 1957, aprobada por la Superintendencia Bancaria y consagrada en la Resolución número 01161 de 5 de agosto de 1966, emanada del Ministerio del Trabajo.

Artículo 22. En la liquidación de las conmutaciones autorizadas por esta Ley, a la vida probable del trabajador se agregarán dos años más de la pensión post-mortem de que tratan los artículos 275 del Código Sustantivo del Trabajo y 12 de la Ley 171 de 1961, y además a la liquidación definitiva

se le agregará un 5% por servicios asistenciales al jubilado.

Artículo 23. Los documentos, las actas o resoluciones administrativas donde queden convenidas o se decreten conmutaciones o compensaciones conforme a esta Ley, prestarán mérito ejecutivo; y los pagos que la Empresa o el organismo señalado por el Gobierno Nacional para que se subroguen en las obligaciones de la misma, verificados por concepto de las conmutaciones legalmente convenidas o decretadas, harán tránsito a cosa juzgada.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 11, 16, 17, 20, 30, 31, 32, 44, 76, ordinales 1º, 2º, y 11, y 78, ordinales 5º y 6º, de la Constitución.

2. Las razones de la violación, en resumen, son:

a) Las disposiciones objetadas de inconstitucionalidad son discriminatorias, o sea, establecen una carga social especial para una determinada persona jurídica, la Compañía Frutera de Sevilla, con lo cual se quebranta el principio de la igualdad de todas las personas ante la ley, principio que informa las normas de los artículos mencionados de la Carta.

b) Para el actor, cuando la Ley 65 de 1968, artículo 16, habla de "autorización", no lo hace en el sentido de una facultad para la Compañía de celebrar con el Gobierno el contrato previsto en tal precepto y los siguientes, sino que en el fondo, se trata de crear una obligación legal especial, que reemplace a la general prevista en la Ley 171 de 1961.

c) Todos los demás razonamientos del impugnador giran alrededor de estos dos argumentos, que son los esenciales del caso. Y al efecto hace detenidas exposiciones de carácter histórico, político y legal, para demostrar la verdad, en su sentir, de tal criterio.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 13 de julio de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Conceptúo que son exequibles los artículos 16 a 23 de la Ley 65 de 1968, normas objeto de la acusación".

2. Al referirse a los argumentos de la demanda, dice:

a) "Dentro de un plan general de rehabilitación y desarrollo de la denominada Zona Bananera del Magdalena y de fomento y tecnificación de los cultivos de banano como renglón de exportación, el legislador quiso contemplar la especial situación de los trabajadores de la Compañía Frutera de Sevilla (Sevilla Fruit Company), próxima a poner fin a sus operaciones en el país, y al efecto, por la misma Ley 65 de 1968 en su artículo 16, resolvió autorizar al Gobierno para celebrar con la empresa un contrato que se ajustaría a las disposiciones de los artículos siguientes (17 a 23) y mediante el cual se adoptaría un sistema para garantizar el cumplimiento de las obligaciones patronales por concepto de jubilación y para proveer a su pago, que se consideró más eficaz y práctico que el ordinario previsto en las normas legales y reglamentarias vigentes.

b) "En ninguno de los preceptos mencionados, que son los acusados, se impone a la Compañía Frutera de Sevilla la obligación de celebrar el contrato objeto de la autorización al Gobierno, ni se prevén conminaciones ni sanción alguna por el retardo en suscribirlo o por su decisión de no hacerlo.

"Al contrario: el sistema ideado por la Ley 65 supone que un organismo estatal señalado por el Gobierno reciba de la compañía los dineros destinados al pago de las pensiones de jubilación subrogándose en las obligaciones de ella por tal concepto. Sin embargo, el artículo 23 contempla expresamente la posibilidad de que la empresa efectúe pagos originados en la conmutación de las pensiones, lo que no tendría explicación si la celebración del contrato fuera obligatoria para la compañía, pues entonces todos los pagos quedarían a cargo de la entidad fideicomisaria. Esto aparece confirmado en el Decreto 728 de 1969, reglamentario de la Ley 65, según el cual, perfeccionado el contrato y cumplido por la compañía, "ésta quedará exonerada de las responsabilidades correspondientes a las mencionadas pensiones de jubilación", y a su

vez la Caja de Crédito Agrario, escogida como fideicomisario, "quedará subrogada en tales obligaciones frente a los trabajadores beneficiarios" (artículo 18). El supuesto de esta norma que por ser reglamentaria estatuye los medios de dar cumplimiento a la legal, es la dualidad de situación del patrono frente a los trabajadores, con relación a la pensión de jubilación de éstos: o ha celebrado el contrato y queda por ello exento de obligación, o no lo ha celebrado y se mantiene vinculado, previo el otorgamiento ordinario de la caución, a sus trabajadores con la obligación de satisfacerles en sus oportunidades y en los términos del Código Sustantivo del Trabajo, los pagos de las pensiones (Subraya la Corte).

Esto resulta de que si la sola manera de cumplir la ley fuera la constitución de una entidad fideicomisaria, resultaría jurídicamente inaplicable que el deudor que ha solucionado su obligación de pagar, pague.

c) "Por lo demás, aun en la hipótesis contemplada por el actor, no aparece evidente que el sistema ideado por la Ley 65 de 1968 implique un acto de persecución contra la Compañía Frutera de Sevilla y rompa el principio de la igualdad de todos ante las normas jurídicas.

"La prestación social de que se trata no es modificada en sí misma para hacerla más onerosa a la empresa obligada, toda vez que no se disminuyen el tiempo de servicio ni la edad exigidos por la legislación vigente para que el trabajador adquiera derecho a la pensión de jubilación, ni se aumenta la cuantía de ésta por virtud de cambios en los factores que juegan en su liquidación, como el monto del salario, porcentajes, etc.... Simplemente se prevé un sistema especial en cuanto a la garantía de aquella obligación legal y el modo de cumplirla mediante el pago.

d) "En cuanto a la generalidad a que han de ceñirse los preceptos legales que la demanda encuentra desatendida, conviene mirar que la Ley 65 de 1968 enfoca a todos los trabajadores, innominadamente referidos, que se hallen en situaciones relativas al derecho de jubilación enfrente de un patrono que por accidente de capital llegó a ser único en una extensa región del país. Si la ley se refiere a un solo patrono es porque una circunstancia económica creó ese hecho frente a una generalidad de trabajadores. Se hubiera referido a todos los patronos si hubiera varios. De todos modos, la materia de la ley es la prestación de jubilación en una clase de trabajadores, lo que asegura su generalidad".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. En sentido general, para la Corte, ley es todo acto emanado del Estado que contiene una regla de derecho objetivo; y ratificando su doctrina anterior, agrega: la verdadera ley es aquélla que crea u organiza el derecho positivo; que se dicta on carácter general, abstracto o impersonal, o mejor, la que gobierna una categoría determinada de intereses, consagrando reglas de conducta, ya en el orden de las relaciones privadas entre los gobernados, ya en el orden de las relaciones de éstos con el Estado.

2. Pero al lado de estas ordenaciones con categoría de leyes, la rama legislativa participa en funciones meramente administrativas, por medio de actos que se revisten de las formas de la ley, pero que en la materialidad de su sustancia no contiene nada parecido a una regla de derecho. La ley fundamental de los Estados dispone que algunos de los actos administrativos o ejecutivos más importantes los realice el Congreso.

3. Es el caso de la Constitución nuestra, que en su artículo 76 prevé que el Congreso ejerce sus atribuciones por medio de leyes; y señala entre tales atribuciones unas que sólo se traducen en actos jurídicos diferentes al legislativo, como los simplemente administrativos y los actos condición, (leyes de honores, construcción de una obra pública determinada, aprobación del presupuesto nacional, etc.).

Segunda

1. El legislador no puede hacer ninguna ley que atente a la igualdad de los individuos, dice Duguit, y agrega: "es difícil concebir la igualdad como un derecho, o a lo

menos, como un derecho distinto a los demás derechos individuales, cuando no es más que la consecuencia lógica del hecho de poseer los hombres derechos derivados de su cualidad de hombres, y que, por consiguiente, deben ser iguales".

2. Mas esta igualdad de los hombres no es absoluta, matemática. Debe ser entendida, concluye el citado publicista, solamente "en el sentido de que todos los hombres deben ser igualmente protegidos (subraya la Corte) por la ley; que las cargas deben ser no aritméticamente iguales, sino proporcionales. Es preciso no olvidar jamás que queriendo realizar la igualdad matemática de los hombres, se corre fuerte riesgo de crear la desigualdad".

3. Dentro de este orden de ideas, se puede afirmar que las normas de la Carta que en seguida se reseñan, entre otras, están inspiradas en este principio, y que, por ende, cuando él se desconoce, se quebrantan los artículos constitucionales respectivos:

a) Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Art. 16);

b) Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones o negar el ejercicio de alguno de estos derechos; gozarán asimismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes (Art. 11);

c) El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado (Art. 17);

d) Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas (Art. 20);

e) No habrá esclavos en Colombia. El que, siendo esclavo, pise el territorio de la República, quedará libre (Art. 22);

f) Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en las leyes. En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial (Art. 23);

g) Nadie podrá ser obligado en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (Art. 25);

h) Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable (Art. 26);

i) Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones (Art. 30);

j) Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones (Art. 39);

k) 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 (Art. 45);

l) Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenere en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas (Art. 46).

Tercera

1. El señalamiento constitucional de "deberes sociales" a cargo de los particulares (artículo 16), suscita el problema de las car-

gas que el legislador puede imponer a éstos; y a los cuales, como autoridad, brinda protección en sus vidas, honra y bienes. Lo que influye en la interpretación y aplicación del principio de la igualdad ante la ley, invocado por el actor como fundamento esencial de su pretensión.

2. En el caso se debe tener en cuenta, para mantener la igualdad y eficacia de esta protección, las circunstancias particulares de algunas personas, que se apartan de las que tiene la generalidad, otorgándoles medios especiales para que puedan desarrollar sus facultades, cumplir sus fines y colaborar al bien común (Vidal Vergara). Los Derechos Individuales en las Constituciones Modernas, Santiago, Chile, 1936, p. 44).

Cuarta

1. El artículo 11 del Acto legislativo Nº 1 de 1936 agregó a las funciones estatales la de la intervención en la vida económica del país, para fines concretos. Dice así:

"El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

"Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

2. El artículo 4º del Acto legislativo Nº 1 de 1945, modificó el anterior en el sentido de obviar el lleno de requisitos que dificultaban la expedición del mandato por el legislador y su ejecución por el ejecutivo. Esta norma disponía:

"El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12, de la Constitución".

En la codificación constitucional de entonces y en la actual, a esta norma le correspondió el número 32.

3. En el proyecto de 1968, la reforma se limita a la supresión del inciso segundo, y se explica así:

"Se ha considerado conveniente suprimir el inciso 2º del artículo 32 de la actual codificación..., porque es contradictorio con lo dispuesto en el inciso primero, ya que si, en desarrollo de la ley, el Gobierno puede realizar el mandato de intervención con facultades normales, no se vé cómo no pueda cumplir esa misión cuando se halle revestido de facultades extraordinarias. Precisa recordar que en ambos casos, es la ley que imparte la orden de intervención. La reforma, de otra parte, se ajusta al espíritu que animó la de 1945 y a la interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia". (Misael Pastrana Borrero. Exposición de Motivos, agosto 23 de 1966).

4. Mas, el constituyente de 1968 se apartó del pensamiento del Gobierno y aprobó como artículo 32 de la Carta un conjunto de normas llamadas a modificar las estructuras económicas y sociales del país. Esas normas son:

a) Dentro de los límites del bien común, o sea el interés social o público, se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada.

b) Pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

c) El Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

d) Intervendrá, igualmente, el Estado, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular.

Quinta

1. La Ley 65 de 1968 "provee a la rehabilitación y desarrollo de la Zona Bananera del Magdalena, se crea la Junta de Fomento Bananero y la Corporación de Desarrollo de Urabá y se dictan otras disposiciones".

2. El artículo 1º dispone: "El Gobierno Nacional propenderá y defenderá la exportación de banano como fuente importante de divisas y para el efecto creará un Fondo de Capital mixto cuyo objetivo será el de regular los precios internos de venta de banano con destino a la exportación".

De esta norma legal y de las siguientes, se deduce que se trata de una ley de intervención en la industria del banano, cuyas disposiciones, es obvio, deben afectar los intereses económicos y sociales de las personas o entidades vinculadas a la misma. En eso consiste, precisamente, la intervención estatal. Su fundamento está en el comentado artículo 32 de la Constitución.

Dicha intervención comprende las siguientes operaciones:

a) Regulación del precio del banano a través del Fondo;

b) Elaboración de un plan de cultivos y de sustitución de los mismos;

c) Suministro de crédito para la sustitución de cultivos, según reglamentación de la Junta Monetaria, y de acuerdo con el plan anterior;

d) Funcionamiento de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de la Zona Bananera del Magdalena;

e) Concesión a los productores de banano de la Zona Bananera del Magdalena de ampliación de los plazos para el pago del impuesto de la renta correspondiente a los años gravables de 1965, 1966, 1967 y 1968, y en consecuencia, "para exceptuarlos del pago de intereses moratorios respectivos";

f) Establecimiento, por el sistema de mutualidad, de un seguro "que cubra los riesgos provenientes del siniestro de vientos en las plantaciones bananeras";

g) Creación de la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá;

h) Previsión de un sistema de garantía del pago de las pensiones de jubilación, que puedan resultar de cargo de la Compañía Frutera de Sevilla (Sevilla Fruit Company), mediante la celebración del respectivo contrato, para lo cual se otorgue autorización especial al Gobierno, modalidad a la cual se refieren los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 65 de 1968, signados de inconstitucionalidad.

En síntesis, teniendo en cuenta la generalidad de sus disposiciones, se trata de una ley en sentido material puesto que crea una regla de derecho, que se traduce en una situación jurídica objetiva, no individual.

Sexta

1. El artículo 16 de la Ley 65 contiene dos normas: la primera es simple ratificación de una obligación legal, general, y anterior, de las empresas industriales; la segunda, es una autorización especial al Gobierno, para celebrar, con una de ellas, un contrato que garantice el cumplimiento de esa obligación o deber social, por fuera de las regulaciones vigentes, y de acuerdo con los requisitos señalados en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la misma Ley.

2. Respecto de la segunda se tiene: el artículo 76, ordinal 11, de la Constitución, dispone que el Congreso, por medio de ley, puede "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones, dentro de la órbita constitucional". Por tanto, la norma está acorde con el ordenamiento jurídico superior y es exequible.

3. Mas, tratándose de un contrato (se subraya), su perfección está vinculada al consentimiento de la Compañía; si falta éste, no hay acto jurídico. Por eso advierte el Procurador, con razón, que no se está frente a un mandato, sino frente a una autorización. En consecuencia, la libertad contractual de la Empresa no sufre menoscabo.

4. La autorización "a la Empresa" se explica por cuanto se pretende modificar normas laborales, de orden público (artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo), lo que las partes no pueden hacer con sólo su consentimiento.

Séptima

1. De las consideraciones que preceden se deduce que no existe quebranto o violación de los preceptos constitucionales indicados por el actor o sea de los artículos 11, 16, 17, 20, 30, 31, 32, 44, 76, ordinales 1º, 2º, 11 y 78, ordinales 5º y 6º. Por ello la demanda carece de fundamento.

2. Y se debe recalcar en que la Ley 65, en ninguna de sus disposiciones entraña un acto discriminatorio, ni se vé cómo pueda desconocer, específicamente:

a) El principio de igualdad de las personas frente a la ley;

b) El disfrute de los extranjeros en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos;

c) El trabajo como una obligación social, que goza de la especial protección del Estado;

d) La responsabilidad de los particulares ante las autoridades por infracción de la Constitución y de las leyes. Y la de los funcionarios públicos, por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas;

e) La propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título;

f) La prohibición de establecer monopolios, con las condiciones y para los fines previstos en la Carta;

g) Las reglas de la intervención estatal y de la dirección General de la economía a cargo del Estado;

h) El derecho de asociación;

i) La competencia o poderes del Congreso para expedir leyes o conceder autorizaciones especiales al Gobierno;

j) La prohibición de decretar indemnización o pensión a favor de persona determinada;

k) La prohibición de decretar actos de proscripción o persecusión contra personas o corporaciones.

VI - CONCLUSION

De lo expuesto se concluye que las normas tachadas de inexequibilidad, no violan los preceptos de la Constitución aludidos por el demandante, ni otro alguno de la misma.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Son exequibles los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 65 de 1968.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio del Trabajo y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Gerardo Cabrera Moreno, Conjuez; *José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SUSPENSION DE LAS SESIONES DEL CONGRESO NACIONAL DE 1949 POR EL DECRETO LEGISLATIVO 3520 DEL MISMO AÑO

Inhibición de la Corte por sustracción de materia.

El acto materia de acusación fue dictado el 9 de noviembre de 1949, cuando el país se encontraba en estado de sitio, a virtud del Decreto 3518 del mismo año.

El Decreto acusado dispuso suspender las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, reunido a la sazón, y las de las asambleas departamentales y concejos municipales, "hasta la fecha que determine el Gobierno".

El libelo, aunque se refiere a la totalidad del Decreto 3520, sólo se concreta, en la parte petitoria, a señalar como punto demandado, aquél "por el cual se suspendieron las sesiones ordinarias del Congreso Nacional".

Así circunscrito el objeto de la acción, debe observarse:

Por Decreto 2182 del 19 de octubre de 1951, al señalarse fecha para celebrar sesiones del Congreso, "por el resto de la legislatura que termina en diciembre de este año" se privó de efectos al Decreto 3520 demandado.

Las sesiones del Congreso se reanudaron el 31 de octubre de 1951 (V. "Anales del Congreso" 1951, Nº 1). Es decir, en 31 de octubre de 1951 el Decreto 3520 de 1949 había producido ya la plenitud de sus efectos, sin posibilidad de nueva vigencia.

Estos hechos ponen de manifiesto que el Decreto acusado, cuyas consecuencias cesaron hace muchos años, desapareció no sólo por derogación de la norma (y así lo relieva el Procurador), sino porque, de conformidad con jurisprudencia de la Corte, ya operó plenamente, agotándose su contenido sin que subsista materia sobre la cual decidir.

Se da la sustracción de materia cuando, al fallarse una demanda de inexequibilidad, se comprueba que las disposiciones acusadas han dejado de regir. Tal ha sido la constante declaración de la Corte, legalizada recientemente por el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, a cuyos términos, cuando "al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

De acuerdo con los antecedentes referidos, en el asunto objeto de este fallo no es el caso de hacer un análisis sobre la constitucionalidad del Decreto 3520 del 9 de noviembre de 1949, porque la demanda propuesta contra él lo fue el 23 de junio de 1970, cuando había perdido su vigencia, desde unos diecinueve años antes.

De consiguiente sólo cabe decidir, pura y simplemente, que la sentencia será inhibitoria por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., septiembre treinta de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción que le concede el artículo 214 de la Carta, pide que se declare la "inconstitucionalidad de la Ley 141 de 1961 en la parte que adoptó como norma legal permanente el Decreto legislativo Nº 3520 de 1949".

TRANSCRIPCION DE LAS NORMAS DEMANDADAS

"Ley 141 de 1961
(Diciembre 16)

por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

Decreta

"Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

"Artículo 2º Esta Ley regirá desde su sanción".

"Decreto número 3520 de 1949
(Noviembre 9)

por el cual se suspenden las actuales sesiones del Congreso Nacional, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

El Presidente de la República de Colombia,

Considerando

Que por Decreto número 3518, de 9 de noviembre de 1949, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

"Que en las presentes circunstancias el Gobierno considera incompatible con el estado de sitio la continuación de las actuales sesiones ordinarias del Congreso;

"Que tal suspensión es indispensable para lograr el pronto restablecimiento del orden público;

"Que igualmente no se compadece con el estado de sitio en las presentes circunstancias el funcionamiento de las asambleas departamentales actualmente reunidas;

"Que asimismo la reunión de los concejos municipales constituye en la generalidad de los municipios motivo de perturbación,

Decreta

"Artículo primero. Suspéndense las sesiones ordinarias del Congreso Nacional hasta la fecha que el Gobierno fijará cuando la situación del país lo permita.

"Artículo segundo. Igualmente suspéndense las sesiones de las asambleas departamentales y las de los concejos municipales, hasta la fecha que determine el Gobierno.

"Artículo tercero. Este Decreto rige desde su expedición.

"Comuníquese y publíquese.

"Dado en Bogotá a 9 de noviembre de 1949".

VIOLACIONES INVOCADAS Y RAZONES

Se aducen violaciones de los artículos 55 y 68 de la Carta, y se arguye:

Respecto del artículo 55 "que mientras las normas demandadas suspendieron en Colombia el funcionamiento democrático de una de las Ramas del Poder Público, como es el Congreso Nacional con graves incidencias para la marcha futura de sus instituciones republicanas, en cambio, la norma superior constitucional invocada garantiza el funcionamiento de las 3 Ramas del Poder Público, y asimismo defiende la autonomía de cada una de ellas, para que ninguna de las tres, pueda hacer nugatorio el funcionamiento recíproco de todas, y menos suspender su funcionamiento constitucional".

Y en lo tocante al artículo 68: "El concepto de la violación consiste en que mientras la norma constitucional autoriza de pleno la reunión del Congreso a partir del 20 de julio de cada año por ciento cincuenta días, en sesiones ordinarias, con facultades constitucionales limitadas sólo por la misma Constitución, en cambio los actos demandados hicieron nugatoria la competencia del Congreso durante su clausura e impidieron que los representantes del pueblo colombiano pudieran libremente expresar su voluntad soberana en la forma prevista por la Carta Fundamental".

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El jefe del ministerio público, en opiniones que presenta con el carácter de principales, anota que el decreto acusado ya había perdido vigor cuando fue expedida la Ley 141, la cual, por inadvertencia, le dio sin embargo carácter legislativo permanente. Y dice al respecto que "carece de sentido adop-

tar como ley un decreto que, según sus propios términos, ya no podrá regir más por haber estado limitado a producir efectos en un tiempo que ya transcurrió".

Y ésto sentado arguye el Procurador:

"En sentencia de 12 de junio de 1945 la Corte alude a la jurisprudencia anterior según la cual no puede recaer fallo de fondo sobre leyes o decretos cuya vigencia ha desaparecido no sólo por derogación de la norma sino 'por haber ya operado, consumándose, los actos contemplados como finalidad de la ley o del decreto, o agotándose, por así decirlo, su contenido' (G. J., T. LIX, página 30).

"Esta jurisprudencia de la Corte seguramente será mantenida porque las acciones de inexequibilidad protegen de violaciones a la Constitución Nacional, impidiendo que decretos aprobados por el Congreso se conviertan en leyes, o sea en normas de acción, y que leyes sancionadas o decretos-leyes produzcan efectos inconstitucionales o los prolonguen. Un decreto que se dictó para un tiempo pasado mal puede lesionar en el presente, y carecería de seriedad que el tribunal que guarda la observancia de la Carta dijera de él que no podrá ser observado en el futuro. Si los efectos nocivos de la norma no se pueden reparar y si ella no puede producir ya nuevos efectos, la Constitución no será ya susceptible de guarda por la Corte porque el daño infringido no es subsanable y porque no hay daño que precaver.

"Es verdad que la Corte homologa la jurisprudencia y defiende la observancia de la Constitución Nacional y en ambos campos, a tiempo que ejerce jurisdicción, alecciona. Sus enseñanzas despiertan interés científico y son consultadas por legisladores, jueces y abogados; pero esta actividad que podríamos llamar motivadora no ha de ir hasta la invalidación de lo que ya carece de vida normativa, porque resulta contrario a la razón que se accione al más alto tribunal de la República para que produzca sentencias simplemente admonitorias, desprovistas de toda utilidad, bizantinas, con el único fin de que la ley no sea revivida en el futuro.

"Sustentado en estas razones, respetuosamente pido a la Corte que se abstenga de pronunciarse, más bien por consunción de efectos que por sustracción de materia".

CONSIDERACIONES

El acto materia de acusación fue dictado el 9 de noviembre de 1949, cuando el país se encontraba en estado de sitio, a virtud del Decreto 3518 del mismo año.

El decreto acusado dispuso suspender las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, reunido a la sazón, y las de las asambleas departamentales y concejos municipales, "hasta la fecha que determine el Gobierno".

El libelo, aunque se refiere a la totalidad del Decreto 3520, sólo se concreta, en la parte petitoria, a señalar como punto demandado, aquél "por el cual se suspendieron las sesiones ordinarias del Congreso Nacional".

Así circunscrito el objeto de la acción, debe observarse:

Por Decreto 2182 del 19 de octubre de 1951, al señalarse fecha para celebrar sesiones del Congreso, "por el resto de la legislatura que termina en diciembre de este año", se privó de efectos al Decreto 3520 demandado.

Las sesiones del Congreso se reanudaron el 31 de octubre de 1951 (V. "Anales del Congreso" 1951, Nº 1). Es decir, en 31 de octubre de 1951 el Decreto 3520 de 1949 había producido ya la plenitud de sus efectos. sin posibilidad de nueva vigencia.

Estos hechos ponen de manifesto que el decreto acusado, cuyas consecuencias cesaron hace muchos años, desapareció no sólo por derogación de la norma (y así lo relieva el Procurador), sino porque, de conformidad con jurisprudencia de la Corte, ya operó plenamente, agotándose su contenido sin que subsista materia sobre la cual decidir.

Se da la sustracción de materia cuando, al fallarse una demanda de inexequibilidad, se comprueba que las disposiciones acusadas han dejado de regir. Tal ha sido la constante declaración de la Corte, legalizada recientemente por el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, a cuyos términos, cuando "al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto, encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

De acuerdo con los antecedentes referidos, en el asunto objeto de este fallo no es el caso de hacer un análisis sobre la constitucionalidad del Decreto 3520 del 9 de noviembre de 1949, porque la demanda propuesta contra él lo fue el 23 de junio de 1970, cuando había perdido su vigencia, desde unos diecinueve años antes.

De consiguiente, sólo cabe decidir, pura y simplemente, que la sentencia será inhibitoria por sustracción de materia.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Abstenerse de fallar en el presente negocio, por sustracción de materia.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Gobierno y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Alfonso Peláez Ocampo.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

COLEGIO DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PATENTES DE INVENCION

Exequibilidad del artículo 33, literal c) del Decreto 2974 de 1968, reorgánico del Ministerio de Fomento, hoy de Desarrollo Económico.

1. Complemento de las consideraciones que preceden es la siguiente acerca de la "propiedad industrial", la cual por sus condiciones sustanciales incide en la valoración del precepto tildado de inconstitucional.

La propiedad industrial es una especie de la propiedad privada; consiste en el derecho que una persona tiene para gozar y disponer de los bienes objeto de ella, a saber: inventos útiles, sus mejoras o perfeccionamientos; modelos industriales, dibujos industriales, marcas y nombres comerciales. Este objeto es susceptible de incremento de acuerdo con los avances de la técnica.

El artículo 671 del Código Civil, al respecto, declara: "Las producciones del talento o del ingenio son una propiedad de sus autores. Esta especie de propiedad se regirá por leyes especiales".

2. Participa la "propiedad industrial" de las garantías, y tiene las obligaciones o deberes sociales que respecto de la propiedad privada en general, predica el artículo 30 de la Carta. Al efecto cobra actualidad la siguiente interpretación doctrinal de la Corte:

"Se inspiró sin duda esta reforma (la del Acto legislativo de 1936), en el concepto que enseña que la propiedad, desde un punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar. Con este criterio fundado en el doble interés, social e individual, las leyes imponen cada día nuevos límites racionales al ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio, tal como venía establecido en la vieja definición del Código Civil, y de esta manera es posible obligar al dueño a la explotación del objeto de ese dominio, porque el título de propiedad lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al crecimiento de la riqueza general y del bienestar común". (Sentencia de 3 de diciembre de 1937).

3. Inventar es crear una cosa que no existía antes; mas no es suficiente crear algo con notabilidad para justificar una patente; precisa que esa cosa nueva pertenezca al campo de la industria, es decir, se manifieste en hechos; que no permanezca en el ámbito de las abstracciones.

En consecuencia, para que un invento sea patentable debe reunir tres requisitos:

a) Que la cosa sea nueva;

b) Que tenga carácter industrial;

c) Que el invento produzca un resultado industrial.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., septiembre treinta de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Manuel Pachón solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, se declare la inexequibilidad del artículo 33, literal c), del Decreto extraordinario Nº 2974 de 1968 "por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Decreto número 2974 de 1968
(Diciembre 3)

"por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y de las extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

"Decreta

"....

"Capítulo III

"Superintendencia de Industria y Comercio

"....

Artículo 33. Funciones de la Sección de Patentes. Son funciones de la Sección de Patentes:

"....

"c) Elaborar los estudios de carácter técnico relacionados con la novedad y utilidad de los objetos materia de las solicitudes de patentes de invención y con las mejoras y perfeccionamientos..."

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 76, ordinales 1º y 12, 118, ordinal 8º, de la Constitución.

2. Respecto de las razones de la violación expone:

"El Decreto 2974 de 1968, el Presidente de la República lo dictó 'en ejercicio de sus facultades legales y las extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967'.

"El artículo 33 literal c) en la parte señalada como inconstitucional deroga el artículo 90 de la Ley 31 de 1925 que dice:

" 'Las patentes de privilegio de invención se expedirán sin previo examen de novedad y utilidad..."

"Lo cual excede las autorizaciones otorgadas en el artículo 1º de la ley de autorizaciones las cuales no se extienden a la modificación de las leyes 'sobre protección a la propiedad industrial'.

"El sistema de concesión sin previo examen de novedad y utilidad no se puede cambiar por uno diferente a menos que el Presidente hubiere recibido facultades especiales para ello.

"El Presidente al usar las facultades en la forma descrita, violó el artículo 76, ordinal 1º al inmiscuirse en una función específica del Congreso: modificar las leyes existentes en materia de propiedad industrial. Como el Presidente carece de esta facultad se configuró la violación del ordinal 12 del artículo 76 y el artículo 118 ordinal 8º ya que las facultades ejercidas no corresponden a las otorgadas por el Congreso y en consecuencia el decreto es inconstitucional, tal como lo ha sostenido reiterada jurisprudencia de la Corte.

"Cuando el decreto extraordinario no tiene fundamento o apoyo en la ley de autorizaciones hay que concluir que el Gobierno extralimitó las autorizaciones extraordinarias y dictó medidas fuera de la órbita de aquellas autorizaciones sobre materia que no estaba sujeta a su jurisdicción. (Sentencia de 15 de mayo de 1944. G. J., T. 57, p. 317, entre otras decisiones)".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 27 de julio de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Con base en lo expuesto, conceptúo que es exequible el literal c) del artículo 33 del Decreto-ley 2974 de 1968 en la parte acusada, que dice: 'c) Elaborar los estudios de carácter técnico relacionados con la novedad y utilidad de los objetos materia de las solicitudes de patentes de invención y con las mejoras y perfeccionamientos...'"

2. Al referirse a los cargos de la demanda, dice:

"El literal c) del artículo 33 del Decreto-ley 2974 de 1968, acusado en parte, no constituye novedad alguna en nuestra legislación, pues se limita a reproducir casi textualmente normas anteriores, como las contenidas en los Decretos 2297 de 1957 y 1652 de 1960, ambos reorgánicos del Ministerio de Fomento, condición ésta que posee también el primero.

"De ninguno de los tres preceptos, posteriores todos a la Ley 31 de 1925, puede afirmarse que deroga el artículo 9º de ésta según la interpretación que le ha dado la jurisprudencia, ni que sustituye el sistema de libre concesión sin previo examen de novedad y utilidad por otro diferente, porque, de conformidad con lo expuesto, no es exacto que aquel sistema se halle consagrado en la Constitución, artículos 31 y 120, numeral 18. ni en su desarrollo contenido en la citada Ley 31 de 1925.

"Concretando el análisis a la norma impugnada, que forma parte del decreto reorgánico del Ministerio de Fomento, hoy de Desarrollo Económico, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967, se repite que no deroga ni modifica ninguna disposición de la Ley 31 de 1925 y se anota, además, que simplemente asigna a la respectiva sección de la Superintendencia de Industria y Comercio creada por el mismo Decreto 2974 y adscrita al Ministerio reorganizado, entre los asuntos que le son propios relativos a patentes. la elaboración de los estudios técnicos relacionados con la novedad y utilidad de los objetos materia de las solicitudes formuladas.

"Es apenas lógico que dentro de los organismos administrativos se contemple la existencia de una dependencia encargada de realizar aquellos estudios técnicos, que, por lo demás, no son solamente los previos a la providencia gubernativa que conceda o niegue la patente, sino también otros posteriores a la concesión, como se deduce de lo dispuesto en la misma Ley 31 de 1925, parte final del artículo 9º y artículo 22, con miras a su revisión y cancelación.

"Se infiere de lo anterior que al expedir el precepto acusado, el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967 para reorganizar la Administración (artículo 1º, literal i).

"Pero hay más: si bien para reestructurar un Ministerio y los organismos a él adscritos o vinculados, el Gobierno necesita facultades extraordinarias de las previstas en el artículo 76, numeral 12, de la Carta, y aquí invocó en efecto las de la Ley 65 de 1967, para asignar las funciones de cada dependencia o sea distribuir entre ellas los asuntos de competencia del Ejecutivo Nacional, el Jefe del Estado no requiere autorizaciones ordinarias ni extraordinarias provenientes del Legislativo, según lo previsto en el artículo 132, inciso 2º, del estatuto fundamental.

"Al expedir la norma acusada, como se ha visto, el Presidente de la República no solamente no excedió facultad alguna conferida por el Congreso, sino que ejerció una función constitucional propia u ordinaria como suprema autoridad administrativa. De consiguiente, no infringió el artículo 118, ordinal 8º de la Carta, en relación con el artículo 76, numeral 12, ni el mismo artículo 76 en su ordinal 1º".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. El Decreto Nº 2974 de 1968 fue dictado invocando, además de las facultades legales del Presidente de la República, "las extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967".

En consecuencia, conforme al artículo 214 de la Constitución, la Corte tiene competencia para conocer de la demanda de inexequibilidad.

2. El artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, en armonía con el ordinal 8º del artículo 118, prevé el caso de que el Presidente de la República asuma transitoriamente el ejercicio de la función legislativa dictando decretos extraordinarios.

La ley de facultades debe señalar con precisión la materia objeto de las mismas y el tiempo de ejercicio. Y el Presidente debe ceñir éste a esos dos términos, pues, en caso contrario se configura, o un exceso o una desviación de poder, con la consecuencia forzosa de hacer inexequible la norma respectiva.

De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 —ha dicho la Corte— dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República —agrega— debe obrar dentro de estos límites, en el entendimiento de que, a más de ellos, están o existen los que la

misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa (Corte Plena, sentencias de 8 de mayo y 11 de agosto de 1969).

3. Los decretos que el Gobierno profiere en ejercicio de las facultades extraordinarias, que en armonía con el artículo 76, ordinal 12, le otorga el Congreso, tienen el valor de leyes comunes u ordinarias: son de carácter permanente; por medio de ellos se pueden modificar, abrogar o sustituir las leyes anteriores. Sólo requieren para su validez la firma del Presidente de la República y la del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo del ramo.

Segunda

1. El artículo 1º de la Ley 65 de 28 de diciembre de 1967, dispone:

"Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

".....

"i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines".

2. La autorización para crear dependencias dentro de los órganos de la rama ejecutiva del poder conlleva la facultad de señalarles las respectivas funciones acordes con su naturaleza y fines. Lo contrario no encaja dentro de un ordenamiento racional de los servicios públicos, ni sería desarrollo lógico del mandato legislativo. (Al respecto, consúltese, entre otras, las sentencias de la Corte, Sala Plena, de fechas 8 de mayo y 23 de septiembre de 1969).

3. Reafirma lo anterior el precepto del artículo 63 de la Carta que dice: "No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas (subraya la Corte), en ley o reglamento". Esta norma atiende tanto a la satisfacción de las necesidades sociales por los servicios públicos, como a la responsabilidad de los funcionarios oficiales encargados de ellos.

4. Finalmente, la determinación de la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, compete al Congreso, tal como lo prevé el artículo 76, ordinal 9º, de la Constitución. Mas el señalamiento de las funciones especiales de los empleos necesarios para que esas estructuras sean operantes, es actividad propia de la rama ejecutiva, que debe ejercer con sujeción a la ley. (Artículo 120, ordinal 21).

Tercera

1. Las Superintendencias son organismos que integran la rama ejecutiva del poder público, al lado de la Presidencia de la República, los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos. Están adscritos a un ministerio y, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, "y las que la ley les asigne" (Decreto extraordinario Nº 1050 de 1968, artículos 1º y 4º).

2. Así, a la Superintendencia de Industria y Comercio, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, le corresponde la función de "tramitar y decidir los asuntos relacionados con la propiedad industrial", o sea, adelantar las investigaciones y estudios del caso, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución o las leyes. No podría comprenderse el ejercicio de una función de tal estirpe sin la consiguiente capacidad legal para actuar en este sentido y con estas consecuencias. (Decreto extraordinario Nº 2974, artículo 26).

3. Lo mismo cabe afirmar de la Sección de Patentes, parte de la División de Propiedad Industrial, cuya función básica es la de "estudiar y tramitar todas las solicitudes que se relacionen con privilegios de invención, mejoras o perfeccionamientos, modelos y dibujos industriales aplicables a las artes y las ciencias" y, en consecuencia, "elaborar los estudios de carácter técnico relacionados con la novedad y utilidad de los obje-

tos materia de las solicitudes". (Ibídem artículo 33).

Cuarta

1. A través de estos organismos ejerce el Presidente de la República la facultad que le confiere el artículo 120, ordinal 18, de la Constitución, que dice:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

".....

"18. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles con arreglo a las leyes".

No se trata de un fenómeno de simple mecánica administrativa, sino de la culminación de un proceso signado por el análisis de los elementos o factores que técnicamente sirven para calificar esa utilidad, o sea el estudio de la invención o de su perfeccionamiento. Lo cual no impide que la ley, como en el caso del artículo 9º de la 31 de 1925, diga que "el Gobierno no declara al concederlas que son verdaderas o útiles"; pero que ello "no obsta para que pueda verificar en cualquier tiempo (subraya la Corte), la exactitud de las declaraciones en las solicitudes y descripciones, haciendo uso de los elementos y recursos de que disponga al efecto".

Corroboran el anterior concepto las siguientes observaciones que se desprenden de la lectura y análisis de la citada Ley 31 de 1925:

a) El artículo 5º establece que "no serán concedidos privilegios en el caso de que la invención, mejora o nueva industria, sea contraria a la salubridad o higiene públicas, a derechos adquiridos, o cuando no se llenen las formalidades de esta ley"; lo cual significa que, para acatar la prohibición que el mandato contiene, es imprescindible el examen previo de la novedad y utilidad del invento o de su mejora o perfeccionamiento.

b) El artículo 6º dispone que "los inventores que en otros países hayan obtenido privilegio para su descubrimiento y que lo soliciten para éste en la República, podrán obtener la respectiva patente de invención, con tal que dichos descubrimientos no sean del dominio público"; lo cual implica, de igual modo, que para la concesión de que se trata se requiere el examen previo de la novedad y utilidad del invento o de su mejora o perfeccionamiento.

c) El artículo 23 dice que "no será reputado como nuevo ningún descubrimiento, invención o aplicación que en Colombia o en el extranjero y que anteriormente al recibo de la solicitud, haya sido publicado o conocido suficientemente para poder ser ejecultado"; lo cual, como es claro, requiere, lo mismo que en los casos anteriores, el examen previo de la novedad y utilidad del invento o de su mejora o perfeccionamiento.

d) Finalmente, los artículos 15 y 17 prevén un trámite para su desarrollo que, necesariamente, entraña el estudio o examen previo de la novedad y utilidad del invento o de su mejora o perfeccionamiento.

Así, pues, el ordenamiento de la parte primera del artículo 9º de la Ley 31 de 1925, invocado como fundamento de la demanda, no tiene carácter de absoluto, y sí de simplemente relativo. Por tanto, se justifica con amplitud lo previsto en la norma acusada.

2. El precepto constitucional es el mismo de la Carta de 1886 (artículo 120, ordinal 20). Y desde entonces se le dio el alcance que se deja expuesto. El señor Samper lo comenta en estos términos:

"En cuanto a las patentes de privilegio que subsisten, al tenor del inciso 20, la Ley ha de precisar los casos en que sean concedidas, ajustándose a las condiciones constitucionales, a saber: que todo privilegio sea siempre temporal, y que verse sobre una invención o un perfeccionamiento útil, (subraya la Corte), de que sea autor el privilegiado. Así, la simple introducción de una industria en Colombia, o la aplicación de métodos o perfeccionamientos ajenos, a las industrias existentes, no da derecho a obtener privilegio: sólo puede obtenerlo el autor mismo de la invención o del perfeccionamiento, si es útil (subraya de nuevo la Corte), por tiempo limitado y con arreglo a las leyes sobre la materia".

Quinta

1. De otra parte, conforme al artículo 132, inciso segundo, de la Constitución, "la distribución de los negocios, según sus afini-

dades, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponde al Presidente de la República".

Esta facultad o poder se explica y justifica, de modo principal, por cuanto el Presidente de la República tiene como deber esencial el de responder por la adecuada y oportuna prestación de los servicios públicos, coordinando los distintos organismos a cuyo cargo inmediato estén. Por ello, ningún otro funcionario con mayores capacidad técnica y autoridad administrativa, que éste para asignar los negocios y definir las respectivas competencias.

2. Como se comprende, con el sólo fundamento de los preceptos constitucionales enunciados, el Gobierno podía adoptar la norma objetada por rebasamiento de las autorizaciones contenidas en la Ley 65 de 1967.

Sexta

1. Complemento de las consideraciones que preceden es la siguiente acerca de la "propiedad industrial", la cual por sus condiciones sustanciales incide en la valoración del precepto tildado de inconstitucional.

La propiedad industrial es una especie de la propiedad privada; consiste en el derecho que una persona tiene para gozar y disponer de los bienes objeto de ella, a saber: inventos útiles, sus mejoras o perfeccionamientos; modelos industriales, dibujos industriales, marcas y nombres comerciales. Este objeto es susceptible de incremento de acuerdo con los avances de la técnica.

El artículo 671 del Código Civil, al respecto, declara: "Las producciones del talento o del ingenio son una propiedad de sus autores. Esta especie de propiedad se regirá por leyes especiales".

2. Participa la "propiedad industrial" de las garantías, y tiene las obligaciones o deberes sociales que respecto de la propiedad privada en general, predica el artículo 30 de la Carta. Al efecto cobra actualidad la siguiente interpretación doctrinal de la Corte:

"Se inspiró sin duda esta reforma (la del Acto legislativo de 1936), en el concepto que enseña que la propiedad, desde un punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar. Con este criterio fundado en el doble interés, social e individual, las leyes imponen cada día nuevos límites racionales al ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio, tal como venía establecido en la vieja definición del Código Civil, y de esta manera es posible obligar al dueño a la explotación del objeto de ese dominio, porque el título de propiedad lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al crecimiento de la riqueza general y del bienestar común". (Sentencia de 3 de diciembre de 1937).

3. Inventar es crear una cosa que no existía antes; mas no es suficiente crear algo con notabilidad para justificar una patente; precisa que esa cosa nueva pertenezca al campo de la industria, es decir, se manifieste en hechos; que no permanezca en el ámbito de las abstracciones.

En consecuencia, para que un invento sea patentable debe reunir tres requisitos:

a) Que la cosa sea **nueva**;

b) Que tenga **carácter industrial**;

c) Que el invento produzca un **resultado industrial**.

Séptima

En estas condiciones y aplicando al caso en estudio un criterio de fondo y no de forma, se tiene:

a) El Gobierno, en el ejercicio de las autorizaciones contempladas en el artículo 1º, letra i), de la Ley 65 de 1967, se ciñó a su espíritu y a su texto, y por consiguiente no existe abuso de poder en cuanto señaló la función de "elaborar los estudios de carácter técnico relacionados con la novedad y utilidad de los objetos materia de las solicitudes de patentes de invención y con las mejoras y perfeccionamientos", a la Sección de Patentes, Superintendencia de Industria y Comercio, del Ministerio de Desarrollo Económico.

b) Por lo mismo, no hay quebranto de los artículos 76, ordinales 1º y 12 y 118, ordinal 8º, de la Constitución.

c) Es de la esencia de todo invento su novedad y utilidad, y la patente, como garan-

tía administrativa y legal, debe basarse en su estudio.

VI - CONCLUSION

Esta no es otra que la de la exequibilidad de la norma acusada, la cual no viola los preceptos constitucionales señalados por el actor, ni ningún otro.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el artículo 33, literal c) del Decreto extraordinario Nº 2974 de 3 de diciembre de 1968 "por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Desarrollo Económico y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gomez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTATUTO DE LA ABOGACIA

La abogacía no es una función pública. — Inexequibilidad del inciso 1º del artículo 1º del Decreto-ley 320 de 1970. — Exequibilidad del inciso 2º del artículo 1º y de los artículos 64 y 65.

Concebida la abogacía como una función pública no puede ser ejercida sino por la persona que sea incorporada legalmente en las Ramas del Poder Público, aunque sea en forma simplemente transitoria u ocasional, puesto que las funciones públicas no pueden y no deben estar libremente al alcance de los particulares. Lo cual se opone, desde luego a la libertad de profesión que consagra el artículo 39 de la Constitución, limitada solamente por las leyes que tiendan a exigir títulos de idoneidad o a reglamentar el ejercicio de esas profesiones que se garantizan precisamente dentro de los derechos civiles del particular y no dentro de las ramas y funciones del poder público.

Sin que en forma de una simple reglamentación pueda cambiarse el carácter de las profesiones, para sacarlas, digámoslo así, del Título III de la Constitución "de los derechos civiles y garantías sociales", y pasarlas al Título V de la misma Constitución que trata "de las Ramas del Poder Público y del Servicio Público", o a los Títulos subsiguientes que organizan esas Ramas del Poder Público y fijan sus funciones. La reglamentación de una profesión no puede versar sino sobre el ejercicio o desarrollo de la misma, sin cambiar o alterar su fisonomía jurídica de actividad privada reconocida en la Constitución. Y el fin primordial de la reglamentación de los profesionales es el de dejar a salvo la misión o función social que tienen o pueden tener las profesiones liberales frente a la libertad de profesión, que tanto en su elección como en su ejercicio es correlativa a la libertad de elección para el cliente.

Así, pues, el legislador no puede erigir en función pública, esto es, en manifestación o actividad del poder público una profesión liberal como la abogacía. Puede reglamentar esa profesión con el fin de que cumpla adecuadamente la función social que le corresponde, según lo dicho en los primeros párrafos de estas consideraciones. Pero mientras no se lleve a cabo, y no por simples leyes, sino por la propia Constitución Nacional, la socialización de determinadas actividades individuales, no puede erigirse en función pública toda función social y mucho menos la función social de una actividad intelectual y moral, porque si bien es cierto que en la vida de los grupos humanos todo tiene o debe cumplir una función social, para que se cumpla un desarrollo normal y progresivo de la vida social, como medio o ambiente natural del perfeccionamiento individual del hombre, no toda función social es o debe ser pública, es decir, emanación o manifestación del poder público.

En consecuencia, el inciso 1º del artículo 1º, acusado, debe declararse inexequible por violatorio de los artículos 39, 40 y 76, numeral 12, de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., septiembre treinta de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano **Agustín Gómez Torres**, en ejercicio de la acción consagrada en el ar-

tículo 214 de la Carta pide que "se declare la inexequibilidad de los artículos 1º, 16, 57, 58, 59, 63, 64, 65 y 66 del Decreto 320 de 1970".

TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

"Decreto número 320 de 1970
(Marzo 3)

"por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía.

"El Presidente de la República de Colombia,

En uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

Decreta

"Título I
Disposiciones generales

"Artículo 1º El ejercicio del derecho constituye una función pública.

"La abogacía tiene por misión social la defensa de los derechos de las personas y de la sociedad, para una cumplida administración de justicia, en colaboración con las autoridades en la preservación y el perfeccionamiento del estado social de derecho.

"....

"Título III
De la inscripción

"....

"Artículo 16. Los abogados, titulados o recibidos, inscritos con anterioridad a la vigencia del presente estatuto, deberán solicitar al Ministerio de Justicia su inclusión en el Registro Nacional y la expedición de su Tarjeta Profesional. Para este fin, los Tribunales enviarán a aquél en el término de quince días, contados a partir de la vigencia de esta ordenación, la lista completa de los abogados, cuya inscripción hayan decretado, indicando individualmente el acuerdo, su vigencia y las sanciones que les hayan sido impuestas.

"....

"Título VI
Régimen disciplinario

"....

"Capítulo 3º
Jurisdicción y competencia

"Artículo 57. La jurisdicción disciplinaria se ejercerá:

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 Tribunales Departamentales, que conocerán en primera instancia de las infracciones cometidas por los abogados en el territorio de su jurisdicción y en única instancia de las cometidas por los dependientes de aquéllos".

"Artículo 58. Los Tribunales Departamentales para asuntos disciplinarios serán permanentes, pero de funcionamiento ocasional, por convocatoria del Procurador del distrito, tendrán sede en la respectiva capital y estarán integrados por un Magistrado del Tribunal Superior del Distrito de la capital del departamento, uno del Tribunal Administrativo y un abogado en ejercicio con calidades para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de preferencia representante de asociación profesional, señalados aquéllos y designado éste, junto con dos suplentes, por el Tribunal Disciplinario, para períodos de dos años".

Artículo 59. "El abogado miembro del Tribunal Departamental no es funcionario público, devengará por cada asunto la remuneración que señale el reglamento, y su cargo es compatible con el ejercicio de la profesión e incompatible con cualquier empleo público".

"....

"Capítulo 4º
Procedimiento

"Artículo 63. La acción disciplinaria se ejercerá por acusación del Ministerio Público y no admite desistimiento.

"La denuncia podrá presentarse ante el Procurador del Distrito en donde se hubiere cometido la falta, o ante cualquier juez o agente del Ministerio Público, quien la remitirá dentro de los dos días siguientes al Procurador Distrital competente.

"Artículo 64. El funcionario público que por cualquier medio tuviere conocimiento de una infracción disciplinaria, deberá dar inmediato aviso al Procurador del respec-

tivo Distrito, suministrándole todas las informaciones pertinentes, las generalidades del infractor, los elementos probatorios recogidos y los demás datos de que tuviere noticia.

"Artículo 65. Si los hechos materia del proceso disciplinario fueren constitutivos de delito perseguible de oficio, se ordenará ponerlos en conocimiento del juez competente, acompañándole copia autorizada de lo necesario. La existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos no dará lugar a suspensión de la actuación disciplinaria.

"Artículo 66. Recibida denuncia o aviso de la posible comisión de una infracción disciplinaria, el Procurador Distrital la estudiará y si considera que tiene mérito, dictará en el término de diez días resolución motivada, formulando la acusación y convocando al Tribunal, que deberá reunirse dentro de los cinco días siguientes".

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION, SEGUN EL ACTOR

1. El artículo 1º viola los artículos 55, 56, 57, 58 y ss. de la Carta.

Dice así:

"Las funciones públicas son ejercidas por funcionarios o empleados nombrados por el Estado a tal efecto.

"El ejercicio de la abogacía, es una función de carácter puramente privado. Si se convierte en función pública, incuestionablemente se estatiza y quienes ejercen la profesión de la abogacía asumen por el mismo hecho el carácter de funcionarios, empleados o servidores del Estado.

"Al elevar el ejercicio de la profesión de la abogacía a la categoría de Función Pública, el Ejecutivo modificó los artículos 55, 56, 57, 58 y ss. y consecuencialmente acabó con la libertad para el ejercicio de las profesiones (Art. 39 de la C. N.)".

2) El artículo 16 viola el artículo 40 de la Constitución.

Expone:

"El artículo 40 de la Constitución Nacional, únicamente exige a los abogados dos requisitos para ejercer el jus Postulandi: el título profesional y la Inscripción ante el Tribunal Competente. Luego, el artículo 15 del Decreto 320 de 1970, modifica esta norma fundamental".

3) Artículos 57, 58 y 59 acusados.

Sobre estas normas la Corte Suprema de Justicia ya dictó sentencia definitiva con fecha 5 de agosto del año en curso. Por tanto se omiten las alegaciones del actor y del Procurador General al respecto.

4) Artículos 63, 64, 65 y 66.

Dice el actor:

"Por disposición del artículo 58 de la Constitución Nacional corresponde privativamente a la Corte Suprema, a los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados administrar justicia y excepcionalmente" corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra los funcionarios de que trata el artículo 102 de la C. N. (Art. 96 de la C. N.).

"Por medio de los artículos anteriormente transcritos, pero más exactamente por el último de ellos, se establece una nueva excepción ya que se reviste al Procurador del Distrito, que es el representante del Ejecutivo, de jurisdicción y competencia para ser juez de primera instancia. En esta forma, se le otorga una doble autoridad: Es representante de la Rama Ejecutiva y es al mismo tiempo juez. Así se viola el artículo 58 de nuestra Carta Fundamental".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Sobre los puntos 1), 2) y 4) se extracta el concepto de este funcionario, así:

1) "1. Es inexacto que solamente los empleados oficiales puedan ejercer funciones públicas, pues son muy conocidas las excepciones previstas por la Constitución y la ley, referentes a jurados de conciencia y electorales, árbitros, auxiliares de la justicia, capitanes de naves y de aviones.

"Aun cuando el precepto acusado no lo estatuyera expresamente, es indudable que el ejercicio del Derecho constituiría una función pública en cuanto trasciende el campo

de la actividad y del interés puramente privados porque el abogado maneja las instituciones legales o fuera de juicio, actúa como guía de las personas en la observancia del Derecho, en él descansa el interés de la sociedad porque los actos jurídicos de los particulares sean fielmente institucionales; dentro de juicio el abogado forma con el juez, con otros funcionarios y otros abogados un grupo de trabajo forense encargado de que el proceso sea una entidad estatal, vale decir, un trámite ajustado a las instituciones legales por medio del cual se realice adecuadamente el derecho en el caso concreto que sea materia del juicio.

"Como profesión económica la actividad del abogado es privada, pero como función se hace pública por la materia en que se hace perito el abogado y por la finalidad para que maneja esa materia, cual es el conocimiento y la aplicación del derecho, ni siquiera en sí, como hermosa especulación, sino en orden a que la sociedad se mantenga regida por los vínculos jurídicos de que deriva su existencia y subsistencia. Cuando el abogado ejerce, su acción no se realiza dentro del provecho del cliente y del provecho propio, o dentro de un provecho circunscrito: el abogado actúa dentro del marco social y para todo él, a nombre de uno o de unos pero con efecto para todos, porque los ordenamientos jurídicos son los contenidos no de la conducta del cliente a quien el abogado representa sino de la conducta de todos los asociados".

"....

"Es también injustificada la acusación por violación del artículo 39 de la Constitución, porque la libertad que consagra se refiere a la posibilidad de escoger una profesión en vez de otra y porque expresamente permite a la ley exigir títulos de idoneidad y reglaglamentar el ejercicio profesional y ordena a las autoridades inspeccionar las profesiones. El artículo 1º examinado no atenta contra aquella libertad ni excede el campo de la reglamentación del ejercicio profesional de la abogacía: la función del abogado es pública pero de ello no se sigue que sea obligatoria; es pública en cuanto necesariamente toca materias que regulan la organización jurídica de los asociados, pero es de ejercicio opcional; es reglamentada, pero ésto no quiere decir que es nacionalizada, porque el reglamento tiene límites señalados en la Constitución que buscan precisamente canalizar la libertad con que se ejerce, dentro de los grandes factores que aseguran que no dañará a la comunidad ni en la moralidad ni en la seguridad.

2) "Conrresponde a la ley, en desarrollo del precepto constitucional, reglamentar la inscripción, señalando la manera de efectuarla y la entidad o entidades ante las cuales hubiere de hacerse esta diligencia.

"Así, en el estatuto legal parcialmente acusado bien hubiera podido prescindirse de la inscripción ante los Tribunales, contemplada en la ley anterior, sin infringir con ésto ningún precepto superior. Sin embargo, se conservó ese sistema, complementándolo con un registro de carácter nacional en el Ministerio de Justicia que indudablemente lo tecnifica y perfecciona, haciendo más fácil y eficaz la vigilancia del ejercicio profesional".

4) "La acusación contra los artículos 63 a 66 se funda en la premisa inexacta de que el Procurador del Distrito es investido por tales disposiciones y en particular por el artículo 66, de jurisdicción y competencia para ser juez de primera instancia" en los procesos disciplinarios de que se trata.

"Ciertamente, lo que de manera clara preceptúa esa norma es que el Procurador Distrital, si encuentra mérito en la queja o aviso sobre posible comisión de una falta disciplinaria, convoca el Tribunal Departamental y formula la acusación respectiva, lo cual implica apenas cierta función de vigilancia.

"El funcionario del Ministerio Público no juzga, pues no condena ni absuelve; es decir, no ejerce ningún poder disciplinario, el cual corresponde en primera o única instancia a los Tribunales Departamentales y en segunda al Tribunal Disciplinario".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En el mismo orden de la demanda se hace el estudio.

A) Artículo 1º Del Decreto 320 de 1970.

El artículo 1º del Decreto extraordinario Nº 320 de 1970 expresa dos ideas distintas cada una de las cuales tiene proyecciones

diferentes: la del inciso 1º, según el cual "el ejercicio del derecho constituye una función pública; y la del segundo inciso, que dice: "la abogacía tiene por misión social la defensa de los derechos de las personas y de la sociedad para una cumplida administración de justicia, en colaboración con las autoridades en la preservación y el perfeccionamiento del estado social de derecho".

Para el mejor desarrollo de esta cuestión se analiza primeramente el inciso segundo a fin de sentar bases para el estudio del inciso primero.

a) Las profesiones liberales tienen y deben cumplir una función social como desarrollo que son de una facultad intelectual cuyo campo de acción es la sociedad; desde este punto de vista es lógico que la abogacía tenga una misión social en los términos del inciso transcrito, que se desenvuelve paralelamente al interés particular del profesional, no sólo como actividad privada, sino ante las autoridades para la preservación y el perfeccionamiento del estado social de derecho. Y la abogacía no es la única profesión cuyo ejercicio haya sido reglamentado o intervenido por el Estado; la Ley 67 de 1935 en su artículo 1º estatuyó: "El ejercicio de la profesión de médico, abogado, ingeniero y sus semejantes, constituye una función social. Los profesionales serán civil y penalmente responsables, no sólo por sus actos sino también por sus omisiones en el ejercicio profesional".

En esta función o misión social de las profesiones radica el derecho del Estado a intervenir exigiendo títulos de idoneidad y vigilando su ejercicio con poderes disciplinarios suficientes que sirvan de medio de prevención o de represión del mal ejercicio de las mismas; las leyes disciplinarias de las profesiones y los códigos de ética profesional no miran solamente a la actividad particular sino que buscan preferencialmente proteger los intereses sociales.

Porque, como anota Jean Sabatier, "el hecho de pertenecer a una profesión hace socialmente útil al individuo. El profesional ejerce una función necesaria para la sociedad y ésta tiene interés en facilitarle su labor reconociéndole derechos y privilegios indispensables para el buen ejercicio de la profesión. Esta idea de utilidad social de la actividad profesional constituye el eje mismo de todo el sistema de derechos y obligaciones del profesional. Pero hay que completar esta idea básica con la de protección de las personas que utilizan los servicios del profesional..." "El estudio histórico permite concluir que la noción de profesión liberal parece ser una noción más social que jurídica..." (J. Sabatier, Profession Liberale París Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1947, Págs. 14 y 34).

Este inciso segundo tiene subsistencia propia e independiente del inciso primero porque la misión social de la abogacía no es consecuencia necesaria o esencial del carácter de función pública que le asigna el inciso primero, para que una profesión liberal, como la del abogado, cumpla una misión o función social no es necesario que constituya por sí misma una función pública. Porque, aunque es verdad que toda función pública tiene o ha de tener como fundamento una función social que la justifique dentro de la organización del Estado, no es cierto que toda función o misión social derive de una función pública o sea su desarrollo; la función social de la propiedad, prevista en el artículo 30 de la Constitución, no quiere decir que la propiedad deje de ser privada, porque esa función social está asociada precisamente en el precepto mencionado con la garantía de la propiedad privada.

El inciso segundo en estudio no viola los artículos 38, 55, 56, 57 y 58 ni ninguno otro de la Carta.

b) El inciso primero del artículo en estudio, dice: "El ejercicio del derecho constituye una función pública".

De la frase "ejercicio del derecho" pueden deducirse también dos conceptos: uno como el cultivo de la ciencia del derecho y otro la práctica del derecho; en este doble aspecto se observa:

1) Si la reglamentación se refiere al desarrollo de la ciencia del derecho, el inciso 1º del artículo comentado excede las facultades conferidas al Presidente de la República por la Ley 16 de 1968 en los numerales 7 y 8 del artículo 20.

2) Pero incluida esta frase en el Decreto "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía", es preferible entender que

se trata del segundo concepto anotado antes o sea que el "ejercicio del derecho" es la práctica del derecho, igual al "ejercicio de la abogacía".

Para decidir sobre la constitucionalidad de este inciso primero entendido como que "el ejercicio de la abogacía" "es una función pública" se deben hacer varias consideraciones especiales:

a) Aceptada la función o misión social de la abogacía y descartada la dependencia o derivación necesaria de toda función social de una verdadera función pública, conviene examinar brevemente en qué consiste la abogacía, para definir así, con suficiente conocimiento de causa, si ella constituye realmente una función pública, en el sentido jurídico de esta expresión.

Entre los romanos dijo Ulpiano que "postulare autem est desiderium suum, vel amici sui in iure apud aum, qui iurisdictioni praest, exponere, vel alterius desiderio contradicere" (abogar es exponer en derecho o una pretensión propia o la de un amigo, lo mismo que contradecir la de otro, ante el juez o funcionario investido de jurisdicción. Digesto, Lib. III, Tit. I, Ley 1ª, párrafo 3).

Y modernamente Carnelutti ha dicho que: "en el lenguaje común se denomina abogado al que ejerce una profesión que consiste en dar consejo en los negocios jurídicos y servir de defensor en los procesos judiciales. En este sentido la palabra abogado tiene el mismo significado de la expresión latina juri consultus que es, según Cicerón, un "iuris et legum consultus", que consiguientemente, "ad cavendum, vel ad agendum, vel ad respondendum, peritus est".

"Por lo tanto, dice más adelante el mismo Carnelutti, la actividad del abogado puede dividirse o distinguirse en actividad judicial y actividad extrajudicial; la primera se lleva a cabo con la representación judicial y la segunda con la consulta y el consejo... Tanto el consejo como la represetnación judicial tienen grande importancia para el buen desarrollo del orden jurídico, es decir, para el afianzamiento de la civilidad. Muchos abogados, lo mismo que los jueces, contribuyen o ayudan a la consecución de este fin. Sin embargo los abogados gozan en el ambiente social de un prestigio menor que el de los jueces y no es raro que sean víctimas, en forma más o menos abierta, de la desconfianza del público. Y ésto se debe a las graves dificultades técnicas y morales de su ministerio, que no siempre es fácil superar, y a la posición singular que ocupan en la sociedad. Porque los casos o fenómenos sociales en que han de actuar, son, ante todo, el litigio y el delito, que no son sino formas de desorden. El llamado a restablecer el orden es el juez, desde luego; pero hay que aguzar la observación para comprender por qué y cómo el juez no podría cumplir adecuadamente esa función o misión suya sin la contradicción o discusión de los abogados en el proceso y fuera del proceso. El vulgo solamente repara en esa función contradictoria del abogado, y, por eso, la juzga mal; considerando estos fenómenos en forma por demás superficial no se da cuenta de que sólo por entre las dudas emergentes de la discusión puede abrirse paso la verdad. Del mismo modo, el vulgo no sabe que en todos estos casos, tanto los litigantes como los delincuentes necesitan de asistencia, de una asistencia que es más moral que técnica. La posición del litigante y la del delincuente es la posición de un enemigo y su necesidad esencial es, pues, una necesidad de amistad. Así es como se pone de presente el contenido o significado del nombre de abogado (avvocato), que no se refiere al objeto de su función o servicio, sino a una llamada: ad-vocatus, llamada en ayuda. Por eso es por lo que la labor del abogado no es meramente técnica, sino que se desarrolla en el campo de la moral. Y en ésto estriba la razón de ser, para no decir que la raíz de la dificultad, del peligro, del menosprecio y de la nobleza de la abogacía". (Francesco Carnelutti, Enciclopedia del Diritto, Giuffré Editore, Milano, 1959; Vol. IV, Págs. 644 y 645).

Suficientes estos conceptos, que comparten muchos otros expositores, para hacer énfasis en el carácter intelectual y moral de la profesión del abogado. Basta anotar solamente que los doctrinantes modernos están elaborando ya un derecho intelectual, en la misma forma en que se ha elaborado un derecho industrial, y que el que ejerce una profesión liberal se le considera como titular de un derecho intelectual, tan digno

de protección como el derecho de autor. (Isidro Satanowsky, Derecho Intelectual, T. I. Nº 169, Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1954).

Y sea pertinente agregar que en los Códigos de Derecho Privado la actividad de esta clase de profesionales constituye objeto de contratos especiales que, como tales, crean relaciones de carácter privado entre las partes y pueden producir obligaciones que, salvo los casos en que tengan carácter penal, son responsabilidades civiles de carácter contractual. Así es como el Código Civil Italiano de 1942, de los más importantes de la época moderna, destina los artículos 2229 y siguientes a regular **"las profesiones intelectuales"**, y así es también como en el artículo 2144 del Código Civil Colombiano se ha previsto que: "los servicios de las profesiones y carreras que suponen largos estudios, o a que está unida la facultad de representar y obligar a otra persona respecto de terceros, se sujetan a las reglas del mandato".

A lo anterior deben agregarse dos observaciones igualmente importantes para hacer resaltar el carácter particular del ejercicio de la abogacía: la una, que el abogado puede pactar y de hecho pacta honorarios con sus clientes, por la prestación de sus servicios, sin que cometa por ello ninguna de las irregularidades que sanciona el Código Penal, especialmente en el capítulo del cohecho; y la otra, que conforme al Decreto 456 de 1956, son los jueces laborales comunes y por los procedimientos ordinarios, los que conocen de los juicios que tienen por objeto discutir y hacer efectivos los honorarios de los abogados.

b) Según las orientaciones de la doctrina y las disposiciones de la legislación vigente, la abogacía es una profesión liberal que, sin menoscabo de la misión social de todas las profesiones, se desarrolla en interés particular del que contrata los servicios del abogado y en interés económico y particular del abogado que recibe unos honorarios o remuneración por la prestación de sus servicios. Esta actividad particular, desarrollada en interés del que tiene necesidad de discutir un derecho ante los jueces, frente al Estado o frente a cualquier miembro de la sociedad, está prevista con ese carácter particular en el artículo 40 de la Constitución, que habla claramente de "litigiar en causa propia o ajena". De manera, pues, que no es dable sostener que la abogacía haya sido o sea una función pública, por lo menos en sus desarrollos normales y principales. Y, así, el presente análisis se reduce a definir si esa profesión puede dejar de ser una actividad privada, creadora de relaciones jurídicas de carácter privado, para empezar a ser, por medio de una ley, una función pública, creadora, consiguientemente, de relaciones jurídicas propias de las funciones o de los funcionarios públicos.

Para definir esta cuestión, es importante destacar que una verdadera función pública es una actividad o manifestación del poder público, en cualquiera de sus ramas, aunque ese poder público no se ejerza sino ocasionalmente por un particular, como en los casos que menciona el artículo 1º del Código de Procedimiento Civil, es decir, de funciones jurisdiccionales que se ejercen transitoriamente por particulares.

Los poderes públicos son limitados, como se decía expresamente en el artículo 57 de la Constitución de 1886, y como se establece en el Título 5º de la Carta vigente, en el cual se enumeran las ramas del poder público y del servicio público en una relación que es rigurosamente taxativa, porque determina la organización del Estado colombiano tal como es y como debe funcionar, para que la organización y el funcionamiento del poder público sea compatible con las garantías individuales que consagra la misma Carta, esto es, para que el poder público no contraríe su objeto y no pretenda, así no más, "ingerirse directamente en el arreglo de la vida privada de los individuos", como lo temía José María Samper al comentar el artículo 57 de la Constitución de 1886. (Derecho Público Interno de Colombia. T. II. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1886, Pág. 111).

De manera, pues, que para que el ejercicio de la abogacía pueda tipificarse legalmente como una función pública es necesario que se cumpla como manifestación o actividad de cualquiera de las ramas del poder público que enumera taxativamente el artículo 55 de la Constitución Nacional.

Los artículos siguientes al 55 de la misma Constitución, que determinan también taxativamente las funciones de cada una de esas ramas del poder público, no prevén, ni explícita ni implícitamente, la prestación de los servicios propios de la profesión del abogado como atribución de ninguna de esas ramas. Por el contrario, como ya se anotó, el artículo 40 de la Carta, al exigir título profesional para ser inscrito un particular como abogado, no para ejercer la función pública de la abogacía, incluye expresamente la abogacía entre los "derechos civiles" de que trata ese Título III de la Constitución a que pertenece el artículo 40 y la saca, ipso iure, de las manifestaciones o actividades de las ramas del poder público que se regulan en títulos posteriores.

Más aún: el mismo artículo 40 de la Carta, como también se anotó ya, al decir que "nadie podrá litigar en causa propia o ajena, si no es abogado inscrito" prevé claramente no sólo la posibilidad de que el abogado litigue en causa propia, es decir, que defienda sus propios derechos ante los funcionarios públicos, sino también la posibilidad común de que lo haga por cuenta de un tercero, de un cliente, a quien se vincula con una relación jurídica de derecho privado: en otras palabras, el artículo 40 de la Constitución, no prevé una función pública, la del abogado, enfrentada a otra función pública, la del funcionario investido de jurisdicción, sea permanente o en forma simplemente transitoria; sino una función o actividad ejercitada ante un funcionario público o persona investida de una función pública, incorporado en una rama del poder público.

c) Por otra parte, una función pública no puede prestarse libremente por cualquier particular que motu proprio y en su personal interés, organice una oficina o un consultorio, para ofrecer a los particulares servicios de funcionario público. Para ejercer una función pública el ciudadano debe estar vinculado en alguna de las ramas del poder público, aunque sea en forma simplemente transitoria como en el caso de jurado o de otros particulares que, conforme al mencionado artículo 1º del Código de Procedimiento Civil, participan transitoriamente en la función jurisdiccional. El que ejerce en forma permanente una función pública es un funcionario público y para que pueda hablarse de funcionario público la actividad debe prestarse en entidades estatales, incorporado a ellas el que presta el servicio, mediante los procedimientos legales del caso, como nombramiento, elección, posesión, etc. Y por estar o quedar el funcionario ligado al poder público es precisamente por lo que puede incurrir en delitos contra la administración pública, enumerados y sancionados en el Título III del Libro II del Código Penal.

Concebida la abogacía como una función pública no puede ser ejercida sino por la persona que sea incorporada legalmente en las ramas del poder público, aunque sea en forma simplemente transitoria u ocasional, puesto que las funciones públicas no pueden y no deben estar libremente al alcance de los particulares. Lo cual se opone, desde luego, a la libertad de profesión que consagra el artículo 39 de la Constitución, limitada solamente por las leyes que tiendan a exigir títulos de idoneidad o a reglamentar el ejercicio de esas profesiones que se garantizan precisamente dentro de los derechos civiles del particular y no dentro de las ramas y funciones del poder público.

Sin que en forma de una simple reglamentación pueda cambiarse el carácter de las profesiones, para sacarlas, digámoslo así, del Título III de la Constitución "de los derechos civiles y garantías sociales", y pasarlas al Título V de la misma Constitución que trata "de las ramas del poder público y del servicio público", o a los Títulos subsiguientes que organizan esas ramas del poder público y fijan sus funciones. La reglamentación de una profesión no puede versar sino sobre el ejercicio o desarrollo de la misma, sin cambiar o alterar su fisonomía jurídica de actividad privada reconocida en la Constitución. Y el fin primordial de la reglamentación de las profesiones es el de dejar a salvo la misión o función social que tienen o pueden tener las profesiones liberales frente a la libertad de profesión, que tanto en su elección como en su ejercicio es correlativa a la libertad de elección para el cliente.

Así, pues, el legislador no puede erigir en función pública, ésto es, en manifestación o actividad del poder público una profesión

liberal como la abogacía. Puede reglamentar esa profesión con el fin de que cumpla adecuadamente la función social que le corresponde, según lo dicho en los primeros párrafos de estas consideraciones. Pero mientras no se lleve a cabo, y no por simples leyes, sino por la propia Constitución Nacional, la socialización de determinadas actividades individuales, no puede erigirse en función pública toda función social y mucho menos la función social de una actividad intelectual y moral, porque si bien es cierto que en la vida de los grupos humanos todo tiene o debe cumplir una función social, para que se cumpla un desarrollo normal y progresivo de la vida social, como medio o ambiente natural del perfeccionamiento individual del hombre, no toda función social es o debe ser pública, es decir, emanación o manifestación del poder público.

En consecuencia, el inciso 1º del artículo 1º, acusado, debe declararse inexequible por violatorio de los artículos 39, 40 y 76 numeral 12, de la Carta.

B) Artículo 16. De la Inscripción

Revisando nuestro sistema institucional, en cuanto a la facultad que se confiere al legislador para reglamentar las profesiones, se tiene que la Constitución de 1886 limitó a la ley el exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares (Art. 44); posteriormente el Acto legislativo Nº 1 de 1918 amplió esta facultad al ejercicio de la abogacía; luego el Acto legislativo Nº 1 de 1932 la extendió al ejercicio de la ingeniería en sus distintos ramos. Y, finalmente, el Acto legislativo Nº 1 de 1936, generalizó la facultad al Legislador para reglamentar el ejercicio de todas las profesiones.

Es así como la Constitución Política vigente establece que "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones" (Art. 39), y que "en adelante sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional" (Art. 40).

Con fundamento en estas autorizaciones, el artículo 6º de la Ley 62 de 1928, vigente por mandato expreso del artículo 18 de la Ley 69 de 1945, exigió que "todo individuo que quiera ser recibido como abogado debe dirigir su solicitud al Tribunal del Distrito Judicial donde ejerza o pretenda ejercer la abogacía y acompañar las pruebas del caso".

Y el artículo 7º de la citada Ley 62 señaló el procedimiento para obtener la inscripción. Por otra parte los artículos 13, 14 y 17 de la Ley 69 autorizaron la cancelación de las inscripciones que los Tribunales Superiores hubieren hecho para matricular abogados no titulados a partir del 16 de febrero de 1945. Como anota el Procurador General, en ninguna parte de la Constitución se ordena que la inscripción se haga ante el Tribunal Superior; habiendo señalado la ley en dónde debía hacerse la correspondiente matrícula, la misma ley puede variar tanto la forma como la entidad ante la cual se debe hacer la inscripción.

El Decreto-ley número 320 de 1970, dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía, reglamenta en su totalidad la materia, y deroga expresamente las Leyes 62 de 1928, 21 de 1931 y 69 de 1945.

El Título II de este Decreto, denominado "De la Inscripción" señala los requisitos y el procedimiento para obtener la inscripción como abogado teniendo como fundamento esencial el título universitario.

El artículo 16 de este estatuto, ordena una nueva inscripción de los abogados en el Registro Nacional la que se efectuará por solicitud de los interesados al Ministerio de Justicia; el artículo 17 determina la validez de esta inscripción para el ejercicio de la profesión y el artículo 18 exige como medio único de comprobar la aptitud legal para el ejercicio de la abogacía la Tarjeta Profesional.

El nuevo requisito que anota el demandante para ejercer la profesión no es exigido por el artículo 16, acusado, sino por el 18 como se anotó antes.

No estando acusada esta norma, la Corte no puede hacer pronunciamiento de fondo al respecto.

3) **Artículo 23. Los dependientes.**

El actor, a pesar de que comenta esta norma, no ha demandado su inexequibilidad.

4) Artículos 57, 58 y 59. Jurisdicción Disciplinaria.

Sobre la constitucionalidad de estos artículos la Corte ya se pronunció en sentencia de fecha 5 de agosto de este año, decisión que tiene carácter definitivo.

Por otra parte, el Decreto 1350 de 1970 "por el cual se enmienda el Decreto-ley 320 de 1970", en su artículo 1º sustituyó expresamente los artículos 57, 58 y 59 acusados, dejándolos sin vigencia.

5) Artículos 63 y 66.

Estos dos artículos han sido sustituidos expresamente por el artículo 1º del Decreto-ley Nº 1350 de este año y, por tanto, los acusados están sin vigencia.

6. Artículos 64 y 65.

Las disposiciones acusadas se limitan a exigir de los funcionarios públicos que denuncien todo hecho que pueda ocasionar sanción disciplinaria o que sea constitutivo de delito perseguible de oficio, de que tengan conocimiento, para que la autoridad correspondiente inicie el proceso.

Esto último niguna novedad introduce en el sistema legal, porque el C. de P. P. vigente (Art. 10) impone la misma obligación a todo funcionario o empleado público.

En tratándose de infracciones disciplinarias del ejercicio de la abogacía, la ley limita el poder para promover la acción a los Procuradores Distritales únicamente, sin que esta restricción origine violación de precepto alguno de la Carta, ya que sólo la acción pública de inconstitucionalidad se concede a cualquier ciudadano; las demás acciones pueden ser limitadas por la ley según el interés que ésta considere en cada caso.

El Ministerio Público solamente tiene facultad o poder para pedir la iniciación de la acción o proceso disciplinario, pero en manera alguna se le inviste de jurisdicción y competencia, como anota el actor para ser juez de primera instancia; la decisión en primera y última instancias corresponde a la rama jurisdiccional.

Por las razones 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

Primero. Es inexequible el inciso primero del artículo 1º del Decreto número 320 de 1970 "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía".

Segundo. En relación a los artículos 57, 58 y 59 del mismo Decreto, estése a lo resuelto en sentencia de fecha 5 de agosto de 1970.

Tercero. Por sustracción de materia no hay lugar a decidir en el fondo respecto de los artículos 63 y 66.

Cuarto. Declararse inhibida para conocer de la acusación contra el Art. 16 por ineptitud de la demanda.

Quinto. Son exequibles el inciso 2º del artículo primero y los artículos 64 y 65 del Decreto mencionado.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, J. Crótatas Londoño C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

INCOMPATIBILIDADES DE SENADORES Y REPRESENTANTES

Es exequible el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, excepto en su frase inicial, en la parte que dice: "durante el ejercicio de su cargo".

CASOS FUERA DE INCOMPATIBILIDADES

El inciso primero en análisis también ha sido tachado de inexequible en la parte que dice: "pero sí podrán (los senadores y representantes) ejercer como apoderados o defensores en los procesos penales y en los juicios civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación y en causa propia en materia fiscal impositiva".

La disposición copiada comprende tres partes: una relativa a procesos penales, civiles y laborales; otra concerniente a asuntos contencioso-administrativos de anulación; y, en fin, otra referente a "causa propia en materia procesal impositiva". Tres aspectos que se verán aisladamente.

Es de subrayarse que el artículo 2º de la Ley 8ª cuando enumera actos procesales de posible ejecución por senadores y representantes obrando "como apoderados o defensores", no introducía ninguna excepción al artículo 110 de la Carta, según la versión de 1886, vigente cuando se dio dicha Ley, como tampoco la introduce hoy a la redacción y contenido del actual artículo 110. Ya se mostró que tanto el texto anterior como el ahora vigente coinciden, pues sólo prohiben a los congresistas gestionar en nombre propio o ajeno en materias administrativas y ante autoridades o entidades pertenecientes a la administración.

Fuera de ese radio de incapacidad no cabe al intérprete extender la precisada nítidamente en la Constitución. Como ésta no incluye, entre las ineptitudes que consagra, ninguna relacionada con la rama jurisdiccional del poder público, es palmario que ante dicha rama —a falta de disposición en contrario— sí pueden actuar senadores y representantes, en nombre propio o como defensores o apoderados en ejercicio lícito de la abogacía. Así lo estatuye con alguna limitación tocante a ciertos asuntos contencioso-administrativos, el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, sin violar ningún precepto de la Carta.

Ni se diga que cuando el estatuto fundamental habla en su artículo 110, de "administración pública" o de negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios, o de "entidades oficiales y descentralizadas" (temas y seres administrativos donde los haya) también se refiere a las causas y procesos judiciales y a los juzgados y tribunales "que administren justicia" (Art. 58 C. N.). Esta analogía de materias y organismos partiría del supuesto de que la función jurisdiccional y la administración dependen por igual del Gobierno, y que por ello se explica que las mismas incompatibilidades que tienen los congresistas referentes a la administración deben asimismo aplicarse en relación con la tarea de administrar justicia. Conforme a este planteo, administración y jurisdicción, por similares, deben originar las mismas incompatibilidades, en tratándose de congresistas.

Ante las características y diferencias que distinguen a la administración de la rama jurisdiccional sería vano, por insustancial, el intento de asimilación que se acaba de apuntar. Sin embargo, debe estudiarse el punto, siquiera brevemente.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

Bogotá, D. E., octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano César Castro Perdomo, pide que se declare inexequible el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958.

TENOR DEL TEXTO ACUSADO

"Ley 8ª de 1958
(Septiembre 27)

"por la cual se establecen unas incompatibilidades".

.....

"Artículo 2º Los senadores y representantes durante el ejercicio de su cargo no podrán ser, en ningún caso, apoderados o gestores ante las entidades oficiales o semioficiales del orden administrativo, pero sí podrán ejercer como apoderados o defensores en los procesos penales y en los juicios civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación, y en causa propia en materia fiscal impositiva".

ACUSACION Y ARGUMENTOS

Se indica como violado el artículo 110 de la Constitución, que reza:

"Los senadores y representantes principales, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura por vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios, ni ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas. Esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el cargo. La ley determinará las excepciones a la regla anterior".

Se aducen los siguientes conceptos de violación:

a) El artículo 110 de la Carta prohibió a los congresistas el ejercicio de la abogacía en forma general ante las oficinas públicas u oficiales, "de cualquier rama del poder público", y en cambio la norma demandada dispone que la prohibición no reza sino con las entidades oficiales de la administración pública únicamente".

b) Se reputa que "la Reforma Constitucional del 68 prohibió a los senadores y representantes el ejercicio profesional de la abogacía no sólo durante las sesiones del Congreso, como lo prevé el artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, **sino por todo el tiempo del período constitucional respectivo**".

c) "La última parte de la norma constitucional facultó al legislador para que en forma imperativa y para las futuras circunstancias, esto es, después de la vigencia del texto constitucional (17 de diciembre de 1968) **determine las excepciones a las prohibiciones constitucionales**, y de ahí que la vigencia indefinida de dicha Ley, viene a estar en contradicción con la última parte del artículo constitucional invocado como se acaba de ver".

El actor refuerza sus argumentos con referencias a la tramitación en el Congreso del Acto legislativo 1 de 1968.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El jefe del ministerio público piensa que el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958 es contrario al artículo 110 de la Carta por dos motivos principales: 1. Porque limita "al tiempo del ejercicio del cargo la prohibición para los senadores y representantes de ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y semioficiales", incompatibilidad que abarca todo el período y es hoy de carácter constitucional; y 2. Por "restringir también la prohibición a la gestión ante entidades del orden administrativo, exceptuando además en forma expresa la actuación como apoderados o defensores en procesos penales, civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación, y

sólo en causa propia en materia fiscal impositiva".

El Procurador estima que al permitir la norma acusada que los congresistas actúen en procesos penales, civiles y laborales, o en lo contencioso-administrativo de anulación o en causa propia en materia fiscal impositiva, establece una de las excepciones que contempla el precepto 110 de la Constitución, excepciones que sólo puede estatuir una ley que le sea posterior. Y explica:

"Al adoptar el nuevo texto del artículo 110 de la Carta, el constituyente dejó al legislador el examen del campo entero de las prohibiciones para determinar en él y tomar de él lo que, después de analizar las prohibiciones en toda su extensión, conviene al interés público exceptuar. Las excepciones a prohibiciones constitucionales deben guardar congruencia entre sí y con las normas que subsistan, lo cual supone análisis posteriores y no anteriores a la vigencia del nuevo texto constitucional cuyo contenido se va a modificar".

CONSIDERACIONES

Como en todo juicio de inexequibilidad, se impone comparar el inciso acusado on el artículo 110 de la Constitución, que se dice infringido.

Al efecto conviene analizar el contenido de uno y otro.

Tanto el artículo 110 como el inciso demandado comienzan por señalar un período de duración de las incompatibilidades que se imponen a senadores y representantes y en seguida determinan el ámbito de las mismas. El inciso primero del artículo 2º de la ley añade a esa materia prohibitiva algunas precisiones en orden a enumerar casos no cobijados por incapacidad. Se estudiarán estos extremos, en el orden en que Constitución y ley los tratan.

DURACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES

El inciso acusado lo ha sido por fijar en este asunto un plazo inferior al señalado en el artículo 110 del estatuto fundamental.

Este último dice sobre término de las inhabilidades que después describe:

"Los senadores y representantes, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura por vencimiento del período constitucional por el cual fueron elegidos, no podrán..., etc.", y agrega: "Esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el cargo". Ahora bien; el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958 expresa que la incapacidad opera 'durante el ejercicio de su cargo', excluyendo así los espacios de tiempo en que los parlamentarios dejan de asistir o durante los cuales no se reúna el Congreso. Claro está que este último término es en cualquier caso menor que el contado 'desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura por el vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos', como expresa la Carta Política, salvo la excepción especial contemplada en el artículo 112 de la misma, y referente al caso de renuncia.

No cabe duda, en consecuencia, de que la expresión contenida en el inciso acusado, y que dice: 'durante el ejercicio de su cargo', pugna con la Constitución.

INCOMPATIBILIDADES DE LOS CONGRESISTAS

El artículo 110 de la Carta les veda:

Celebrar contrato alguno, por sí ni por interpuesta persona, con la administración pública; o **gestionar**, en nombre propio o ajeno, **negocios** que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios; o, finalmente, ser **apoderados o gestores** ante las entidades oficiales y descentralizadas.

Son tres las incapacidades de origen constitucional: la de contratar, la de gestionar y la de ser apoderado.

Contratar con quién, gestionar y ejercer poderes ante quién?

La Carta, valga la reiteración, y para emplear su terminología, dice que contratar con la administración pública, o gestionar negocios relacionados con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios o ante entidades oficiales y descentralizadas.

La administración, cuando contrata, participa en la generación de derechos a su favor y obligaciones a su cargo, y, correlativamente, contribuye a dar nacimiento a derechos y deudas de las partes que con ella celebran convenciones. Tales actos jurídicos, en general, tienen por objeto el funcionamiento de algún servicio público, el cual puede ser de interés extensivo a todo el país, o apenas a una o varias de sus entidades locales.

De manera más genérica, la administración puede, en el desempeño de sus misiones, negociar, esto es, tratar, actuar con miras económicas, en forma contractual u otra.

La administración, pues, negocia y contrata.

Y al efecto obra por medio de los organismos centrales o regionales que forman su estructura, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos o de sus repercusiones. Es así como el aparato administrativo actúa en negocios "que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios", colectividades que enumera el artículo 5º de la Constitución, y toma en cuenta el 110 en orden a imponer las cortapisas de que éste habla.

Pero no siempre, como en general lo hacía cuando las actividades del Estado se limitaban a pocos objetivos esenciales, la administración actúa al través de las colectividades territoriales que la integran, sino que se vale para ello de personas administrativas diferentes, como los establecimientos públicos, creaciones legales dotadas de idoneidad jurídica y patrimonio independiente.

Y rebasando más su configuración, el Estado extiende los lindes de la intervención que solía, y encomienda tareas económicas a empresas industriales o comerciales suyas que se constituyen y funcionan a semejanza de las compañías privadas.

De otro lado, siempre en esta línea de acción descentralizada, se cuentan las sociedades de economía mixta, en las cuales participan fondos del erario, aportes particulares y representantes del Estado.

Estos cuerpos, incluyendo a los establecimientos públicos, suelen denominarse entidades oficiales, o semioficiales o entidades descentralizadas, y están adscritas a la administración.

Con ninguna de ellas, y menos con las personas públicas a que se hallan vinculadas, pueden celebrar contratos los senadores o representantes, por sí o por interpuesta persona, como tampoco les es permitido, en mayor radio de actividad, adelantar gestiones ante los referidos organismos ni desarrollar la menor diligencia tendiente a conseguir el logro de un negocio, en nombre propio o ajeno.

La Carta Política, como se ve, cerca celosamente todos los órganos, frentes, manifestaciones y aspectos del manejo y disposición de los caudales e intereses del fisco, para que con ellos no tengan tratos ni contratos los personeros del pueblo en el Congreso.

Las incompatibilidades descritas tienen a la administración como eje, porque buscan erigir una barrera entre el Gobierno y los parlamentarios, en guarda de la rectitud autónoma del Congreso. La misión de éste —el voto de leyes aparte— se caracteriza en mucho por una labor creciente de fiscalización de las autoridades ejecutivas. Frente a dos funciones contrapuestas —actos de la administración y control parlamentario— la Carta admite el temor de que el Gobierno intente usar de medios a su alcance para menoscabar la integridad de senadores y representantes. Conjurar este peligro, precaver la independencia de los personeros de la Nación, garantizar el libre cumplimiento de la vigilancia que incumbe a los cuerpos legislativos, son las metas del régimen excepcional de las incompatibilidades parlamentarias.

Es un vasto impedimento, generador de incapacidad jurídica, y como tal, de derecho estricto. Por ende, su interpretación no ha de extenderse más allá de los términos precisos que la circundan. Los cuales —en las hipótesis del artículo 110 de la Constitución— conciernen a los contratos, a los negocios todos de la administración, vale decir, del Gobierno en ejercicio de sus actividades encaminadas a satisfacer intereses generales por medio de los servicios públicos y aún de cualquier facultad administrativa más.

Nótese que dicho artículo 110, a diferencia del original de la Carta de 1886 (1), y con él coincide sin embargo, es circunstanciado, pero sólo se refiere puntualmente a la administración, y a ésta tiene que limitarse. El busilis del texto prohibitivo es la administración pública, o por mejor decir, la acción administrativa del Estado, y fuera de ella nada prescribe. Luego dicha disposición no da margen para deducir otras inhabilidades referentes a senadores o representantes, distintas de las que abarca: contratos, negocios administrativos, con ellos o en favor de terceros.

Así enfocado el artículo 110 de la Carta, corresponde cotejarlo con el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, acusado.

Para despejar cualquier duda sobre el alcance de la citada disposición legal, importa señalar que ella no cobija todas las incompatibilidades consagradas en la Ley 8ª, de que hace parte, la cual estatuye en su artículo 1º:

"Los senadores y representantes principales, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona contrato alguno con la administración pública, ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos o los municipios".

Salta a los ojos que el inciso primero del artículo 2º impugnado, no se quedó corto en previsiones de incompatibilidad y que si apenas consideró el caso de que los congresistas no puedan ser, "en ningún caso apoderados o gestores ante las autoridades oficiales o semioficiales del orden administrativo", sin tratar de los contratos, ello se debe a que tal aspecto de incapacidad se halla regulado en el artículo 1º de la misma Ley 8ª. Y regulado en cuanto a comprensión de los actos prohibidos, de idéntica manera a como lo hace el artículo 110 de la Constitución.

El inciso primero acusado coincide asimismo en vedar a los congresistas el "ser apoderados o gestores" ante las entidades administrativas. La diferencia que va entre los dos mandatos estriba en lo siguiente: Ambos prohiben "ser apoderados o gestores", pero mientras la ley habla de "entidades oficiales o semioficiales del orden administrativo", la Constitución dice: "entidades oficiales y descentralizadas". La frase legal es más puntual, pues incluye así las entidades oficiales como las "semioficiales"; pero una y otra significan lo mismo, ya que igual carácter administrativo tienen "las entidades oficiales o semioficiales" pertenecientes a la administración, que "las entidades oficiales y descentralizadas" que hacen parte del propio orden administrativo.

Nada importa que el constituyente hubiese preferido usar la locución "entidades oficiales y descentralizadas", para referirse a establecimientos públicos y a empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta, en lugar de llamarlas, como la ley, "entidades oficiales y semioficiales del orden administrativo". No se aprecia discrepancia de contenido entre el artículo 2º, inciso primero, de la Ley 8ª y el 110 de la Constitución, ni en cuanto a las gestiones que uno y otro consideran ni en lo tocante a las colectividades ante las cuales no deben adelantarse. Existiendo, como existe, esta identidad referente a las prohibiciones impuestas, con lenguaje similar pero diferente, por los artículos segundo, inciso primero, y 110, materia de estos apuntes, precisa concluir que el primero de dichos textos, en cuanto a los actos que prohibe, no contraría al segundo, y por tanto carece de la inexequibilidad alegada por el demandante.

El cual, empero sostiene que los antecedentes parlamentarios del artículo 110 de la Constitución demuestran que, desde la segunda vuelta legislativa en la discusión de los proyectos, se modificó la prohibición tradicional impuesta a los congresistas en relación con las entidades administrativas, para extenderla a cualquier oficina pública u oficial, en particular del órgano jurisdiccional.

Sea cual fuere el valor, con frecuencia discutible, de los trabajos preparatorios, la

(1) Constitución, versión de 1886, artículo 110: "Los senadores y representantes no pueden hacer por sí, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia".

historia del Acto legislativo número 1 de 1968, que canoniza el tenor actual del artículo 110 de la Carta, lleva a conclusión divergente de la que propugna el actor en este negocio.

En efecto, en la segunda vuelta parlamentaria del acto legislativo se propuso un inciso 3º, que debía figurar como integrante del artículo 19 del proyecto, relativo a las incompatibilidades de que hoy trata el 110 de la Constitución.

Dicho inciso 3º era del siguiente tenor:

"Los senadores y representantes durante el ejercicio de su cargo no podrán actuar como apoderados o defensores ante ninguna autoridad".

Una vez aprobado suscitó explicaciones muy concretas ante la Comisión Primera del Senado, cuyo relato aparece en el número 160 de los "Anales del Congreso", (27 de noviembre de 1967), y del cual es pertinente copiar algunos pasajes:

"En uso de la palabra el honorable senador Guillermo Angulo presentó a la consideración de la Comisión la siguiente proposición:

"Proposición número 84

"Revócase la aprobación dada al artículo 19 del proyecto de reforma, 110 de la Constitución y reconsidérese".

Guillermo Angulo Gómez

"En discusión hizo uso de la palabra el honorable senador Angulo Gómez, quien dijo:

—"La inquietud mía nace de una conversación que tuve con el Presidente de la Comisión. Es lógico y es necesario para una buena administración de que le pongan límites al ejercicio profesional para que no haya abuso de la investidura que tiene el senador o representante. En cuestiones administrativas eso no tiene ningún reparo. Es necesario que el senador o representante no pueda celebrar contratos con el Estado ni con entidades oficiales o semioficiales, ni pueda litigar ante ninguna autoridad administrativa del país, eso es indispensable. La preocupación que me asalta es esa limitación tan absoluta en el ejercicio de la profesión de abogado, comoquiera que los otros profesionales, por la índole de esas profesiones, no va a tener estas vallas en su ejercicio profesional y en un momento dado se puede privar al Congreso de profesionales del derecho de condiciones magníficas, por el hecho de estar inhibidos para ejercer su profesión, y entonces llegan al Congreso los abogados fracasados, y se daría el caso de que quienes ejercen esa profesión se abstendrían de figurar en los debates electorales. Es una inquietud que tengo yo, a fin de que la Comisión estudie las consecuencias que pueda tener una prohibición tan absoluta".

Durante la deliberación, varios senadores sostuvieron la necesidad de que el proyecto de artículo en estudio pasara a una comisión especial. El desarrollo del debate se narra como sigue:

"Cerrada la discusión fue aprobada.

"Reabierta la discusión del artículo 19 la Presidencia designó una subcomisión para que hiciera la redacción final de este artículo, la cual quedó integrada por los honorables senadores Juan José Turbay, Emiliano Guzmán Larrea, Germán Bula Hoyos, Mario S. Vivas y Guillermo Angulo, quienes deberían dar informe en el transcurso de la sesión.

"Después de deliberar la subcomisión por un corto espacio, el honorable senador Guillermo Angulo expresó:

—"Señor Presidente: me permito informarle que de acuerdo con el honorable senador Turbay, el senador Guzmán Larrea, Bula Hoyos, Mario S. Vivas, estudiamos el artículo 19 del proyecto que hace relación a las incompatibilidades de senadores y representantes permitiéndonos proponer que al artículo que fue aprobado en la sesión de anoche se le suprima el inciso que dice lo siguiente: 'Los senadores y representantes durante el ejercicio de su cargo no podrán actuar como apoderados o defensores ante ninguna autoridad'. El criterio de la subcomisión es el de que está bien que ni los senadores ni los representantes puedan litigar ni ejercer su profesión ante las autoridades administrativas, nacionales, departamentales, municipales e intendenciales. El artículo actual habla solamente del Gobierno Nacional. En este proyecto se extiende también esa prohibición para las entidades

semioficiales, institutos descentralizados. Hemos considerado que la prohibición del ejercicio de la profesión es excesiva para con el profesional de la abogacía, ya que los demás profesionales, el arquitecto, el médico, el ingeniero, no tienen ninguna prohibición en el ejercicio de su cargo a excepción de los contratos celebrados con la administración. No hay razón valedera para que el abogado no pueda ejercer su profesión ante el Poder Judicial que es en verdad una rama del poder autónoma, en quien no puede presumirse que va a fallar en determinada forma por que quien litiga es representante o senador de la República. Además se eliminaría la posibilidad de que en el Congreso no participen abogados eminentes o personas que por sus mismas condiciones económicas no estarían en condiciones de ejercer el cargo sin que eso implique ninguna intervención ante las autoridades administrativas que es lo que ha dado origen a los abusos que se critican. Nuestra fórmula se concreta únicamente a la supresión del inciso que prohibe a los senadores y representantes el ejercicio de profesión ante los tribunales ordinarios, ante la justicia ordinaria.

"Como conclusión, la subcomisión presentó la siguiente:

"Proposición número 85

"En el inciso primero del artículo 19 del proyecto, agréguese la frase 'esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el cargo', y suprímese el inciso 3º".

Jesús María Arias, Guillermo Angulo, Mario S. Vivas.

"Abierta y cerrada su discusión fue aprobada y el texto definitivo del artículo es del siguiente tenor:

"Artículo 19. El artículo 110 de la Constitución quedará así:

'Los senadores y representantes principales, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura, por vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona contrato alguno con la administración pública, ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios, ni ser apoderados o gestores ante las autoridades oficiales o semioficiales del orden administrativo. Esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el cargo.

'La ley determinará las clases de negocios a que sea aplicable esta disposición y la prueba especial para demostrar el hecho.

'La infracción a los preceptos anteriores produce vacante absoluta la cual será declarada por la Corte constitucional'. (Anales del Congreso, 1967, Nº 160)".

Posteriormente se eliminaron los dos incisos finales del proyecto de artículo que se deja trasladado. Y únicamente se agregó, como frase final de su cláusula única, la siguiente: "La ley determinará las excepciones a la regla anterior".

De tal manera quedó formada la redacción del actual artículo 110, cuya regla prohibitiva, en punto a gestiones, sólo concierne a "las autoridades administrativas", sin que haya "razón valedera para que el abogado no pueda ejercer su profesión ante el Poder Judicial que es en verdad una rama del poder autónoma, en quien no puede presumirse que va a fallar en determinada forma porque quien litiga es representante o senador de la República", según palabras que reproducen las actas referidas.

Ni la comparación objetiva de los textos, ni su interpretación más obvia a la luz del derecho público, ni siquiera su estudio inspirado en la voluntad del legislador, manifiesta en los trabajos parlamentarios, toleran que sea dable argüir que el artículo 110 de la Carta contraste con el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, por contener aquél una prohibición más amplia que la relativa a la administración. Ninguno de esos métodos demuestra contrariedad con la Constitución, sino todo lo contrario, en el punto especial hasta aquí examinado.

Casos fuera de incompatibilidades

El inciso primero en análisis también ha sido tachado de inexequible en la parte que dice: "pero sí podrán (los senadores y representantes) ejercer como apoderados o defensores en los procesos penales y en los

juicios civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación y en causa propia en materia fiscal impositiva".

La disposición copiada comprende tres partes: una relativa a procesos penales, civiles y laborales; otra concerniente a asuntos contencioso-administrativos de anulación; y, en fin, otra referente a "causa propia en materia procesal impositiva". Tres aspectos que se verán aisladamente.

Es de subrayarse que el artículo 2º de la Ley 8ª cuando enumera actos procesales de posible ejecución por senadores y representantes obrando "como apoderados o defensores", no introducía ninguna excepción al artículo 110 de la Carta, según la versión de 1886, vigente cuando se dio dicha ley, como tampoco la introduce hoy a la redacción y contenido del actual artículo 110. Ya se mostró que tanto el texto anterior como el ahora vigente coinciden, pues sólo prohiben a los congresistas gestionar en nombre propio o ajeno en materias administrativas y ante autoridades o entidades pertenecientes a la administración.

Fuera de ese radio de incapacidad no cabe al intérprete extender la precisada nítidamente en la Constitución. Como ésta no incluye, entre las ineptitudes que consagra, ninguna relacionada con la rama jurisdiccional del poder público, es palmario que ante dicha rama —a falta de disposición en contrario— sí pueden actuar senadores y representantes, en nombre propio o como defensores o apoderados, en ejercicio lícito de la abogacía. Así lo estatuye, con alguna limitación tocante a ciertos asuntos contencioso-administrativos, el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, sin violar ningún precepto de la Carta.

Ni se diga que cuando el estatuto fundamental habla en su artículo 110, de "administración pública" o de negocios que tengan relación con el "Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios", o de "entidades oficiales y descentralizadas" (temas y seres administrativos donde los haya) también se refiere a las causas y procesos judiciales y a los juzgados y tribunales "que administren justicia" (Art. 58 C. N.). Esta analogía de materias y organismos partiría del supuesto de que la función jurisdiccional y la administración dependen por igual del Gobierno, y que por ello se explica que las mismas incompatibilidades que tienen los congresistas referentes a la administración deben asimismo aplicarse en relación con la tarea de administrar justicia. Conforme a este planteo, administración y jurisdicción, por similares, deben originar las mismas incompatibilidades, en tratándose de congresistas.

Ante las características y diferencias que distinguen a la administración de la rama jurisdiccional sería vano, por insustancial, el intento de asimilación que se acaba de apuntar. Sin embargo, debe estudiarse el punto siquiera brevemente.

A grandes rasgos se ha recordado antes el mecanismo de la acción administrativa.

La rama jurisdiccional, a su vez, ofrece notas esenciales e inconfundibles. Su tarea primordial consiste en proclamar el derecho aplicable en casos de ejercicio por el Estado de su misión represiva, o con motivo de litigios, situaciones o calidades de los particulares, o de actos oficiales. En estas hipótesis los jueces y tribunales comprueban hechos y deciden cuáles son las reglas jurídicas que han de aplicarse y sus consecuencias, con fuerza de verdad legal, en plena libertad.

Para el logro de semejantes fines, la rama jurisdiccional cuenta con una organización típica (Corte Suprema, Consejo de Estado, tribunales y juzgados). Y ese aparato judicial debe moverse según una rigurosa distribución de materias constitutivas de competencias. La función jurisdiccional se ejerce así, de manera autónoma, y por medio de magistrados independientes, en especial respecto del Gobierno. Los asuntos propios de la rama jurisdiccional son extraños al sector ejecutivo del poder, ya que las decisiones que profiere no están sometidas a trámite, instancia o revisión de ninguna autoridad diferente de la judicial. Y las personas que administran justicia son escogidas, trasladadas, ascendidas y reemplazadas por los magistrados de la función jurisdiccional, única y exclusivamente. Ese estatuto precave intromisiones del Gobierno en la marcha del órgano jurisdiccional. No existe, pues, asimilación posible entre fun-

ciones y organismos de la actividad administrativa, dependiente del Gobierno hasta confundirse con él, y la función jurisdiccional y las autoridades que la ejercen, desligadas del Ejecutivo. Puntualizadas estas circunstancias, resalta la confusión que alienta la tacha de inconstitucionalidad esgrimida en la demanda contra el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958. La Constitución no confunde, por ningún aspecto, administración y rama jurisdiccional, y tampoco extiende a ésta incompatibilidades relativas a la administración. Ni toma en consideración para estatuir sobre incompatibilidades de congresistas las funciones de éstos y sus posibles implicaciones con la administración de justicia, por cumplirse ésta en órbita separada de la legislativa. Por lo consiguiente, bien pudo la Ley 8ª de 1958, como lo hizo en el inciso primero de su artículo 2º, precisar el punto de que los congresistas sí son capaces para actuar, como defensores y abogados en negocios judiciales, en general. En esta parte no hay pugna entre la Ley 8ª y el artículo constitucional mencionado en el libelo ni se halla que contravenga a otra norma superior.

Dicho inciso también concierne a dos clases especiales de asuntos, uno jurisdiccional, y otro fiscal.

En lo contencioso-administrativo, sólo permite obrar a los parlamentarios en el ramo de la anulación, con lo cual los excluye de las causas del contencioso-administrativo de plena jurisdicción. Incapacidad elemental, ya que estos procesos versan sobre conflictos de intereses entre particulares y la administración, negocios administrativos por ende, y como tales excluidos en principio, por mandato del artículo 110 de la Carta, de la aptitud jurídica de senadores y representantes, en todo sentido, salvo excepción legal.

Finalmente, el mismo inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, incluye entre las actuaciones permitidas a los congresistas el obrar "en causa propia en materia fiscal impositiva".

El derecho fiscal es una subdivisión del derecho público, por representar el impuesto una relación entre el Estado y los ciudadanos. Pero esas relaciones —regidas por la legislación fiscal— ofrecen la característica de ser imperativas: los funcionarios encargados de liquidar y percibir impuestos los tasan y notifican su monto a todo contribuyente. Y a éste se le impone el deber de aceptar esa operación o de pedir su enmienda. El Estado, investido de potestades que le colocan en situación jurídica preeminente, se opone al particular colocado en plano de inferioridad. Este tiene que plegarse a la conminación de los agentes públicos en materia de impuestos o aclarar puntos oscuros o ejercer los recursos que le depara la ley. Resalta, pues, que se trata de un asunto de naturaleza peculiar, inconfundible con la generalidad de los actos administrativos, y que visto por el aspecto de los contribuyentes, tiene visos muy personales que ellos —sean o no parlamentarios— muchas veces sólo están en condiciones de definir, hasta el punto de que las leyes no exigen por lo común que esos casos requieran intervención de abogado.

Cuando los miembros del Congreso, que ni por mandato constitucional ni legal están exentos de impuestos, se encuentran así sujetos a una obligación tributaria, y por ello acuden, bajo imperativo inexcusable, ante el fisco que les exige su cumplimiento, no celebran "contrato alguno con la administración" ni hacen gestión "en nombre propio o ajeno", ni son gestores de ninguna clase, únicas actividades que contempla el artículo 110 de la Constitución. Esos actos, les son impuestos por la ley, y, se repite, no entrañan gestión de negocios ni menos aún celebración de contratos, y son, por ende, ajenos al contenido del artículo 110 de la Carta. En consecuencia, la Ley 8ª de 1958, al permitir que los congresistas actúen "en causa propia en materia fiscal impositiva", no introduce excepción al precepto constitucional que se acaba de mencionar ni lo viola, como tampoco vulnera ninguna otra norma del estatuto fundamental. La disposición acusada es en esta parte exequible, y así debe resolverse.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de

la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, excepto, en su frase inicial, en la parte que dice: "durante el ejercicio de su cargo".

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno por conducto de los Ministros de Gobierno y de Justicia, comuníquese al Congreso por medio de los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Ricardo Uribe Holguín, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Tito Octavio Hernández, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Del doctor Eustorgio Sarria.

I. Deploro vivamente no compartir el criterio de mis distinguidos colegas de la H. Corte en la decisión de este negocio. Reconozco, sí, que ellos han obrado, como en todos sus actos anteriores, con absoluta honestidad e independencia.

II. El Art. 110 de la Constitución, dice:

"Los senadores y representantes principales, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura por vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública; ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios, ni ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas. Esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el cargo. La ley determinará las excepciones a la regla anterior".

Esta norma comprende tres clases de prohibiciones para los senadores y representantes, miembros integrantes del Congreso, que es el órgano principal de la rama legislativa del poder público y por lo mismo la base de su composición:

a) No pueden hacer por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública;

b) No pueden gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios;

c) No pueden ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas.

III. La primera prohibición se relaciona con la administración pública, expresión ésta que, en mi concepto, abarca o comprende a todas las ramas del poder público, tal como lo acepta hoy día el derecho público y se desprende del contexto del artículo 110, que, cuando se quiere referir únicamente a la rama ejecutiva, habla del Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios.

IV. La prohibición de gestionar negocios, en nombre propio o ajeno, se relaciona únicamente con las entidades o gobernantes vinculados a la rama ejecutiva del poder; por eso dice "Gobierno", teniendo en cuenta la definición que de éste trae el artículo 57 de la Carta.

La tercera prohibición se refiere al mandato o gestión ante las entidades oficiales y descentralizadas. Es decir, ante las que forman parte de las tres ramas del poder, incluyendo, desde luego, las de la rama jurisdiccional, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado.

VI. La norma, objeto de acusación, dice:

"Ley 8ª de 1958
(Septiembre 27)

"por la cual se establecen unas incompatibilidades.

"El Congreso de Colombia,

Decreta

"....

"Artículo 2º Los senadores y representantes durante el ejercicio de su cargo no podrán ser, en ningún caso, apoderados o gestores ante las entidades oficiales o semioficiales del orden administrativo, pero sí podrán ejercer como apoderados o defensores en los procesos penales y en los juicios civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación, y en causa propia en materia fiscal impositiva.

"...."

VII. La norma constitucional vigente al expedirse la Ley 8ª de 1958, no era otra que la original de la Constitución de 1886, que con el mismo número 110 de la codificación, decía:

"Los senadores y representantes no pueden hacer por sí, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia".

VIII. Es clara y manifiesta la diferencia entre los dos preceptos constitucionales. La norma actual, que hace parte del Acto legislativo Nº 1 de 1968, amplió las prohibiciones e incompatibilidades en forma tal que colocó a los miembros del Congreso en la lógica y racional posición de comprometerse, exclusivamente, en el ejercicio de las funciones legislativas, dedicando a ellas toda su capacidad intelectual y física, y por ende todo el tiempo indispensable.

IX. El cotejo entre los dos preceptos constitucionales lo hace también el Procurador General de la Nación en su vista fiscal, llegando a las siguientes conclusiones:

"1ª El texto vigente adiciona el contenido del sustituido para proveer en cuanto al tiempo en que rigen las incompatibilidades, así:

a) Para los principales, desde el momento de su elección hasta el vencimiento del período (norma que tomó de la Ley 8ª de 1958, Art. 1º agregándole la última frase para precisar mejor la terminación de las prohibiciones);

b) Para los suplentes, desde que entren a ejercer el cargo (tomado del inciso 3º de cada uno de los artículos 1º y 2º de la Ley 8ª, pero aclarado en el sentido de que es suficiente haber ejercido el cargo para que las incompatibilidades operen hasta el vencimiento del período, pues así se deduce del contexto del mismo artículo 110 en su nueva versión).

"Pero en este punto debe tenerse en cuenta la limitación establecida por el artículo 112 para el caso de renuncia: las incompatibilidades tanto constitucionales como legales subsisten por el tiempo máximo de un año después de su aceptación (artículo 35 del mismo Acto de 1968).

"2ª Adiciona también el texto antiguo, en cuanto a la prohibición de gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno Nacional, para extenderla a los relacionados con los gobiernos de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios (precepto éste tomado en parte de la Ley 8ª, Art. 1º, inciso 1º **in fine**).

"3ª La prohibición de 'ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas' es norma nueva en la Carta en cuanto se refiere a negocios en que no tenga interés el Estado. El constituyente de 1968 la tomó de la Ley 8ª en el inciso 1º del artículo 2º, pero ampliando las incompatibilidades respecto de todas las autoridades y de organismos y entidades oficiales y descentralizados, puesto que no reprodujo la parte de ese inciso que dice: '... del orden administrativo, pero sí podrán ejercer como apoderados o defensores en los procesos penales y en los juicios civiles y laborales, en lo contencioso-administrativo de anulación, y en causa propia en materia fiscal impositiva".

"4ª Finalmente, se introdujo también como precepto nuevo, que 'la ley determinará las excepciones a la regla anterior', norma que se comentará más adelante".

X. No concuerda con los postulados de la moral social el que los miembros del Congreso puedan litigar o gestionar negocios ante los organismos de la rama jurisdiccional del Poder Público, por cuanto son ellos, precisamente, los que por mandato de la Constitución tienen el poder legal suficiente para regular esos organismos, los estatutos procedimentales del caso y señalar las condiciones personales y técnicas, como tam-

bién las remuneraciones, de los respectivos funcionarios. Para mí ésta es una cuestión de principios, y así hube de manifestarlo en las deliberaciones de la Sala Constitucional y de la Corte Plena.

XI. Quiero concluir este breve salvamento de voto con la siguiente transcripción de las opiniones del Profesor Gustav Radsbruch, tomadas de su denso ensayo intitulado "Introducción a la Filosofía del Derecho":

"Ahora bien, las órdenes jurídicas sólo pueden elevarse a deberes de conciencia porque ellas mismas persiguen fines morales, porque tienden a la realización de la moral. La validez del Derecho se basa en la moral, (subrayo), porque el fin del Derecho se endereza hacia una meta moral. Ya hemos dicho (supra, 8) que si bien es cierto que el Derecho no puede realizar directamente la moral, puesto que ésta es, necesariamente, obra de la libertad, sí puede hacerla posible; el Derecho es la posibilidad de la moral, con lo cual dicho se está que es también la posibilidad de lo inmoral, con lo que se distingue de la moral por su contenido. Esto es precisamente lo que mueve a Jhering a mantener su teoría de que la lucha por el derecho es, en el hombre, la lucha por la afirmación moral de sí mismo, la lucha por la libertad exterior, premisa necesaria para la libertad interior o libertad moral; a sostener que la lucha por el derecho representa, por tanto, un deber moral.

"El Derecho, distinto de la moral por su contenido, se halla, consiguientemente, unido a ella por un doble vínculo: la moral es el fundamento sobre que descansa la validez del Derecho, porque el hacer posible la moral constituye una meta del orden jurídico".

XII. En este caso, como en otros similares, cobra actualidad y tiene plena validez el apotegma de Jeremías Bentlan: "La jurisprudencia es el arte de ignorar metódicamente lo que todo el mundo sabe".

XIII. En conclusión, la norma acusada es inexequible por violación del artículo 110 de la Constitución.

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO

Al fallo anterior de los doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Germán Giraldo Zuluaga, Tito Octavio Hernández, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta.

Con el debido respeto sintetizamos las razones de nuestro disentimiento:

1. La comparación de la norma legal acusada con el texto 110 de la Carta Política exhibe, sin lugar a dudas, que los dos preceptos versan sobre "incompatibilidades" de los senadores y representantes. El estudio de la reforma de 1968 revela, además, que aquella regulación de la Ley 8ª de 1958 fue asumida por el Constituyente último, en términos y con espíritu que recogen la concepción de dicho constituyente sobre la materia señalada; imposibilidad de los congresistas, desde el momento de su elección hasta cuando pierdan la investidura por vencimiento del período, para contratar con la administración pública, por sí o por interpuesta persona; para gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno en todos sus órdenes, y para ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas. Extensión de esas prohibiciones a los suplentes que hayan ejercido el cargo y determinación por la ley del régimen exceptivo.

2. Son principios jurídicos de validez universal que la Constitución es norma de superior jerarquía; que prevalece sobre la ley y que tiene poder derogatorio, que opera ipso jure, de toda la legislación anterior que le sea contraria, o que haya cumplido la misión que debía o cuya materia haya sido regulada íntegramente por la concepción estructural posterior.

3. Entre nosotros tales principios tienen registro en el derecho positivo (artículos 5º de la Ley 57 de 1887 y 3º y 9º de la Ley 153 de 1887) y por virtud de todos ellos la ordenación legal acusada de 1958 ha de estimarse insubsistente, porque la norma constitucional de 1968 es posterior, de superior jerarquía y regula íntegramente la misma materia, disponiendo inclusive que las excepciones las señale el legislador.

4. Además, el tema de las incompatibilidades de los congresistas, sobre que versan los ordenamientos enfrentados, es de derecho estricto, por generador de incapacidad jurídica, según lo advierte el propio fallo de mayoría. Por consiguiente, su concepción por la reforma Constitucional de 1968 lo regula clara e íntegramente, sin posibilidad ninguna de que se le agreguen términos distintos de los suyos muy concretos, que inclusive remiten a la ley la determinación futura de las excepciones, ni de que autoricen la supervivencia de otros de legislación anterior. Muchísimo menos la supervivencia fragmentada de preceptos del antiguo régimen.

5. Para nosotros, pues, el ordenamiento acusado quedó insubsistente por la concepción constitucional de 1968 y como tal no puede ser objeto de declaración de exequibilidad ni de inexequibilidad, pues ella no procede respecto de normas que dejaron de regir. "La decisión sobre inexequibilidad —tiene dicho la Corte— no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o de la ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente, por el sólo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución". (G. J., T. 80, Págs. 645 y T. 81, Págs. 597 y 598). Por lo que también hemos sostenido que "la acción pública que a los ciudadanos otorga el artículo 214 de la Constitución exige como presupuesto, para que lleve a la Corte a un pronunciamiento de fondo sobre la materia a que ella se refiere, el vigor de la ley o del decreto impugnado, como que no es posible, en lógica, que sea contraria a la Constitución una norma que perdió su vigencia". (Salvamento de voto en la sentencia de la Corte que resolvió la acción de inexequibilidad sobre el literal c del artículo 11 de la Ley 65 de 1963) régimen de la Universidad Nacional, 9 de abril de 1970.

6. Este criterio se funda también en que la declaración de inexequibilidad requiere la existencia de conflicto entre la ley y el precepto constitucional, pugna imposible cuando la regla de grado inferior no existe jurídicamente, por haber sido derogada o suspendida, o por haber agotado la misión que debía cumplir, o porque deba estimarse insubsistente a términos de los principios y textos reseñados.

7. Acorde con lo anterior, el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, sobre funcionamiento de la Sala Constitucional, estatuye: "Cuando al proceder al fallo de constitucionalidad de una ley o decreto encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia".

8. Ni se arguya que nuestra tesis expone a incertidumbre o a fallos contradictorios, pues la decisión inhibitoria por sustracción de materia del dicho registro legal no es la común del orden procesal que deja viva la acción permitiendo un nuevo planteamiento de ello, sino la específica citada, que reposa en la doctrina sobre el artículo 214 C. N., en la lógica y en jurisprudencia constante, por la que la Corte declara insubsistente, por derogado, un precepto positivo.

9. De otro lado es inaceptable que una ley contraria a la letra o al espíritu de una reforma constitucional posterior o cuya materia ésta ha asumido, regulándola íntegramente en nueva concepción, permanezca vigente hasta que la Corte produzca fallo de inexequibilidad de la misma, cuando dicho está que la Constitución, norma suprema, deroga **ipso jure** toda la legislación anterior de aquellos caracteres o contenido.

10. Como tampoco tiene validez, a nuestro juicio, la opinión mayoritaria de que el texto acusado contiene una primera parte relativa a "incompatibilidades" contemplada después por el artículo 110 de la Constitución, y otra o segunda de excepciones a aquéllas, que el Acto legislativo de 1968 no hizo suya, porque este planteamiento a más de fraccionar la concepción constitucional última y de desconocer los fundamentos jurídicos, morales, políticos, sociales y económicos que asisten a las reformas de la ley de leyes, conduce a tener como excepción en el pensamiento del constituyente citado una regulación que lo antecedió en diez años. Y ésto último, además, frente a norma constitucional que remitió al legislador, en futuro, las excepciones que consultaran el nuevo régimen de incompatibilidades.

11. Por todo lo expuesto lo que procedía, en este asunto, era una decisión inhibitoria por sustracción de materia, conforme al artículo 30 del Decreto-ley 432 de 1969, en clara significación de insubsistencia de la norma acusada, cuya materia fue regulada íntegramente por el Acto legislativo Nº 1 de 1968, artículo 110 de la Constitución en vigor, en nueva concepción que remitió al legislador el establecimiento de las excepciones.

IMPUESTO AL CAFE: CONTROL DE SU INVERSION POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. NATURALEZA JURIDICA DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS

Inexequibilidad de los artículos 3º de la Ley 76 de 1927 y 3º de la Ley 81 de 1930. — Exequibilidad condicionada del artículo 6º de la Ley 41 de 1937.

UN FRAGMENTO DE DOCTRINA DE LA SENTENCIA

El jefe del ministerio público considera que no siendo la Federación Nacional de Cafeteros un establecimiento público, tampoco hace parte de la administración, circunstancia que la exime del control fiscal a que sí se hallan sometidas las personas administrativas. El Procurador atribuye a la Federación carácter de ente gremial, sujeto al derecho privado.

Cierto que la Federación no es un establecimiento público, porque una cuota de su capital viene de fuentes privadas. Más aún: tampoco es empresa comercial o industrial del Estado, por no ser oficial la totalidad de su patrimonio; ni puede reputarse sociedad de economía mixta, por no derivar de una conjunción de aportes privados y públicos con fines de lucro.

La acción administrativa del Estado se ejerce o directamente, o por intermedio de entidades descentralizadas, que cumplen misiones de interés general. Por esta razón tales organismos se hallan adscritos y vinculados a la administración, y por ende, bajo tutela del Gobierno, en mayor o menor grado, de acuerdo con prescripciones generales o especiales del legislador. Esas entidades responden a denominaciones jurídicas que la práctica les da y muchas veces recoge y consagra la legislación. Tal es el caso actual de las citadas organizaciones denominadas establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, cuyos rótulos y distintivos surgieron espontáneamente, y que la Constitución y normas legales han conservado.

Entre esas figuras que la vida del derecho suscita, pueden presentarse otras, diferentes en rasgos esenciales o secundarios de las ya clasificadas en nomenclaturas legislativas. Lo cual no impide que a esas nuevas creaciones prácticas se las deba considerar sometidas a las reglas del derecho administrativo, sea en lo concerniente a la jerarquía que éstas regulan, sea con fines de contabilidad y control fiscales. Basta que en cualquiera de esos seres de creación legal o cuyas actividades lleguen a ser regladas por la ley, estén encaminados a la satisfacción de intereses de la comunidad, para que deban reputarse entidades vinculadas a la administración, al menos por los aspectos en que su giro incida en el funcionamiento de un servicio público. Desde el momento en que un sujeto jurídico interviene en la gestión de un servicio público debe caer en la órbita de aplicación del derecho administrativo, así sea parcialmente, en la medida que indique la ley.

Aunque la Federación no se amolde a los tipos corrientes de las entidades descentralizadas de la administración —que acaban de enumerarse— sí cabe decir que es un organismo sui generis. de origen particular, relacionado con la administración por ministerio de la ley, para efecto del cumplimiento de ciertas funciones de interés co-

lectivo, cuyo ejercicio se ha pactado con el Gobierno, y que a causa de este ejercicio, administra el empleo de algunos impuestos. En razón de estas características, la Federación depende en variados respectos del control ministerial, ésto es, no es extraña a la administración. Y en cuanto de ésta depende, reviste, obviamente, índole administrativa.

Esto sentado, corresponde ver ahora la cuestión del manejo de fondos.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano José Jaramillo Giraldo en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declaren inexequibles el artículo 3º de la Ley 76 de 1927, el 4º del Decreto 355 de 1928; el literal c) del artículo 5º del mismo Decreto 355 de 1928; el artículo 3º de la Ley 81 de 1930 y el artículo 6º de la Ley 41 de 1937.

TENOR DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

"Ley 76 de 1927 (sobre protección y defensa del café).

"Artículo 3º La verificación de que los dineros provenientes del impuesto al café se invierten únicamente en los objetivos de esta Ley, se encomienda al Superintendente Bancario, quien podrá hacerla por sí mismo o por medio de Superintendentes Delegados. Esta condición hará parte del contrato mismo en forma expresa".

"Ley 81 de 1930 (por la cual se da una autorización al Gobierno para modificar el contrato con la Federación Nacional de Cafeteros).

"Artículo 3º Lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 76 de 1927 debe entenderse en el sentido de que corresponde privativamente a la Superintendencia Bancaria la vigilancia de la inversión que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia dé a los fondos provenientes del impuesto al café que creó dicha Ley, lo mismo que el examen y fenecimiento definitivo de las cuentas que ha de rendir la Federación relativas a tal inversión, de acuerdo con el contrato que ésta tiene celebrado con el Gobierno Nacional".

"Ley 41 de 1937

por la cual se aumenta el gravamen al café que se exporte, se prorroga la vigencia de un impuesto y se confieren al Presidente de la República facultades extraordinarias.

"Artículo 6º La Superintendencia Bancaria fiscalizará las operaciones comerciales de la Federación Nacional de Cafeteros y la inversión de las sumas cuyo manejo le corresponda".

"Decreto 355 de 1928

por el cual se reglamenta le Ley 76 de 1927.

"Artículo 4º La Federación Nacional de Cafeteros, en cuanto diga relación con los servicios que debe prestar, quedará sometida a la inspección y vigilancia del Ministerio de Industrias, y la Superintendencia Bancaria verificará la inversión que haga de los dineros provenientes del impuesto, para lo cual, directamente o por medio de Superintendentes delegados, practicará visitas en sus dependencias, por lo menos una en cada mes, y comunicará su resultado al Ministerio de Industrias.

"Artículo 5º En el contrato que celebre el Gobierno con la Federación Nacional de Cafeteros, se impondrá a esta entidad la prestación de los siguientes servicios:

"....

"o) Establecer por su cuenta almacenes generales de depósito de acuerdo con la ley y con el Gobierno, con el exclusivo objeto de que los que se interesan por la industria y comercio del café se beneficien con todas las ventajas de esa clase de instituciones. Las utilidades que se deriven de la empresa deberán destinarse por la Federación al beneficio de la propia industria. En consecuencia, la Federación deberá abrir dentro de los dos primeros años de la vigencia del contrato por lo menos tres almacenes de depósito, los que funcionarán bajo la vigilancia del Ministerio de Industrias, y sus existencias y operaciones se verificarán por la Superintendencia Bancaria.

"La fundación de los almacenes generales de depósito deberá hacerse de acuerdo con las leyes que regulan la materia y las del Decreto que las reglamente".

INFRACCIONES INVOCADAS Y RAZONES

El actor invoca como violados los artículos 59 y 60 de la Carta. De sus argumentaciones conviene destacar las siguientes:

"Las normas que han sido indicadas como inconstitucionales, como bien se ve por su transcripción, consagran, en los aspectos referentes al control estatal del manejo e inversión del gravamen a las exportaciones del café, una vigilancia netamente administrativa, con la total inobservancia y el completo desconocimiento de las normas constitucionales superiores que gobiernan todo lo atinente a la vigilancia de la cuestión fiscal de la administración, propiamente dicha.

Y líneas adelante agrega:

"Es decir, que las disposiciones acusadas, en cuanto excluyen a la Contraloría General de la República del control fiscal de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en lo concerniente al manejo de los dineros o fondos provenientes del gravamen a las exportaciones de café, evidentemente infringen los artículos 59 y 60 de la Constitución Política de Colombia.

"Por último, ruego a la honorable Corte, enfocar el problema constitucional planteado, sobre la base del carácter jurídico de la Federación de Cafeteros. Originariamente surgió, como se dice en el texto de la demanda con un carácter de organización gremial. Pero en el transcurso del tiempo la Federación ha adquirido el carácter de un establecimiento público determinado principalmente por manejar fondos públicos, conducir la política cafetera internacional del país, organizar servicios públicos locales, tener un patrimonio autónomo de origen estatal, etc."

CONCEPTOS DEL PROCURADOR

El jefe del ministerio público niega que la Federación Nacional de Cafeteros sea en rigor un establecimiento público, por no haber sido creada por la ley, requisito que indica como básico para que una entidad administrativa adquiera tal carácter, y expone: "Ciertamente, la Federación surgió del Acuerdo Nº 2 de 1927 del Congreso Nacional de Cafeteros, como una asociación gremial de éstos, y fue reconocida su personería jurídica por el Gobierno según Resolución Nº 33 de 1927. No tuvo, pues, origen directo ni indirecto en acto del poder público, concretamente en la ley..."

— El concepto del Procurador concluye de la manera siguiente:

"No obstante que la principal actividad de la Federación posee un interés público, por la influencia decisiva de la industria cafetera en el conjunto de la economía nacional, considero que debe admitirse como establecido el carácter privado original y actual de ese organismo, es decir, que no tiene la condición jurídica de establecimiento público ni en modo alguno es integrante de la administración.

"Lógica conclusión de lo anterior es que a la Federación de Cafeteros no le es aplicable el artículo 59 de la Constitución en cuanto dispone que "la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República".

"4. Pudiera alegarse que, no obstante lo anterior, las normas legales acusadas infringen el artículo 60 de la Carta en su ordinal 4º, que señala como atribución del Contralor General la de 'Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario', sobre el supuesto de que la Federación de Cafeteros, aunque entidad privada, maneja fondos públicos, los provenientes del impuesto a la exportación de café.

"Aun cuando el actor no señala esa norma como violada, es preciso examinar la cuestión, así sea brevemente.

"Se anotó ya que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 76 de 1927, la Federación tiene celebrado con el Gobierno un contrato por el cual se obliga a prestar ciertos servicios en relación con la industria cafetera, que aquél le retribuye con una suma igual al producto del mencionado impuesto, creado por la misma Ley.

"El impuesto no es recaudado por la Federación sino por organismos del Estado, y como tal figura en el Presupuesto Nacional (véase, por ejemplo, en el del presente año, bajo el numeral 21 del Presupuesto de Ingresos). De otra parte, en la Ley de Apropiaciones (artículo 1499) aparece como gasto el autorizado por la Ley 76 de 1927 para el pago a la Federación. Idéntico mecanismo se emplea en el proyecto para la vigen-

cia fiscal de 1971 (numeral 21 de los ingresos y artículo 1501 de las apropiaciones).

"De manera que los fondos que la Federación recibe por ese concepto, aunque puede decirse que tienen origen mediato en un impuesto, ingresan a su patrimonio como contraprestación contractual del Estado a los servicios que aquélla cumple en defensa de la industria cafetera, que se ha considerado con razón como de interés público. Desde el punto de vista jurídico-fiscal, tales fondos pierden su naturaleza oficial desde el momento en que la Federación los recibe del Estado como pago de sus servicios, mediante presentación de la correspondiente cuenta de cobro. La gestión implícita en la inversión de ellos no tiene igual carácter que la gestión fiscal de que habla el artículo 59 de la Carta, porque la Federación no forma parte de la administración; tampoco esa entidad privada es responsable del erario, pues no recauda, maneja, ni invierte el impuesto, sino que gasta dineros que han pasado a integrar su propio patrimonio no le es aplicable, entonces, el artículo 60-4ª del mismo estatuto.

"Por ningún aspecto, pues, corresponde a la Contraloría General de la República el control y vigilancia de las actividades que la Federación Nacional de Cafeteros desarrolle en defensa y protección de la industria del café.

"Debe anotarse también en respaldo de esta conclusión, que la vigilancia que las normas acusadas atribuyen a la Superintendencia Bancaria respecto de la Federación de Cafeteros no se ejerce a título de control fiscal, en el sentido del que ejerce la Contraloría respecto de la Administración y de quienes, sin formar parte de ésta, deben responder del erario.

"La Superintendencia inspecciona y vigila administrativamente el cumplimiento del contrato por parte de la entidad privada contratista, y es sabido que ese control administrativo corresponde a la administración y no a la Contraloría, pues la Constitución prohibe expresamente que ésta ejerza funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización (artículo 59, inciso 2º).

"5. Las razones expuestas conducen a la conclusión de constitucionalidad —ya que tampoco encuentro violación de otros preceptos de la Carta—, pero referida exclusivamente a las normas acusadas de las Leyes 76 de 1927, 81 de 1930 y 41 de 1937.

"En relación con el Decreto 355 de 1928, que tiene el carácter de reglamentario, la competencia no corresponde a la Corte Suprema sino a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 216 de la Constitución. Por este aspecto la demanda es inepta y no permite un pronunciamiento de fondo.

IV

"Con fundamento en las consideraciones que preceden, conceptúo:

"1º Son exequibles el artículo 3º de la Ley 76 de 1927, el 3º de la Ley 81 de 1930 y el 6º de la Ley 41 de 1937.

"2º Respecto del Decreto 355 de 1928, artículo 4º y literal c) del artículo 5º acusado parcialmente, la Corte debe abstenerse de decidir en el fondo por ineptitud de la demanda".

CONSIDERACIONES

1. Para resolver, la Corte tiene en cuenta que la demanda acusa dos clases de disposiciones. contenidas las unas en leyes, y en decretos las otras.

Las reflexiones que pasan a formularse tienen en mira, primeramente, los textos legales impugnados como inexequibles. Luego se tratará de los decretos.

2. La Federación Nacional de Cafeteros nació en virtud de un acuerdo celebrado por los productores durante el segundo Congreso Nacional de Cafeteros, reunido en Medellín en junio de 1927, acuerdo distinguido con el número 2. A la Federación se le reconoció personería jurídica por medio de la Resolución 33 del 2 de septiembre de 1927 dictada por el Gobierno Nacional. Desde su fundación desarrolla labores normalmente. Sus estatutos han sido modificados varias veces, y el artículo 2º, texto vigente, describe el objeto de la entidad. Se transcriben algunos literales de dicha disposición:

"Artículo 2º La Federación es una persona jurídica de derecho privado y tiene

como objeto principal la defensa de la industria cafetera colombiana bajo sus distintos aspectos. En desarrollo de esta finalidad y dentro de las disposiciones del Congreso Cafetero, la Federación tendrá las siguientes actividades principales:

"a) Organizar y sostener una activa y adecuada propaganda al café colombiano en el interior y en el exterior;

"b) Difundir en el país los mejores sistemas de cultivo y beneficio del café, con el objeto de mejorar las condiciones de la producción y la calidad del grano, y luchar contra las enfermedades y plagas del café;

"c) Crear, administrar o estimular almacenes generales de depósito, cajas de ahorro, sociedades cooperativas, cajas de crédito, seccionales de préstamo, etc.;

"d) Organizar, administrar o estimular obras de utilidad común, en cuanto favorezcan la industria cafetera del país, tales como granjas, laboratorios, campos y escuelas de experimentación, cursos y publicaciones de educación agrícola y cafetera, bibliotecas, etc.;

"e) Organizar, administrar o estimular tostadoras y trilladoras de café, centrales de beneficio y demás establecimientos industriales o agrícolas que tengan por objeto el beneficio, aumento del consumo o mejoramiento de las calidades del café colombiano, y supervigilar el consumo del café puro;

. . . . . .

"11. Celebrar arreglos con el Gobierno Nacional y con otras entidades sobre propaganda, manejo de impuestos; control de la inversión de estos mismos, prestaciones de servicios, administraciones y, en general, sobre todo lo que tienda al interés del gremio cafetero y el progreso y mejoramiento de la industria y celebrar, de acuerdo con el Gobierno Nacional, pactos o convenios con las organizaciones similares de otros países productores, sobre fomento de cultivos, propaganda, cuotas de exportación, precios, transportes, banca, aduanas, impuestos y comercio cafetero;

"o) Reglamentar, de acuerdo con el Gobierno Nacional, todo lo concerniente a tipos, marcas y calidades de café, y determinar qué calidades no son exportables, y cuáles no pueden darse siquiera al consumo en el país;

"p) Llevar una completa estadística del ramo cafetero y mantener informado al país, en sus diversas secciones, de lo relativo a precios en los principales mercados, a existencias y ventas en los más importantes centros de distribución o consumo mundiales y sobre los prospectos relativos a la producción del café, y, en general, a todo lo que pueda convenir para la buena marcha y organización de la industria cafetera. Igualmente corresponde a la Federación, en la República, la estadística de productores, de predios cafeteros, de cafetos, de costos de producción y de cantidad por árbol, y, finalmente, la estadística de todas las actividades cafeteras que puedan servir para la mejor orientación de la industria en Colombia". . . . . .

(Artículo 2º del Acuerdo Nº 6 de 1941).

3. Debe destacarse que con arreglo al literal 11) transcrito la Federación de Cafeteros, entre otros fines, persigue el de prestar servicios sobre todo lo que tienda al interés del gremio cafetero y a su progreso y mejoramiento, por una parte, y el de celebrar arreglos con el Gobierno Nacional sobre manejo de impuestos y control de la inversión de éstos mismos, por otra parte.

4. Como lo anota el Procurador, el artículo 1º de la Ley 76 de 1927 "creó un gravamen sobre el café que se exporte, de diez centavos por cada saco de sesenta kilogramos (aumentado a veinticinco centavos por cada saco de setenta kilogramos según la Ley 41 de 1937, Art. 1º)".

5. De acuerdo con la Ley 76 de 1927 y la 81 de 1930, entre el Gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros, desde el 16 de abril de 1928 hasta la fecha, se han celebrado contratos sobre prestación por ésta última de los mencionados servicios de protección, defensa, fomento y mejoramiento de la industria cafetera, convenios vigentes y todos los cuales consagran dos prestaciones cardinales: el Gobierno recauda el impuesto de exportación del café y entrega su producido a la Federación; ésta debe invertirlo totalmente en tareas relativas a la industria cafetera, reputadas de interés público.

6. Las Leyes 76 de 1927 y 41 y 48 de 1937 expresan reiteradamente esta correlación obligatoria, de la siguiente manera:

La Ley 76 de 1927, en su artículo 2º reza: "El Gobierno retribuirá los servicios del contratista con una suma igual al producto íntegro del impuesto que por esta Ley se establece sobre la exportación del café".

La Ley 41 de 1937, de manera más expresa, subraya el objetivo que justifica el traspaso de fondos: "Artículo 4º. Una cantidad equivalente al monto de los impuestos de que trata la presente Ley se destinará a la protección y defensa del café, mediante contrato del Gobierno con la Federación Nacional de Cafeteros".

Por último, el artículo 11 de la Ley 76 de 1927, dice que el artículo 4º de la Ley 41 citado, quedará así: "Una cantidad equivalente al monto de los impuestos nuevos de que trata la presente Ley, será invertido por el Gobierno en la protección y defensa del café, mediante contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, en el cual se fijarán normas que limiten los riesgos de la industria y de los dineros destinados a la defensa de ella".

7. Conocido el origen y actividades de la Federación Nacional de Cafeteros importa analizar las dos cuestiones planteadas por el Procurador General, a saber: 1. Si en el asunto que se resuelve se está en presencia de un establecimiento público, y 2. Si la Federación maneja fondos que la sujeten a control fiscal.

8. El jefe del ministerio público considera que no siendo la Federación Nacional de Cafeteros un establecimiento público, tampoco hace parte de la administración, circunstancia que la exime del control fiscal a que sí se hallan sometidas las personas administrativas. El Procurador atribuye a la Federación carácter de ente gremial, sujeto al derecho privado.

9. Cierto que la Federación no es un establecimiento público, porque una cuota de su capital viene de fuentes privadas. Más aún: tampoco es empresa comercial o industrial del Estado, por no ser oficial la totalidad de su patrimonio; ni puede reputarse sociedad de economía mixta, por no derivar de una conjunción de aportes privados y públicos con fines de lucro.

10. La acción administrativa del Estado se ejerce o directamente, o por intermedio de entidades descentralizadas, que cumplen misiones de interés general. Por esta razón tales organismos se hallan adscritos y vinculados a la administración, y por ende, bajo tutela del Gobierno, en mayor o menor grado, de acuerdo con prescripciones generales o especiales del legislador. Esas entidades responden a denominaciones jurídicas que la práctica les da y muchas veces recoge y consagra la legislación. Tal es el caso actual de las citadas organizaciones denominadas establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, cuyos rótulos y distintivos surgieron espontáneamente, y que la Constitución y normas legales han conservado.

11. Entre esas figuras que la vida del derecho suscita, pueden presentarse otras, diferentes en rasgos esenciales o secundarios de las ya clasificadas en nomenclaturas legislativas. Lo cual no impide que a esas nuevas creaciones prácticas se las deba considerar sometidas a las reglas del derecho administrativo, sea en lo concerniente a la jerarquía que éstas regulan, sea con fines de contabilidad y control fiscales. Basta que en cualquiera de esos seres de creación legal o cuyas actividades lleguen a ser regladas por la ley, estén encaminados a la satisfacción de intereses de la comunidad, para que deban reputarse entidades vinculadas a la administración, al menos por los aspectos en que su giro incida en el funcionamiento de un servicio público. Desde el momento en que un sujeto jurídico interviene en la gestión de un servicio público debe caer en la órbita de aplicación del derecho administrativo, así sea parcialmente, en la medida que indique la ley.

12. Aunque la Federación no se amolde a los tipos corrientes de las entidades descentralizadas de la administración —que acaban de enumerarse— sí cabe decir que es un organismo sui generis, de origen particular, relacionado con la administración por ministerio de la ley, para efecto del cumplimiento de ciertas funciones de interés colectivo, cuyo ejercicio se ha pactado con el Gobierno, y que a causa de este ejercicio, administra el empleo de algunos impuestos. En razón de estas características, la Federación depende en variados respectos del control ministerial, ésto es, no es extraña

a la administración. Y en cuanto de ésta depende, reviste, obviamente, índole administrativa.

13. Esto sentado, corresponde ver ahora la cuestión del manejo de fondos.

14. El Procurador General observa que el dinero procedente del impuesto que recibe la Federación, por ingresar al patrimonio de ésta, y pese a los objetos a que está destinado, deja de ser nacional desde el momento en que el fisco se lo entrega, para convertirse en bienes integrantes del patrimonio privado de la entidad administradora, de los cuales no tiene que rendir cuentas, precisamente por pertenecer a un patrimonio particular. Según se vio, el Procurador expresa este concepto con las siguientes palabras: "De manera que los fondos que la Federación recibe por ese concepto, aunque pueda decirse que tienen origen mediato en un impuesto, ingresan a su patrimonio como contraprestación contractual del Estado a los servicios que aquélla cumple en defensa de la industria cafetera, que se ha considerado con razón como de interés público. Desde el punto de vista jurídico-fiscal, tales fondos pierden su naturaleza oficial desde el momento en que la Federación los recibe del Estado como pago de sus servicios, mediante presentación de la correspondiente cuenta de cobro".

15. Es evidente que la Federación está obligada a prestar servicios con fines de interés público, como son los descritos en leyes y contratos relativos a la industria del café, y que el Gobierno también está obligado a entregarle —con tal objetivo— una suma igual al producto íntegro del impuesto de exportación de dicho grano. Ambas obligaciones se cifran en cuantías indeterminadas pero determinables de dinero, y tienen una misma finalidad: permitir que se satisfagan ciertas necesidades públicas referentes a la industria cafetera. Para ello, como medida previa o indispensable, el Gobierno se compromete a entregar, en el caso de las Leyes 76 de 1927, 81 de 1930 y 44 y 48 de 1937 la totalidad del impuesto a la exportación del café. Sin la ejecución de esta obligación de dar no se podrían cumplir ni las leyes que lo establecieron y le señalaron destino ni los contratos celebrados para darles efectividad. La Federación, se repite, está en la necesidad, a su vez, de cumplir todas y cada una de las prestaciones referentes a la defensa y fomento de la industria cafetera que las referidas leyes y contratos le imponen.

16. Este juego de prestaciones recíprocas —determinadas por el fin causal de proveer exclusivamente a la protección y defensa de la industria del café— se caracterizó inicialmente por el artículo 4º de la Ley 41 de 1937, a cuyos términos "Una cantidad igual al monto de los impuestos de que trata la presente Ley, se destinará a la protección y defensa del café mediante contrato del Gobierno con la Federación Nacional de Cafeteros", disposición que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 48 de 1937, debe leerse hoy así: "Artículo 4º Una cantidad equivalente al monto de los impuestos nuevos de que trata la presente Ley, será invertida por el Gobierno en la protección del café, mediante contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, en el cual se fijarán normas que limiten los riesgos de la industria y de los dineros destinados a la defensa de ella".

17. Si bien es cierto que la totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinará a "la protección y defensa del café". La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de un patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos, constitutivos de la administración de un impuesto, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe. Todos estos extremos se hallan consignados en la disposición transcrita de la Ley 48 de 1937. Se trata, pues, de fondos nacionales por su origen legal y recaudo oficial, de fondos nacionales por su destino, que se cumple mediante el manejo de ellos por la entidad encargada de emplearlos.

La índole oficial, y en la hipótesis que se analiza, nacional, de los fondos recibidos se conserva intacta desde el instante de su recibo, durante su manejo por la Federación

y hasta que dejen de existir por la utilización final a que la ley los destina.

La Federación recibe, pues, sumas de origen público, concretamente un impuesto, con el deber de invertirlas en objetos determinados, de utilidad general, sin poder distraerlas en otros fines. Asume de tal manera el cumplimiento de una tarea de manejo de fondos fiscales, de gestión de dineros del erario, de administración de impuestos. Tales obligaciones, consagradas por la ley, estipuladas en contratos y ceñidas a los estatutos de la Federación, le imponen a ésta la responsabilidad inherente al cumplimiento de todo vínculo obligatorio, responsabilidad que en el caso bajo estudio supone la sujeción de rendir cuentas, a fin de que sean revisadas y fenecidas en la forma que determina la Constitución y las leyes.

18. Así se ha entendido desde la vigencia de la Ley 76 de 1927.

En efecto, la Ley 76 dispuso en su artículo 3º: "La verificación de que los dineros provenientes del impuesto al café se inviertan únicamente en los objetivos de esta ley, se encomienda al Superintendente Bancario, quien podrá hacerla por sí mismo o por medio de Superintendentes Delegados. Esta condición hará parte del contrato mismo en forma expresa".

De otra parte, la Ley 81 de 1930, artículo 3º, interpretó: "Lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 76 de 1927 debe entenderse en el sentido de que corresponde privativamente a la Superintendencia Bancaria la vigilancia de la inversión que la Federación Nacional de Cafeteros dé a los fondos provenientes del impuesto al café que creó dicha ley, lo mismo que el examen y fenecimiento definitivo de las cuentas que ha de rendir la Federación relativas a tal inversión, de acuerdo con el contrato que ésta tiene celebrado con el Gobierno Nacional".

Los dos textos legales que acaban de citarse —y que han sido acusados— no hacen sino aplicar un principio dominante en toda la organización fiscal de que tratan la Constitución y las leyes, o sea la necesidad ineludible en que se halla quienquiera que maneje dineros públicos de dar razón de su manejo, rindiendo cuenta comprobada del empleo de tales fondos.

La Corte no duda que la Federación Nacional de Cafeteros esté sujeta a la vigilancia y control inherentes a esa administración de dineros oficiales; y desde que se iniciaron relaciones pecuniarias entre el Gobierno y dicha asociación, quedó establecido que la vigilancia de que se trata sería ejercida por la Superintendencia Bancaria. Así consta en las dos leyes citadas y en los contratos vigentes, de que se ha hecho mérito.

Y tal situación era constitucional porque al expedirse las referidas Leyes 76 de 1927 y 81 de 1930 la reglamentación del control fiscal de los bienes y fondos de la Nación era de competencia legal, y bien podía el legislador encomendarla en casos particulares a organismos como la Superintendencia Bancaria.

19. Pero más tarde, desde la expedición del Acto legislativo número 1 de 1945, a la Contraloría General de la República incumbe la vigilancia de la gestión fiscal de la administración. después el Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 7º) así lo reitera, e incluye, por medio del artículo 8º, entre las atribuciones del Contralor, la de prescribir la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales y la de revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario (V. artículo 59, inciso primero, y 60, atribuciones segunda y cuarta, de la actual codificación constitucional).

20. Siendo privativa de la Contraloría la vigilancia de la gestión fiscal de la Federación Nacional de Cafeteros como entidad responsable del manejo de impuestos, estando obligada la propia Federación a rendir cuentas por ello ante dicha Contraloría General, y debiendo ésta revisarlas y fenecerlas, todo por mandato de mérito superior, no es posible que la Superintendencia Bancaria pueda considerarse como organismo capacitado para desempeñar las mismas funciones que el estatuto constitucional atribuye exclusivamente a otro cuerpo del Estado. Para emplear la terminología de las leyes acusadas, precisa concluir que a la Contraloría General de la República incumbe hoy, respecto de la Federación Nacional de Cafeteros, ejercer las siguientes atribuciones: verificar que los dineros provenien-

tes del impuesto al café se invierten únicamente en los objetivos señalados en la ley; y examinar y fenecer las cuentas que ha de rendir la Federación relativas a tal inversión, de acuerdo con las leyes y el contrato que ésta tiene celebrado con el Gobierno Nacional.

Dado que las atribuciones que acaban de señalarse están hoy confiadas a la Superintendencia Bancaria por los artículos 3º de la Ley 76 de 1927, y 3º de la Ley 81 de 1930, es claro que tales disposiciones son inexequibles por estar en pugna con la Constitución, señaladamente con su artículo 60, atribuciones segunda y cuarta. Así debe declararse en la parte resolutiva de este fallo.

21. Nótese, sin embargo, que el artículo 6º de la Ley 41 de 1937, también acusado, no da a la Superintendencia Bancaria, como sí dan los artículos 3º de la Ley 75 de 1927 y 3º de la Ley 91 de 1930, que hoy forman un solo cuerpo, y acaban de analizarse, una vigilancia fiscal y una atribución de examen y fenecimiento de cuentas. El artículo 6º de la Ley 41 encarga a la Superintendencia Bancaria la fiscalización de "las operaciones comerciales de la Federación Nacional de Cafeteros y la inversión de las sumas cuyo manejo le corresponda", cantidades éstas que, dada la generalidad con que se las designa, pueden proceder de fondos públicos o tener fuente privada.

Es claro que tales funciones, referentes a operaciones mercantiles, no son fiscales sino administrativas y que en manera alguna puede desempeñarlas la Contraloría General, porque se lo prohibe el inciso 2º del artículo 59 de la Carta, a cuyas voces "La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".

Si a la Contraloría General no le es dable cumplir la misión administrativa contemplada en el artículo 6º de la Ley 41 de 1937, tal cometido sí es atribuible a una entidad dependiente de la administración, como la mencionada Superintendencia, en virtud de un texto legal. Eso prescribe la disposición que se analiza, la cual, vista de tal manera, es exequible. Pero como ella, además de ordenar una fiscalización de operaciones comerciales, sometidas así a control administrativo de la Superintendencia Bancaria, extiende tal vigilancia "a la inversión de las sumas cuyo manejo le corresponda", ésto es, a fondos que pueden ser privados o públicos; y como la fiscalización de éstos últimos, según se vio atrás, compete a la Contraloría General de la República, debe observarse que la referida fiscalización confiada a la Superintendencia Bancaria tiene que cumplirse sin perjuicio de la que incumbe exclusivamente a la Contraloría, referente apenas a los fondos oficiales, es decir a aquéllos provenientes, por ejemplo, de impuestos, tasas, contribuciones, etc. Al declararse la exequibilidad del artículo 6º se hará la pertinente observación.

22. Según se vio al comienzo de este fallo, el Procurador General de la Nación ha observado que el Decreto demandado, o sea, el distinguido con el número 355 de 1928, es reglamentario y que, por ende, no compete a la Corte Suprema de Justicia decidir sobre su corrección constitucional.

23. El reparo es fundado. En efecto, a esta corporación incumbe decidir sobre la exequibilidad de aquellos decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Carta, cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, competencia ésta que le confiere el artículo 214 del mismo estatuto. En esta misma materia de decretos, también es idónea la Corte para decidir sobre la constitucionalidad de los que dicte el Gobierno con carácter legislativo en uso de las facultades que le da, en estado de sitio, el artículo 121 de la Constitución, y el 122, en estado de emergencia. En éstos dos últimos casos la Corte actúa por vía de revisión. Pero no conoce de la regularidad constitucional de los decretos reglamentarios que dicte el Gobierno en ejercicio de la facultad que le atribuye el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución en orden a expedir los que sean conducentes a la cumplida ejecución de las leyes. Cuando no se trate de decretos relativos a las materias que señala taxativamente el artículo 214 citado, la decisión referente a acusaciones de inconstitucionalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en consonancia con el artículo 216. Tal

es el caso de los decretos acusados en lo relativo a las disposiciones señaladas y transcritas por el actor, normas reglamentarias, extrañas a la competencia de esta corporación.

RESOLUCION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Primero. Son inexequibles el artículo 3º de la Ley 76 de 1927, y el artículo 3º de la Ley 81 de 1930;

Segundo. Es exequible el artículo 6º de la Ley 41 de 1937; sin perjuicio de la fiscalización que sobre los fondos de origen y destino oficiales, incumbe a la Contraloría General de la República;

Tercero. No es el caso de decidir sobre la acusación de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 4º del Decreto 355 de 1928 y el literal c) del artículo 5º del mismo Decreto 355 de 1928.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno por conducto de los Ministros de Agricultura y Desarrollo y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

EXPLOTACION DE ESMERALDAS

Exequibilidad de los numerales 5º y 6º del artículo 9º de la Ley 145 de 1959.

Las normaciones que la ley o el Gobierno pueden establecer, conforme a las competencias y atribuciones constitucionales a que se ha aludido, en materia de administración y explotación de bienes, de permisos para su aprovechamiento por los particulares, y de caducidad de los mismos en caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones en que se otorgan, nada tienen que ver con el derecho penal, que es el supuesto de la acusación. Es por ello improcedente invocar como infringidos los artículos 26 y 28 de la Carta, pues en el caso de las disposiciones demandadas se está en un terreno patrimonial, concretamente en el del manejo y beneficio de los bienes del Estado.

En efecto, por su naturaleza, esas regulaciones y en especial los actos unilaterales o bilaterales que fijan determinadas obligaciones, y los medios para que el Estado exija su cumplimiento, son ajenos al derecho penal. Como lo afirma el Procurador, "tales normas no rigen ni pretenden regir la conducta de los individuos como miembros de la sociedad, en orden a conseguir el respeto de las condiciones de convivencia que se consideran esenciales para la existencia misma del grupo social y para la seguridad y moralidad, lo cual es materia del Derecho Penal y concretamente del Código que tipifica los delitos y las contravenciones penales y señala las correspondientes penas y del que establece contravenciones de policía y prevé sus respectivas sanciones. Tampoco se refieren al régimen de los funcionarios y empleados, en cuanto regula su comportamiento con la finalidad de conseguir la mejor prestación de los servicios públicos... materia ésta propia del Derecho Penal Disciplinario".

De otra parte, ni siquiera en la extraña hipótesis del actor resultan lógicos sus argumentos, pues aún a la luz de los artículos 26 y 28, que dice violados, se encuentra cómo las causales de caducidad por violación a los reglamentos del Gobierno, o las que éste señale en cada caso, están así previamente definidas en esos actos y autorizadas por la ley, y son de conocimiento también previo del beneficiario. En otras palabras, hay predeterminación de esas causales, y su aplicación, según reglas generales muy conocidas, debe siempre sujetarse a ciertos procedimientos y es susceptible de recursos por la vía gubernativa y la jurisdiccional, así la ley, el reglamento o el permiso no repitan a cada paso que ellos existen, o no se establezcan trámites y recursos especiales.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte que se declaren inexequibles los numerales 5º y 6º del artículo 9º de la Ley 145 de 1959.

NORMAS ACUSADAS

Los textos objeto de la demanda son del siguiente tenor:

"Ley 145 de 1959
(Diciembre 24)

"por la cual se dictan disposiciones sobre esmeraldas.

El Congreso de Colombia,

Decreta

.....

"Artículo 9º Serán causales para la cancelación administrativa de los permisos las siguientes...

5º La violación de los reglamentos del Gobierno sobre los trabajos de exploración y explotación.

6º Las demás que se señalen en la Resolución que otorgue el permiso".

Conforme al artículo 19 de la Ley, también objeto de transcripción de la demanda, ella rige desde su sanción, cumplida el 24 de diciembre de 1959.

LA DEMANDA

1) El actor supone violados los artículos 26 y 28 de la Carta, los cuales, en lo pertinente, disponen: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", y que "aún 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".

2) El concepto de violación se hace consistir en que las normas demandadas autorizan al Gobierno no sólo para dictar reglamentos concernientes a los trabajos de exploración y explotación de esmeraldas, sino que le dan competencia para señalar en ellos nuevas causales de caducidad de los permisos que otorgue a los particulares, y lo facultan para incluir motivos adicionales de cancelación en cada acto que los conceda; en cambio los preceptos constitucionales invocados requieren que el legislador defina directamente los delitos y contravenciones ordinarias y las especiales administrativas. "En otros términos —agrega el actor— las normas constitucionales exigen la definición categórica del hecho que se pretende prohibir, y al cual corresponde la pena correspondiente al hecho prohibido, cuestiones éstas privativas del legislador y no del poder reglamentario".

Si ello es así, dejar que el Gobierno configure nuevas causales de caducidad mediante la potestad reglamentaria, o que determine algunas especiales, es permitir que se alteren las definidas por el legislador, lo cual es contrario a la Constitución y desprotege a los ciudadanos, que necesitan de la estabilidad jurídica para amoldar su conducta.

3) Conforme a los citados preceptos constitucionales, los delitos y las penas deben estar definidos siempre por el legislador, y como según el actor las causales de caducidad, inclusive las dejadas al arbitrio del Gobierno, forman parte del Derecho Penal Administrativo, es por ello que tienen aplicación aquellos mandatos de la Carta, especialmente en cuanto a la previa y clara definición por la ley de las infracciones y penas.

Al efecto, insiste el demandante en que cuando se atenta contra la economía nacional, tales hechos se sancionan como contravenciones, forman parte del Derecho Penal Administrativo, y por tanto deben estar previamente definidos y sancionados por la ley. Tal es el caso de contravenciones como las que son objeto de la demanda, que "sólo podrán llegar a conocimiento de los empresarios mineros por medio de normas claras y precisas que prohiban los hechos que dan lugar a la sanción penal administrativa".

4) A continuación, y partiendo del supuesto de que las causales de caducidad administrativa son contravenciones, y por ende tienen que ver con el Derecho Penal General, el actor transcribe largos pasajes de las Actas de la Comisión que elaboró el Código Penal Colombiano sobre la necesidad de previa definición legal del delito y de la pena, tanto como de las contravenciones, y sobre la naturaleza de una y otra infracción. También se detiene en la copia de los comentarios hechos por el señor Samper respecto a los artículos 26 y 28 de la Carta.

5) El demandante estima igualmente infringido el artículo 76, numeral 12, de la Constitución, que permite al Congreso otorgar facultades extraordinarias y temporales al Presidente de la República, en el concepto de que esta disposición habilita al Gobierno para legislar extraordinariamente, siempre

que las autorizaciones sean precisas y con término para su ejercicio, pero en cambio las normas acusadas dan competencia al Gobierno para consagrar causales de caducidad administrativa de los permisos, diferentes a las que quiso el legislador, sin señalar cuáles son las reglamentaciones que pueden conducir a la creación de las nuevas causales, y sin término alguno para ello, quebrantando así las condiciones de precisión y temporalidad que fija el artículo 76, numeral 12, del estatuto fundamental.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

1) Refiriéndose a los cargos de violación de los artículos 26 y 28 de la Carta, y a la asimilación que el actor hace de las causales de caducidad administrativa de contratos y permisos con las infracciones penales, delitos o contravenciones, el Procurador General de la Nación dice:

"Las normas sobre explotación de los bienes del Estado y entre éstos las minas de esmeraldas a que se refiere la Ley 145 de 1959, son ordenamientos de carácter típicamente administrativo, pues regulan las relaciones del propio Estado con los particulares a quienes mediante actos de la misma índole —en este caso los permisos autoriza para explorar el subsuelo de las zonas permitidas, extraer las piedras preciosas de esa clase que encuentren y aprovecharse en cierta proporción de las utilidades que se obtengan, todo en las condiciones y según los procedimientos señalados en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias.

"Tales normas no rigen ni pretenden regir la conducta de los individuos como miembros de la sociedad, en orden a conseguir el respeto de las condiciones de convivencia que se consideran esenciales para la existencia misma del grupo social y para la seguridad y la moralidad, lo cual es materia del Derecho Penal y concretamente del código que tipifica los delitos y las contravenciones penales y señala las correspondientes penas y del que establece contravenciones de policía y prevé sus respectivas sanciones. Tampoco se refieren al régimen de los funcionarios y empleados, en cuanto regula su comportamiento con la finalidad de conseguir la mejor prestación de los servicios públicos y de preservar el prestigio y la dignidad de la administración en todos sus ramos y niveles, materia ésta propia del Derecho Penal Disciplinario.

.....

"La cancelación de un permiso de explotación no implica así ejercicio del poder represivo del Estado, ni es en manera alguna la sanción que se impone por una infracción de carácter delictual o contravencional ni menos disciplinario, sino el ejercicio de una facultad legal de la administración como encargada del manejo de los bienes del Estado. Lo cual significa que así como la concesión del permiso es un acto administrativo y no jurisdiccional, su cancelación es también acto de aquella índole, sometido por lo tanto al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

"No es imposible que un hecho constitutivo de causal de cancelación de permisos mineros se halle contemplado en otra norma como infracción penal o de policía, pero ello quiere decir simplemente que en ese caso tendrá consecuencias en este campo y en el administrativo, pues el infractor, además de perder la autorización para explotar los yacimientos, podrá o deberá ser sancionado por el delito o la contravención, sin que el acto administrativo sustituya o impida el jurisdiccional.

"Fluye de todo lo anterior que las normas acusadas no tienen relación con los artículos 26 y 28 de la Carta, a cuyas previsiones no tiene por qué sujetarse ni son susceptibles de ser infringidos por aquéllas".

2) Y aún examinadas las disposiciones que se acusan a la luz de los artículos 26 y 28, estima el Procurador que no los infringen, pues de éstos últimos se deduce que la tipificación de las infracciones y sus penas respectivas pueden estar contenidas no sólo en ley sino también en órdenes y decretos. Y en cuanto al debido proceso, se encuentra establecido, para la caducidad de los permisos, en el Decreto 545 de 1960, reglamentario de la Ley 145 de 1959, que en sus artículos 25 y 26 prescribe notificación de las causales de caducidad en que va a

fundarse la resolución, con quince días de término para subsanar las faltas o formular defensa, con trámite similar para la resolución que decreta la caducidad.

Así el beneficiario de un permiso sabe con toda precisión, de antemano, cuáles son las causales de caducidad, señaladas por la ley, los reglamentos de exploración y explotación, y el propio permiso, tanto como el procedimiento para su cancelación, con lo cual también se da aplicación a aquellas exigencias constitucionales.

3) De otra parte, como al gobierno-administrador corresponde celebrar contratos o dar permisos para explotar bienes del Estado, la cancelación de los mismos le incumbe a él, en guarda del cumplimiento de los respectivos compromisos; de ahí que pueda siempre señalar en cada uno de dichos actos o contratos las causales del caso, pues es la administración quien puede establecer la conveniencia de unas u otras, según las modalidades particulares, sin que al efecto requiera de facultades especiales del legislador. Lo que ocurre es que la ley fija, en razón de su importancia, determinadas causales que deban obligatoriamente aplicarse en ciertos contratos, permisos u otros actos similares, por lo cual no es dable exigir precisión y temporalidad tratándose de las normas acusadas, porque con ellas no pretendió el legislador investir de facultades extraordinarias al Presidente.

4) Con base en sus extensas consideraciones, el Procurador General de la Nación concluye conceptuando que son constitucionales las disposiciones objeto de la demanda, y solicita que así se declare.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

I

1) Tratándose de bienes del Estado, y como al Congreso corresponde regular el servicio público y la estructura de la administración, inclusive organizando establecimientos y empresas industriales o comerciales, lo mismo que conceder autorizaciones para celebrar contratos respecto a tales bienes o enajenarlos (Constitución, artículo 76, numerales 10 y 11), es obvia la competencia legislativa para determinar su régimen general, como el de explotación directa por el Estado, o mediante la colaboración de los particulares.

Del mismo modo, al Presidente de la República, constitucionalmente corresponde, como suprema autoridad administrativa, el cuidado y manejo de los bienes nacionales, a través de los distintos ministerios, departamentos, establecimientos y empresas del Estado, o de agentes suyos, dentro de las pautas generales fijadas por la ley, y las atribuciones propias que la Carta le señala, por ejemplo en el artículo 120, numerales 11 y 13.

2) Cuando la ley autoriza la explotación de bienes del Estado por colaboración de los particulares, mediante concesiones, arrendamientos, aportes y permisos o licencias, obra dentro de su esfera al señalar las condiciones mínimas a las cuales deben someterse los interesados, por ejemplo en lo referente a las obligaciones de oportuna y debida explotación, pago de participaciones o regalías, y sistemas generales o especiales para la terminación de los beneficios respectivos. Y el Gobierno actúa dentro de su órbita constitucional cuando celebra los contratos del caso o concede permisos y licencias, y estipula no sólo cuanto ordena la ley sino cualesquiera otras condiciones adicionales que a su juicio sean necesarias o convenientes en orden a la conservación, mejora, cuidado o adecuada explotación de los bienes, para mayor beneficio de la economía, o para evitar el fraude a los intereses nacionales, precisamente porque la Carta ha encomendado al Gobierno, por este aspecto, no tan sólo el desarrollo mecánico de la ley, sino la administración de esos bienes.

3) A fin de asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas que en esta materia puede señalar la ley, sin que con ello se interfiera la acción administrativa propia del Gobierno, que lo autoriza para exigir otras adicionales o para fijar las particulares que a su juicio garanticen mejor los derechos de la Nación, los artículos 32 y 243 de la Ley 167 de 1941 dan competencia al Consejo de Estado para revisar los contratos, concesiones o permisos relativos a bienes nacionales, cuando la ley así lo ordene.

Y de modo general se dispone, en el artículo 254, la obligación perentoria de estipular la cláusula de caducidad administrativa, indicando algunas de sus causales, "además de las que el Gobierno tenga por

conveniente establecer en orden al exacto cumplimiento del contrato", norma ésta última con la cual se reconoce la libertad que el Gobierno tiene, como administrador de los bienes nacionales, para extender los motivos de caducidad, a fin de velar mejor por el patrimonio de la Nación y asegurarse de que los beneficiarios de contratos o permisos cumplan rigurosamente con sus deberes. Pero también los derechos de éstos últimos encuentran protección en los artículos 255 y siguientes de la misma Ley 167 de 1941, de los cuales se desprende que el acto mediante el cual se declara la caducidad no es discrecional sino reglado, sujeto por lo mismo a las causales predeterminadas en la ley, reglamento, contrato o permiso, además a los procedimientos y recursos, inclusive de tipo jurisdiccional, allí previstos.

4) Precisamente porque existen las dos competencias constitucionales, concurrentes y complementarias a que se ha aludido, la del Congreso para trazar ciertas pautas generales y mínimas en cuanto al manejo y explotación de los bienes del Estado, y la del Gobierno para administrarlos, se explican las facultades propias de éste último, de modo explícito también reconocidas en disposiciones legales como el artículo 254 de la Ley 167 de 1941, y reiteradas en otras especiales, que le permiten estipular en los contratos, o fijar en actos unilaterales suyos, ciertas condiciones singulares para la terminación administrativa de los mismos. Y ello se justifica más si se tiene en cuenta que la ley no puede preverlo todo, y que es forzoso que deje adecuado campo y flexibilidad para apreciar modalidades y circunstancias, a quien tiene el encargo de administrar directamente el patrimonio de la Nación.

5) Además, para cuando no bastaren al Gobierno, en orden a la administración de los bienes, la potestad reglamentaria, como simple desarrollo de las leyes, o sus propias facultades para tomar otras medidas en el marco de la Constitución a fin de cumplir con sus deberes por ese aspecto, el numeral 11 del artículo 76 de la Carta prevé la posibilidad de que, en casos particulares o también por vía general, el Gobierno reciba de la ley autorizaciones para celebrar contratos, enajenar bienes o, en términos más amplios, ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional, ésto es, la que está asignada al Gobierno, por ejemplo como administrador del patrimonio del Estado. Es así como, en acuerdo con el estatuto fundamental, puede la ley facultar al Gobierno para dictar reglamentos sobre exploración y aprovechamiento de aquellos bienes; para fijar condiciones, aún particulares, al otorgar contratos o permisos, y para declarar la caducidad de los mismos, en caso de incumplimiento de cualesquiera obligaciones.

II

1) Sobre el comercio de esmeraldas la Ley 40 de 1905 tiene establecido un monopolio a favor del Estado. Además, como la mayor parte de los yacimientos son de propiedad del mismo, la Ley 145 de 1959, parcialmente objeto de la demanda, dispuso que su explotación por los particulares, mientras se asume enteramente por una agencia oficial, se autorizará por el sistema de permisos limitados en el tiempo. Se trata de actos unilaterales de la administración, que no sólo confieren derechos a los titulares sino que les imponen obligaciones, cuyo incumplimiento puede acarrear, como en el caso de los contratos, la caducidad administrativamente declarada.

a) El actor acusa los numerales 5º y 6º del artículo 9º de la citada Ley 145 de 1959, que establecen como causales de caducidad, además de las específicas indicadas en numerales anteriores, "La violación de los reglamentos del Gobierno sobre los trabajos de exploración y explotación" y "Las demás que se señalen en la resolución que otorgue el permiso". Sustancialmente, la demanda considera que los hechos que configuran una violación de los reglamentos o de las condiciones particulares de cada permiso, son de naturaleza penal, o más concretamente, contravencional, y la caducidad una pena o sanción de idéntico carácter, no predeterminados en ley formal, sino en reglamentos o actos unilaterales de la administración, con lo cual reputa infringidos los artículos 26 y 28 de la Carta.

b) Aparte las consideraciones previas, según las cuales puede el Gobierno, como administrador de los bienes nacionales, tomar cuantas medidas considere convenientes pa-

ra asegurar su buen manejo y explotación, aún sin necesidad de autorización expresa de la ley, y más cuando ella le encarga especialmente esas medidas, inclusive asegurándolas con nuevas causales de caducidad, según el juicio del Gobierno, es claro que la facultad de dictar reglamentos que éste tiene, sea en desarrollo de la ley o como atributo propio, siempre conlleva la de hacerlos efectivos por los medios puestos a su disposición. Y tanto más si esos reglamentos, relativos a los bienes nacionales, se dirigen precisamente a quienes pretenden beneficiarse con su explotación, pues del mismo modo que los particulares pueden exigir condiciones para ceder los suyos, el Estado, a través del Gobierno que administra los que son de su propiedad, puede también fijar cuantos requisitos considere necesarios, no sólo en esos reglamentos generales sino en los contratos o permisos y licencias, individualmente considerados, pues dada la variedad de objetos y sujetos de los mismos, es imposible, como también ocurre en el campo privado, someterlos al cartabón de modelos invariables.

Para despejar los equívocos de la demanda, debe insistirse en que tales exigencias, en el caso de explotación de esmeraldas, se refieren a yacimientos de propiedad del Estado, que la ley sólo autoriza que se aprovechen mediante permisos temporales, cuya caducidad, administrativamente declarada, es otra de las condiciones típicas y obligatorias de los actos que los conceden, según aquélla misma lo dispone. Quien solicita un permiso y lo acepta en los términos generales de la ley y los reglamentos, o en los particulares que puede también fijar la administración al otorgarlo, sabe que es temporal por su naturaleza y sometido a la caducidad por el incumplimiento de sus condiciones. Y la declaración de caducidad, por cuanto no define una controversia con fuerza de verdad legal y está sujeta a procedimientos propios, es también susceptible de revisión jurisdiccional.

2) Las normaciones que la ley o el Gobierno pueden establecer, conforme a las competencias y atribuciones constitucionales a que se ha aludido, en materia de administración y explotación de bienes, de permisos para su aprovechamiento por los particulares, y de caducidad de los mismos en caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones en que se otorgan, nada tienen que ver con el derecho penal, que es el supuesto de la acusación. Es por ello improcedente invocar como infringidos los artículos 26 y 28 de la Carta, pues en el caso de las disposiciones demandadas se está en un terreno patrimonial, concretamente en el del manejo y beneficio de los bienes del Estado.

En efecto, por su naturaleza, esas regulaciones y en especial los actos unilaterales o bilaterales que fijan determinadas obligaciones, y los medios para que el Estado exija su cumplimiento, son ajenos al derecho penal. Como lo afirma el Procurador, "tales normas no rigen ni pretenden regir la conducta de los individuos como miembros de la sociedad, en orden a conseguir el respeto de las condiciones de convivencia que se consideran esenciales para la existencia misma del grupo social y para la seguridad y moralidad, lo cual es materia del Derecho Penal y concretamente del Código que tipifica los delitos y las contravenciones penales y señala las correspondientes penas y del que establece contravenciones de policía y prevé sus respectivas sanciones. Tampoco se refieren al régimen de los funcionarios y empleados, en cuanto regula su comportamiento con la finalidad de conseguir la mejor prestación de los servicios públicos... materia ésta propia del Derecho Penal Disciplinario".

De otra parte, ni siquiera en la extraña hipótesis del actor resultan lógicos sus argumentos, pues aún a la luz de los artículos 26 y 28, que dice violados, se encuentra cómo las causales de caducidad por violación a los reglamentos del Gobierno, o las que éste señale en cada caso, están así previamente definidas en esos actos y autorizadas por la ley, y son de conocimiento también previo del beneficiario. En otras palabras, hay predeterminación de esas causales, y su aplicación, según reglas generales muy conocidas, debe siempre sujetarse a ciertos procedimientos y es susceptible de recursos por la vía gubernativa y la jurisdiccional, así la ley, el reglamento o el permiso no repitan a cada paso que ellos existen, o no

se establezcan trámites y recursos especiales.

3) En cuanto al cargo de que con las disposiciones acusadas se infringe el numeral 12 del artículo 76, porque aquéllas implican facultades extraordinarias al Gobierno, que no fueron precisas y que, en particular, no son temporales, dado su carácter indefinido, basta considerar que si en realidad el deferir al Gobierno el encargo de dictar reglamentos sobre la exploración y explotación de los yacimientos esmeraldíferos del Estado, y el hacerlos cumplir, conllevará facultades especiales, éstas encuentran su fundamento en el numeral 11, no en el 12, del artículo 76, a virtud del cual puede el Congreso conferir autorizaciones al Gobierno "para celebrar contratos... y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional", las cuales, como lo reconocen la doctrina y la jurisprudencia, no están sometidas a los requerimentos del numeral 12. En éste son necesarias la precisión y la temporalidad, porque se trata de investir al Presidente de una competencia originalmente legislativa; el caso del numeral 11 se refiere, por el contrario, a actividades de la órbita constitucional del Presidente, que la Carta hace compartir al Congreso por vía de autorizaciones usualmente de tipo general e indefinido, como las relativas a toda suerte de contratos, a veces sometidos a revisión del Consejo de Estado, y en especial las que versan sobre intervención económica.

Así, pues, cuando el Gobierno dicta regulaciones generales sobre la exploración y explotación de los bienes del Estado, inclusive fijando ciertas causales de caducidad de los contratos o permisos para su beneficio; o cuando de modo particular establece otras adicionales en cada contrato o permiso, atendidas su naturaleza y las conveniencias nacionales, el Gobierno está cumpliendo sus funciones, dentro de la órbita que la Constitución, le ha señalado, o sea la administración de los bienes públicos, y en el caso de las normas acusadas de la Ley 145 de 1959, expresamente autorizado por el Congreso.

4) De las consideraciones anteriores ha de concluirse que los numerales 5º y 6º del artículo 9º de la Ley 145 de 1959, no infringen los artículos 26, 28 y 76, numeral 12, de la Constitución, ni cualquier otro precepto de la misma, por lo cual son exequibles.

FALLO

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Son **exequibles** los numerales quinto (5º) y sexto (6º) del artículo noveno (9º) de la Ley 145 de 1959.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la **Gaceta Judicial**. Archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Ricardo Uribe Holguín, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Tito Octavio Hernández, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTATUTO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
ATRIBUCIONES DE LOS SECRETARIOS

Exequibilidad del artículo 14, ordinal 1º del Decreto-ley 1265 de 1970.

Cuarta. La facultad legal del secretario, y el consiguiente deber, de autorizar con su firma los actos a que se refiere el precepto acusado, no entraña un poder de decisión, el cual se mantiene en el juez, quien es el único que tiene la jurisdicción y la competencia respectivas. La función del secretario está limitada a dar testimonio del acto del superior, único acto capaz de crear, producir efectos jurídicos.

Además, la falla del secretario puede enmendarse con la asistencia de un ad-hoc, o con su reemplazo.

Quinta. 1. Los artículos 147, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 160 y 161, señalados por el actor como infringidos, hacen parte del Título XV de la Constitución, "De la Administración de Justicia".

2. La disposición del artículo 58, inciso tercero, de la Carta, define la actividad como "un servicio público de cargo de la Nación", y las disposiciones del Título XV, reglamentan los órganos de esta rama del poder, con el contenido que describe el Procurador.

3. Como actos propios de la administración de justicia, están, en primer término, los jurisdiccionales, y luego los administrativos. Los fallos o sentencias, son de la primera calidad; mas, los que cumplen los secretarios de los respectivos órganos, en relación con la autorización, son de carácter administrativo.

4. En estas condiciones, no vé la Corte cómo la norma acusada pueda violar los preceptos de la Carta indicados por el actor. O, en otros términos, cómo la "autorización" o "refrendación" de los actos jurisdiccionales puedan determinar el valor y los efectos jurídicos de éstos, con menoscabo del poder constitucional de los magistrados y jueces de la República.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Herman Gans Abello, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, se declare la inexequibilidad del ordinal 1º del artículo 14 del Decreto extraordinario Nº 1265 de 28 de julio de 1970, "por el cual se expide el estatuto orgánico de la administración de justicia".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"Decreto 1265 de 1970
(Julio 28)

"por el cual se expide el estatuto orgánico de la administración de justicia.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 4ª de 1969, y oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en ella,

Decreta

Libro II
Organización Judicial

. . . . . .

"Art. 14. Son funciones del Secretario:

1. Autorizar con su firma todas las providencias del proceso y las actas de las au-

diencias y diligencias, los certificados que se expidan y los despachos y oficios que se libren".

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 147, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 160 y 161.

2. Respecto de las razones de la violación expone:

"Las disposiciones de la Constitución Política de la República de Colombia señaladas antes están diciendo que la Corte Suprema, el Consejo de Estado y los Tribunales Superiores de Distrito Judicial son, como entidades, superiores y por ende los Magistrados y Consejeros que las forman. Asimismo en lo que se refiere a los jueces. Opuesto a lo anteriormente expresado está el artículo 161 que se refiere al personal subalterno en los organismos jurisdiccionales, de lo Contencioso-Administrativo, etc., el cual, es lógico, en forma subordinada deberá ayudar en sus funciones a Magistrados y Jueces.

"Mas sucede que el precepto cuya inexequibilidad solicito da como primera función a los secretarios la de autorizar lo que hagan sus superiores, término, a mi parecer, impropio o, cuando menos, equívoco.

"Autorizar significa dar facultad para hacer una cosa, legalizar, aprobar, confirmar, engrandecer y ninguna de estas cosas son propias ni debidas de un subalterno con respecto a sus superiores.

"El vocablo usado, no importa en cuál de sus acepciones, da la idea de que la voluntad del Superior nada vale si el secretario se niega a aprobarla y que las providencias de aquél deben recibir el visto bueno de éste para tener eficacia, lo cual podría traer graves problemas en el caso de que un secretario se negara a firmar un auto o sentencia de una Sala de Decisión o de un juez.

"Es costumbre inmemorial y legal que los secretarios firmen los proveídos de Magistrados y jueces y Consejeros, pero esa firma no debe estamparse como autorización sino como una función obligatoria, ya que se presume que el Superior sabe más que el inferior y no es éste, en consecuencia, quien puede dar certeza de legalidad de lo hecho por el Magistrado o juez, a quien le debe obedecimiento".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 22 de septiembre de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Me permito conceptuar que es exequible el artículo 14 del Decreto-ley 1265 de 1970, en su numeral 1 acusado".

2. Al referirse a los cargos de la demanda, dice:

a) "No encuentra este despacho relación alguna entre la norma acusada, que señala una función del secretario en las oficinas judiciales, y los textos constitucionales invocados por el actor, así: el artículo 147, que deja a la ley la determinación del número de Magistrados de la Corte Suprema y de sus salas, así como los negocios de que conocen éstas y la Corte en pleno; el 148, según el cual el Presidente de la Corte será elegido cada año por la misma corporación; el 151, que señala las atribuciones especiales de la entidad; el 152, que ordena a la ley dividir el territorio nacional en distritos judiciales, cada uno con un Tribunal Superior, cuya composición y atribuciones determinará la misma ley; el 154, norma análoga a la anterior y referente a los tribunales administrativos, uno en cada departamento; el 155, requisitos y calidades para ser Magistrado de Tribunal Superior; el 156, modo de elección de los mismos funcionarios; el 157 y el 158, requisitos, calidades y modo de elección de los jueces; el 161, según el cual el personal subalterno en los organismos jurisdiccionales, en lo Contencioso-Administrativo y en el Ministerio Público se designará conforme a las leyes; finalmente, tampoco se descubre la conexión con ninguno de los preceptos del artículo 160.

b) "La expresión 'autorizar un documento' o un acta o una providencia, tiene un sentido claro tanto idiomáticamente como en el campo de la ciencia de la legislación.

"Idiomáticamente, el tenor literal (Art. 27 C. C.), autorizar un documento tiene un significado similar a autenticarlo o sea a hacerlo de autor cierto; aún semánticamente autorizar es como señalar con certeza el au-

tor cuando se trata de documentos o providencias, toda vez que la parte sustancial de la palabra es 'autor'.

"De las cinco acepciones que tiene la palabra 'autorizar' en el Diccionario de la Real Academia Española, tres concuerdan con el significado que el legislador colombiano le ha dado en la norma objeto de acusación:

2. Dar fe el escribano o Notario en un documento. Lo que se dice del escribano bien puede extenderse a cualquier otro funcionario que realice un acto de naturaleza igual o semejante al que él ejecuta, es decir un acto de atestiguación de que los autores en realidad han concurrido a expresar su voluntad en la forma que el documento expresa.

3. Confirmar, comprobar una cosa con autoridad, texto o sentencia de algún autor. En esta acepción se comprende muy bien la esencia de lo que hace un secretario con una providencia, cual es comprobar con la autoridad que le da la ley la sentencia que el juez profiere.

4. Aprobar o abonar. Abonar es, según el mismo Diccionario, dar por cierta una cosa; pues bien, el secretario da por cierta la prelación de la respectiva providencia".

V - CONSIDERACIONES

Primera

El Decreto 1265 de 1970 fue dictado invocando las facultades extraordinarias que al Presidente de la República le confirió la Ley 4ª de 1969.

En consecuencia, conforme al artículo 214 de la Constitución, la Corte tiene competencia para conocer de la demanda de inexequibilidad.

2. El artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, en armonía con el ordinal 8º del artículo 118, prevé el caso de que el Presidente de la República asuma transitoriamente el ejercicio de la función legislativa dictando decretos extraordinarios.

La ley de facultades debe señalar con precisión la materia objeto de las mismas y el tiempo de ejercicio. Y el Presidente debe ceñir éste a esos dos términos, pues, en caso contrario, se configura, o un exceso o una desviación de poder, con la consecuencia de hacer inexequible la norma respectiva.

De acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 —ha dicho la Corte— dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República —agrega— debe obrar dentro de estos límites, en el entendimiento de que, a más de ellos, están o existen os que la misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa (Corte Plena, sentencia de 8 de mayo, 11 de agosto y 30 de septiembre de 1969).

3. Los decretos que el Gobierno profiere en ejercicio de las facultades extraordinarias, que en armonía con el artículo 76, ordinal 12, le otorga el Congreso, tienen el valor de leyes comunes u ordinarias: son de carácter permanente; por medio de ellos se pueden modificar, abrogar o sustituir las leyes anteriores. Sólo requieren para su validez la firma del Presidente de la República y la del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo del ramo.

Segunda

1. El artículo 1º de la Ley 4ª de 1969, dispone:

"Art. 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de esta Ley, para previa una revisión hecha por una comisión de expertos en la materia, de la cual formarán parte cuatro senadores y cuatro representantes, designados paritariamente entre sus miembros por la Comisión Primera Constitucional de cada Cámara, revise el Código Judicial y el proyecto sustitutivo que se halla a la consideración del Congreso Nacional, y expida y ponga en vigencia el Código de Procedimiento Civil".

2. Esta norma, declarada exequible por la Corte en sentencia de 27 de abril del año en curso, reúne los requisitos constitucionales anotados en la consideración anterior, y, en consecuencia, es base suficiente para proferir la disposición legal impugnada.

Tercera

El artículo 14, ordinal 1º, del Decreto Nº 1265 de 1970, subroga el artículo 121, 2º, del

Código Judicial en vigor. Por tanto, se trata de una norma propia de la materia a que se refiere la Ley 4ª de 1969, o sea el Código de Procedimiento Civil.

Cuarta

La facultad legal del secretario, y el consiguiente deber, de autorizar con su firma los actos a que se refiere el precepto acusado, no entraña un poder de decisión, el cual se mantiene en el juez, quien es el único que tiene la jurisdicción y la competencia respectivas. La función del secretario está limitada a dar testimonio del acto del superior, único acto capaz de crear, producir efectos jurídicos.

Además, la falla del secretario puede enmendarse con la asistencia de uno ad-hoc, o con su reemplazo.

Quinta

1. Los artículos 147, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 160 y 161, señalados por el actor como infringidos, hacen parte del Título XV de la Constitución, "De la Administración de Justicia".

2. La disposición del artículo 58, inciso tercero, de la Carta, define la actividad como "un servicio público de cargo de la Nación", y las disposiciones del Título XV, reglamentan los órganos de esta rama del poder, con el contenido que describe el Procurador.

3. Como actos propios de la administración de justicia, están, en primer término, los jurisdiccionales, y luego los administrativos. Los fallos o sentencias, son de la primera calidad; mas, los que cumplen los secretarios de los respectivos órganos, en relación con la autorización, son de carácter administrativo.

4. En estas condiciones, no ve la Corte cómo la norma acusada puede violar los preceptos de la Carta indicados por el actor. O, en otros términos, cómo la "autorización" o "refrendación" de los actos jurisdiccionales puedan determinar el valor y los efectos jurídicos de éstos, con menoscabo del poder constitucional de los magistrados y jueces de la República.

VI - CONCLUSION

Esta no es otra que la exequibilidad de la norma acusada, la cual no viola los preceptos constitucionales señalados por el actor, ni ningún otro.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es exequible el artículo 14, ordinal 1º, del Decreto extraordinario Nº 1265 de 28 de julio de 1970.

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Justicia y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Ricardo Uribe Holguín, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Tito Octavio Hernández, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

TERRITORIOS NACIONALES. ELECCION DE SENADORES

La Corte se declara inhibida, por sustracción de materia, para decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 7ª de 1932.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre catorce de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita que se declare inexequible el artículo 8º de la Ley 7ª de 1932.

LA DEMANDA

1) La norma objeto de acusación es del siguiente tenor:

"Ley 7ª de 1932

(Agosto 27)

"por la cual se dictan algunas disposiciones electorales.

El Congreso de Colombia,

Decreta

. . . . . .

"Artículo 8º Para la elección de senadores agréganse las intendencias y comisarías a las mismas Circunscripciones a que pertenecen para la elección de representantes".

2) El actor estima infringidos el artículo 93 de la Carta, que fija el número de senadores por departamento, y el 176 de la misma que crea, para la respectiva elección, una circunscripción por cada uno de ellos, en el concepto de que según dichas normas sólo los departamentos eligen senadores y constituyen circunscripciones electorales autónomas, y en cambio el precepto acusado agrega las poblaciones de intendencias y comisarías a tales circunscripciones, y les permite así participar en los referidos comicios.

Para sustentar la acusación, el actor se remite a la exposición de motivos de un proyecto de acto reformatorio de la Constitución, y al alegato de un abogado ante la Corte Electoral, que tratan, aquélla y éste, sobre el tema propuesto y con argumentos similares.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación reproduce el documento y extenso estudio que ya había presentado como vista en la demanda del mismo actor contra el artículo 13 de la Ley 118 de 1959, que creó la circircunscripción electoral del Meta, fundada en idénticas tesis, y que por ineptitud sustantiva la Corte hubo de fallar mediante decisión inhibitoria de 20 de febrero de 1970.

En síntesis, el Procurador estima que a virtud de la reforma constitucional de 1968, en cuanto creó determinadas circunscripciones electorales, para la elección de representantes, con las intendencias y comisarías (Art. 177 del orden), la ley no puede ya disponer en esta materia; pero que en lo relativo a lo de senadores el legislador conserva la competencia que le da el artículo 6º de la codificación, para proveer a la organización electoral de dichos territorios, permitiendo a quienes en ellos sean hábiles que participen también en la elección de senadores, cumpliendo así, además, el artículo 171 de la Carta, que otorga ese derecho, incondicionalmente, a todos los ciudadanos.

Por lo mismo, el Procurador conceptúa que es exequible la disposición acusada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) La Ley 7ª de 1932, en su artículo 8º, objeto de acusación, dice así:

"Artículo 8º Para la elección de senadores agréganse las intendencias y comisarías de las mismas Circunscripciones a que pertenecen para la elección de representantes".

Pero ocurre que la Ley 2ª de 1943, en su artículo 17, dispuso lo que sigue:

"Artículo 17. Mientras la elección de senadores corresponda a las asambleas departamentales, la población de las intendencias y comisarías queda agregada a la de los departamentos para formar las respectivas circunscripciones senatoriales, así: A la de Antioquia, la de la Intendencia del Chocó; a la de Bolívar, la de la Intendencia de San Andrés y Providencia; a la del Magdalena, la de la Comisaría de La Guajira; a la de Nariño, la de la Comisaría del Putumayo; a la de Boyacá, la de la Comisaría de Arauca; a la del Huila, la de las Comisarías del Amazonas y Caquetá; y en la de Cundinamarca, la de la Intendencia del Meta y las Comisarías del Vichada y Vaupés".

Al tenor del artículo 3º de la Ley 153 de 1887, la disposición general del artículo 8º de la Ley 7ª de 1932, objeto de la demanda, quedó insubsistente a virtud de la Ley 2ª de 1943, artículo 17, porque esta nueva norma reguló íntegramente, y de modo específico, la materia a que la anterior se refería.

Más aún: en vigencia la reforma constitucional de 1945, la cual hizo directa y popular la elección de senadores, mediante decreto se sustituyó el citado artículo 17 de la Ley 2ª de 1943; y más tarde cambios de categoría en algunas de las entidades territoriales atrás citadas, y disposiciones adicionales, produjeron considerables variaciones en la adscripción de intendencias y comisarías a ciertos departamentos, para efectos de la elección de senadores.

2) Resulta incuestionable, pues, que la norma demandada dejó de regir, y en consecuencia ha de aplicarse el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, a cuyo tenor si al proceder al fallo de constitucionalidad encontrare la Corte que la norma revisada o acusada perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia.

FALLO

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, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Declararse inhibida, por sustracción de materia, para decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 7ª de 1932.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Judicial y archívense las diligencias.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

VEHICULOS AUTOMOTORES TERRESTRES

Exequibilidad de varias disposiciones del Decreto-ley 1255 de 1970.

a) Cuestión que preocupa primordialmente al actor es la de haberse establecido la exigencia de escritura pública, para todo acto o contrato que verse sobre derecho real o accesorio respecto a vehículos automotores; la sujeción al registro, como las demás escrituras, de las que acaban de mencionarse; y el señalamiento de los efectos probatorios de tales instrumentos, en forma similar a la vigente en cuanto a bienes inmuebles. Y ello porque para aquél no covienen tales exigencias y efectos sino precisamente respecto de inmuebles, pero no en cuanto a bienes muebles, como los automotores, que el legislador calificó así también en la ley de autorizaciones en orden a que se conservara, según lo supone el demandante, el régimen preestablecido para tales bienes.

En primer término, debe afirmarse que la Constitución no se ocupa, en parte alguna, de fijar o limitar el empleo del sistema de instrumentos públicos, o de escrituras públicas en particular, para ésta o aquélla clase de operaciones, ni para actos o contratos que versen sobre determinadas especies de bienes, ni sobre el valor probatorio y efecto de aquéllos, cuestiones que son todas de las más amplia iniciativa y competencia de la ley. Por tanto, puede la ley, o un decreto con fuerza de ley, como el que se examina, estatuir reglas sobre estas materias, suprimiendo formalidades exigidas, o extendiéndolas a casos no comprendidos previamente.

b) De otra parte, tampoco es cierto que la legislación haya reservado el sistema de escritura pública y la inscripción en el registro a los actos o contratos que versen estrictamente sobre bienes inmuebles; por el contrario, según es sabido, para algunos actos relativos al simple estado civil de las personas, el otorgamiento de testamentos, la constitución de ciertas sociedades, así sus capitales y aportes no se integren con bienes inmuebles, o para la adquisición de naves, los respectivos códigos prescriben escritura pública y registro, y señalan los efectos probatorios a que haya lugar.

3) Definido así el punto de la constitucionalidad de cualquier disposición legal que modifique el régimen preestablecido en estas materias, queda por estudiar si concretamente con las normas acusadas se excedieron las facultades que otorgara la Ley 8ª de 1969, y al efecto se observa lo siguiente:

a) Esta ley, en los literales a) y b) de su artículo 1º, facultó al Presidente para revisar los sistemas anteriores de Notariado y Registro dictando en consecuencia un estatuto con normas atinentes a la función notarial, y otro sobre registro de instrumentos, fines y efectos del mismo, e instrumentos a él sometidos, autorizaciones en las cuales, en principio, podrían eventualmente también encontrar respaldo las disposiciones acusadas, en cuanto exigen escritura pública y registro para los actos o contratos que versen sobre vehículos automotores, y sus efectos.

Pero, además y precisamente para el caso a estudio, el literal e) del mismo artículo 1º, dio expresas y muy claras facultades al gobierno para establecer "El régimen de constitución y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores, con indicación de las solemnidades exigidas en cada caso y los efectos de los actos y de su inscripción".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre veintiuno de mil novecientos setenta.
(Magistrado Ponente: Doctor Hernán Toro Agudelo).

El ciudadano Tito Enrique Orozco P., en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita de la Corte que se declaren inexequibles el literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969, y los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, en su primer inciso, 11, 12 y 13, del Decreto-ley 1255 de 27 de julio de 1970, dictado éste invocando las facultades del citado literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969.

LA DEMANDA

1) Las normas acusadas son del siguiente tenor:

a) Ley 8ª de 1969
(Noviembre 4)

"Por la cual se conceden al Presidente de la República facultades extraordinarias para reformar los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos, Catastro, Registro del Estado Civil de las personas y de constitución, transmisión y registro de derechos reales y trabas sobre vehículos automotores, Reglamentos de Policía Vial y de Circulación para cumplir lo estatuído hoy en el artículo 92 de la Codificación Constitucional Vigente.

El Congreso de Colombia
Decreta

"Artículo 1º. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que se contará a partir de la vigencia de la presente ley, para que revise los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos Públicos y Privados, Catastro y Registro del Estado Civil de las Personas, y expida:

"....

"e) El régimen de constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores, de modo que se otorgue seguridad y certeza al tráfico jurídico que se realice respecto de tales bienes muebles y se haga expedita la prueba de los derechos, con indicación de las solemnidades exigidas en cada caso y los efectos de los actos y de su inscripción".

Debe advertirse que aunque literalmente la ley habla de "descripción", ha de entenderse "inscripción", como resulta del contexto.

b) Decreto 1255 de 1970
(Julio 27)

"Por el cual se determina el régimen de constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores terrestres.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en la misma,

Decreta

"Artículo 1º. Todo acto o contrato que implique constitución, disposición, aclaración, modificación, limitación, gravamen, traslación o extinción de la propiedad u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres, debe celebrarse por escritura pública, y no se reputará perfecto ante la ley, mientras no se haya otorgado aquélla.

"Artículo 2º. La tradición de los vehículos automotores se efectuará por la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

"Artículo 3º. Está sujeto al registro todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción de la propiedad u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores, salvo la cesión del crédito prendario.

"Artículo 5º. Por regla general ningún título relativo a vehículos automotores terrestres, sujeto a inscripción, surtirá efectos respecto de terceros sino desde la fecha en que ésta se haya cumplido.

"Artículo 6º. Quien importe al país un vehículo automotor terrestre debe protocolizar ante Notario los documentos aduaneros del caso. Quien fabrique o ensamble un vehículo automotor terrestre en el país, debe protocolizar los documentos aduaneros relacionados con la importación del motor y del chasis. Y el adjudicatario de un vehículo automotor terrestre en remate por causa de contrabando, protocolizará copia de la diligencia de remate y de su aprobación.

En todos estos casos el interesado declarará su derecho, describirá el vehículo para su completa identificación y acompañará la ficha o cédula descriptiva del mismo, expedida por la competente autoridad.

"Artículo 7º. La escritura de protocolización de los documentos aduaneros y de declaración de la identidad y procedencia del vehículo, se inscribirán en la oficina de registro, en la matrícula de vehículos automotores, para lo cual se procederá a abrir el correspondiente folio. Sin el cumplimiento de esta formalidad no se dará licencia definitiva de circulación.

"Artículo 8º. Son competentes, a prevención, para llevar la matrícula de vehículos automotores, las oficinas de registro de instrumentos públicos de la capital de la República y de las capitales de Departamento, Intendencias y Comisarías.

. . . . . .

"Artículo 10. Los actuales poseedores regulares de vehículos automotores terrestres declararán en escritura pública su derecho, con expresión de su título e identificación del vehículo y protocolizarán los documentos de importación y de adquisición que les sean asequibles, y en todo caso, certificación completa, expedida por la Oficina de Circulación y Tránsito en la cual se halle inscrito el vehículo, acerca de las características de éste: marca, tipo, modelo, destinación, color, capacidad, número de motor, chasis y placas; nombre e identidad de quien figura como propietario del mismo, y los demás datos relacionados con la situación física y jurídica del bien, de que tenga constancia fidedigna. Sin la presentación de tal certificado el Notario no autorizará la escritura.

. . . . . .

"Artículo 11. Copia de la escritura de declaración de derecho y de protocolización de los documentos que lo acrediten, será presentada para su inscripción en la Oficina de Registro de la capital del territorio a que pertenezca la Oficina de Circulación y Tránsito en la cual esté inscrito el vehículo, y con ella se procederá a la apertura del folio de matrícula, con anotación de las características y factores que identifiquen el bien o afecten su situación, derivadas de la declaración y de los documentos protocolizados, especialmente de la certificación de la competente Oficina de Circulación y Tránsito, que constituirá el fundamento de la matrícula.

"Artículo 12. Los poseedores regulares de vehículos automotores terrestres deberán proceder a declarar su derecho, protocolizar sus títulos y a la inscripción de los mismos en la competente oficina de Registro dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ordenación. Expirado dicho término no se concederá licencia de circulación a los vehículos que no hayan sido matriculados en la forma aquí dispuesta.

"Artículo 13. Al celebrar el primer acto o contrato de los relacionados en el artículo 1º, los interesados harán la declaración y las protocolizaciones prescritas en el artículo precedente, y con la copia de dicha escritura, la competente Oficina de Registro procederá a abrir el folio de matrícula correspondiente al vehículo objeto de la operación".

Se advierte que el Decreto demandado sólo regirá desde el 1º de noviembre de 1970, como lo previene su artículo 18.

2) En cuanto al literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969, la demanda invoca como infringido el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, en el concepto de que dicha norma exige precisión en las facultades extraordinarias de que pueda investirse al Presidente de la República, y en cambio el texto acusado carece de semejante requisito.

Refiriéndose al precepto legal en cuestión, el actor considera que nada tienen de

precisas las facultades que otorga, ni nada de puntual, fijo o exacto, sino que son vagas, dudosas e impropias.

Y agrega:

"Dentro de la amplitud del texto es dudoso, impreciso saber, al ver la amplitud del Congreso, si se facultó al ejecutivo para reformar materias fundamentales en materia civil, como el régimen de los bienes muebles y de los contratos; para decretar nuevos impuestos, como así ocurrió y lo explicaré más adelante; para hacer retroactivas ciertas solemnidades e imponer limitaciones hasta el punto de desconocer derechos adquiridos, reorganizar el sistema de régimen probatorio y establecer nuevas cargas, contribuciones y obligaciones sobre los propietarios y sobre los comerciantes en vehículos automotores . . . y no se sabe en realidad si el ejecutivo está autorizado también para crear una nueva jurisdicción de funcionarios que deben desempeñarse en lo relacionado con automotores y los pleitos que surjan sobre los mismos, o simplemente dictar medidas para reforma sobre el sistema de cautelas judiciales, civiles o penales, o crear un sistema nuevo de medidas cautelares, modificando el Código Civil o el Penal. . ."

3) Al tratar de los artículos del Decreto-ley 1255 de 1970, objeto de la demanda, en forma genérica, pero aplicable a cada uno de ellos, el actor señala como infringidos algunos artículos de la Carta, que en seguida se citan, y funda el concepto de violación, en síntesis, así:

a) Resulta quebrantado el artículo 76, primera parte, y su numeral 12, por exceso en el ejercicio de las facultades de que trata el literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969, pues cuando este confiere autorizaciones respecto al tráfico jurídico de los automotores, los califica como bienes muebles, lo cual entraña el mandato de que el gobierno respetara "la consensualidad de los contratos, el sistema de pruebas y demás ya establecido en el Código Civil", es decir el régimen ordinario previsto en las leyes para dichos bienes muebles. En cambio, el gobierno estableció para los automotores el régimen propio de los inmuebles. Y también, en vez de dictar un estatuto que "haga expedita la prueba de los derechos", como lo pide la ley , el decreto acusado difícula tal prueba con las demoras y trabas propias de los sistemas notariales y de Registro. En conclusión, dice el demandante, el gobierno legisló como sólo podía hacerlo el Congreso, extralimitando las facultades que de él recibiera.

b) Igualmente, el actor estima violados los siguientes artículos de la Constitución: el 55, sobre separación de los poderes; el 76, numeral 14, que da al Congreso la facultad de decretar impuestos extraordinarios; el 203, que hace de cargo de la República las deudas interior y exterior; el 204 que atribuye a la ley fijar la fecha en que han de empezar a cobrarse los impuestos indirectos; y el 205 sobre variaciones en las tarifas aduaneras y época de vigencia.

Sustancialmente, el concepto de violación radicaría en que, según las normas acusadas del Decreto-ley 1255 de 1970, todos los actos y contratos relativos a automotores deben constar en escrituras públicas y éstas quedan sujetas a registro; en consecuencia, tales bienes y sus propietarios resultan así sometidos a nuevos tributos, es decir, a los que la ley había creado únicamente respecto a bienes inmuebles, como son no sólo los derechos del caso, sino especialmente los impuestos de registro y anotación, beneficencia, timbre y papel sellado, etc.

Así, el gobierno invadió una órbita propia del legislador ordinario al exigir, para los actos, contratos y actividades económicas relacionadas con automotores, unos gravámenes creados sólo para los bienes inmuebles. dando lugar, además, a una doble imposición, pues los automotores siguen sujetos a ciertos tributos, tasas y derechos específicos.

c) Finalmente, se dice que los artículos 1º, 4º, 5º, 7º y 12 del Decreto-ley 1255 de 1970 infringen el 30 de la Carta, sobre derechos adquiridos, pues en lo sucesivo las operaciones relativas a automotores deben hacerse por escritura pública, y los títulos y documentos, aún los anteriores, carecerán de mérito probatorio si no se someten a las solemnidades de escritura y registro (artículos 1º y 4º), con lo cual vienen a desconocerse los derechos de los actuales propietarios; porque, según el artículo 5º, los títulos así sujetos a inscripción no producirán efectos contra terceros, sino desde

la fecha de la misma; porque, conforme a los artículos 7º y 12, sin la escritura de protocolización de los documentos aduaneros y otros relativos a automotores y el registro del caso, no se dará licencia definitiva de circulación, impidiendo al propietario el uso económico de un bien protegido; y porque todo ello, además, entraña una aplicación retroactiva de la ley, que afecta situaciones anteriormente creadas.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, se refiere a los cargos, así:

1) En cuanto a la acusación parcial contra la Ley 8ª de 1969, estima que si bien ésta es amplia en cuanto a las facultades que otorga, no se opone a la precisión exigida por la Carta, que puede ser mayor o menor, según el caso, y en el propuesto no hay vaguedad ni dudas posibles, pues se refiere al régimen de derechos reales y medidas judiciales sobre vehículos, asuntos que poseen significado jurídico muy definido en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. A lo cual debe agregarse que la ley de facultades señaló, para mayor precisión, sus finalidades: la seguridad y certeza en el tráfico jurídico, la expedición de pruebas y, también de modo expreso, se refirió a las solemnidades exigibles y a los efectos de los actos e inscripciones, como materia de regulación por el gobierno.

Así, la Ley 8ª de 1969 no sólo otorgó unas facultades y precisó el objeto de las mismas, sino que al señalar sus fines vino a circunscribir más el campo de aquéllas, sin que sea constitucionalmente necesario entrar en detalles, que harían inútiles las autorizaciones de que se trata. Y no importa que al hacer uso de dichas facultades puedan modificarse ciertas disposiciones, contenidas en leyes o códigos, siempre que ellas encajen en el estatuto autorizado, o sea el del régimen de constitución de derechos sobre automotores, su limitación o transferencia y conexos, y a las solemnidades de los actos o contratos respectivos, inscripción, medios de prueba, y efectos de unos u otros.

En conclusión, el Procurador considera infundado el cargo contra el literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969.

2) Refiriéndose a la acusación contra varios artículos del Decreto-ley 1255 de 1970, el jefe del Ministerio Público expresa sus conceptos así:

a) No hay exceso en el ejercicio de las facultades, que el actor pretende derivar de la calificación de bienes muebles, dada en la ley a los automotores, toda vez que resulta erróneo el supuesto de que con ello el Gobierno debería seguir conservando el sistema de contratos simplemente consensuales, pruebas y demás regulaciones establecidas en leyes anteriores en materia de muebles. En primer lugar, porque dicha ley no ordena, expresa ni implícitamente, que se mantenga el régimen anterior por esos aspectos; y en segundo término, porque al autorizar la ley un estatuto sobre el particular dijo que podría contener "indicación de las solemnidades exigidas en cada caso", con lo cual, por el contrario, resulta más bien la condición de que las convenciones o actos respectivos deben asumir formas más o menos solemnes.

b) Tampoco hay exceso en cuanto, como consecuencia de las nuevas normas, los actos y contratos relativos a automotores puedan ser gravados con algunos tributos preestablecidos para los que versan sobre bienes inmuebles, pues no se está legislando directamente con el fin de crear impuestos o contribuciones, ni se modifican las tarifas vigentes. Lo que por ese aspecto resulta es sólo un efecto colateral de las medidas autorizadas por la ley de facultades.

De otra parte, la nueva reglamentación cumple la finalidad de dar seguridad y certeza al tráfico jurídico de automotores, y si la prueba puede inicialmente no ser muy expedita, dada la actual organización de notariado y registro, es lo cierto que la misma Ley 8ª de 1969 propicia su modernización y agilización, realizada en estatutos recientemente expedidos, con lo cual se alcanzará pronto aquel propósito.

c) Finalmente, el Procurador no encuentra cómo pueda haberse infringido el artículo 30 de la Carta, sobre protección de los derechos adquiridos, pues el decreto acusado no afecta en forma alguna el dominio u otros derechos sobre vehículos automotores, ni se relaciona sustancialmente con esos aspectos, sino solamente con su prueba

y las solemnidades exigidas para los actos que los afectan. De otra parte, los derechos reales se rigen, en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, y en cuanto a la conservación, pérdida o recuperación de su posesión, en un todo por las disposiciones de la nueva ley, según los artículos 28 y 29 de la Ley 153 de 1887, preceptos que armonizan con el respeto de las situaciones concretas producidas anteriormente.

d) Con base en las consideraciones así resumidas, el Procurador expresa su concepto de que no hay infracción de norma alguna de la Carta y, en consecuencia, solicita que se declaren exequibles los ordenamientos acusados.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1) En multitud de providencias la Corte ha sostenido la doctrina, que hoy reitera, de que la precisión exigida por el numeral 12 del artículo 76 de la Carta ha de ser la necesaria para determinar, de un modo claro, la materia objeto de la autorización extraordinaria, pero sin que ello implique el que se tracen desde la misma ley los preceptos sustanciales o accesorios que constituyen el encargo dado al Presidente. Un entendimiento contrario de la disposición constitucional haría inútil la institución de las facultades extraordinarias, que se otorgan usualmente por razones de urgencia, con sólo la prefijación de la materia o de eventuales limitaciones en su tratamiento.

El literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969 es, en todo caso, un buen ejemplo de precisión, pues:

a) Señala en forma inconfundible la materia del estatuto autorizado, esto es "El régimen de constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores";

b) Faculta expresamente al Gobierno para indicar "las solemnidades exigidas en cada caso y los efectos de los actos y de su inscripción"; y

c) Da una orientación general para el uso de las autorizaciones, cuando predica que deben aplicarse a las finalidades de otorgar "seguridad y certeza al tráfico jurídico que se realice respecto de tales bienes muebles y se haga expedita la prueba de los derechos".

El hecho de que por el ejercicio de semejantes facultades puedan llegar a modificarse o derogarse disposiciones legales preexistentes, no las vicia de inconstitucionalidad, pues la Carta no da a las leyes el carácter de inmutables sino que, por el contrario, atribuye al legislador la potestad de sustituirlas o dejarlas sin vigor, la cual puede ejercer por sí mismo o, para el caso del artículo 76, numeral 12, cuando de ella inviste al Gobierno, a través de facultades precisas para regular ciertas materias, mediante decretos que así tienen completa fuerza de leyes. Y es obvio que si las autorizaciones se otorgan para dictar semejantes estatutos, necesariamente han de alcanzar hasta la derogación o modificación de las normas preexistentes, incompatibles con el nuevo ordenamiento.

En consecuencia, siendo precisas por su materia y fines las facultades a que se refiere la disposición que se examina, y limitadas en cuanto al tiempo de su ejercicio, se ajustan a las exigencias del numeral 12 del artículo 76 de la Carta, y no encontrándose que la norma acusada viole cualquier otro precepto constitucional, habrá de declararse exequible.

2) Pasando al examen de los cargos genéricamente formulados contra los artículos del Decreto-ley 1255 de 1970, objeto de la demanda, se tiene lo siguiente:

a) Cuestión que preocupa primordialmente al actor es la de haberse establecido la exigencia de escritura pública, para todo acto o contrato que verse sobre derecho real o accesorio respecto a vehículos automotores; la sujeción al registro, como las demás escrituras, de las que acaban de mencionarse; y el señalamiento de los efectos probatorios de tales instrumentos, en forma similar a la vigente en cuanto a bienes inmuebles. Y ello porque para aquél no convienen tales exigencias y efectos sino precisamente respecto de inmuebles, pero no en cuanto a bienes muebles como los automotores, que el legislador calificó así también en la ley de autorizaciones en orden a que se conservara, según lo supone el demandante, el régimen preestablecido para tales bienes.

En primer término, debe afirmarse que la Constitución no se ocupa, en parte alguna, de fijar o limitar el empleo del sistema de instrumentos públicos, o de escrituras públicas en particular, para ésta o aquélla clase de operaciones, ni para actos o contratos que versen sobre determinadas especies de bienes, ni sobre el valor probatorio y efecto de aquéllos, cuestiones que son todas de las más amplias inciativa y competencia de la ley. Por tanto, puede la ley, o un decreto con fuerza de ley, como el que se examina, estatuir reglas sobre estas materias, suprimiendo formalidades antes exigidas, o extendiéndolas a casos no comprendidos previamente.

b) De otra parte, tampoco es cierto que la legislación haya reservado el sistema de escritura pública y la inscripción en el registro a los actos o contratos que versen estrictamente sobre bienes inmuebles; por el contrario, según es sabido, para algunos actos relativos al simple estado civil de las personas, el otorgamiento de testamentos, la constitución de ciertas sociedades, así sus capitales y aportes no se integren con bienes inmuebles, o para la adquisición de naves, los respectivos códigos prescriben escritura pública y registro, y señalan los efectos probatorios a que haya lugar.

3) Definido así el punto de la constitucionalidad de cualquier disposición legal que modifique el régimen preestablecido en estas materias, queda por estudiar si concretamente con las normas acusadas se excedieron las facultades que otorgara la Ley 8ª de 1969, y al efecto se observa lo siguiente:

a) Esta Ley, en los literales a) y b) de su artículo 1º, facultó al Presidente para revisar los sistemas anteriores de Notariado y Registro dictando en consecuencia un estatuto con normas atinentes a la función notarial, y otro sobre registro de instrumentos, fines y efectos del mismo, e instrumentos a él sometidos, autorizaciones en las cuales, en principio, podrían eventualmente también encontrar respaldo las disposiciones acusadas, en cuanto exigen escritura pública y registro para los actos o contratos que versen sobre vehículos automotores, y sus efectos.

Pero, además y precisamente para el caso a estudio, el literal e) del mismo artículo 1º, dio expresas y muy claras facultades al Gobierno para establecer "El régimen de constitución y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores... con indicación de las solemnidades exigidas en cada caso y los efectos de los actos y de su inscripción".

Así, pues, sin exceder dichas autorizaciones, el Presidente podía exigir, como lo hizo mediante el decreto objeto de la demanda, que los actos y contratos relativos a la constitución o adquisición de derechos reales sobre automotores, consten en escrituras públicas; y para someter todas éstas, así como las providencias judiciales, administrativas o arbitrales de similar alcance, a la inscripción en el registro, fijando al tiempo el valor probatorio y efectos de dichos requisitos, y las consecuencias de la omisión de cualquiera de ellos, porque exacta y precisamente estaba investido de competencia para determinar el régimen especial de que se trata, las solemnidades exigibles y los efectos pertinentes.

Agrupadas las disposiciones objeto de la demanda según su finalidad, se tiene:

a) Los artículos 1º, 6º y 10 exigen escritura pública respecto a actos y contratos relativos a vehículos automotores; o la protocolización, que supone dicha escritura, de documentos justificativos del legítimo origen de tales vehículos, como cuando se trata de importaciones, ensamble de piezas importadas o remates por causa de contrabando; y la declaración, mediante escritura junto con la protocolización de determinadas piezas, como instrumento demostrativo de la propiedad, en cuanto a los actuales poseedores de vehículos. Tales preceptos se ajustan a la autorización para regular el régimen de constitución y adquisición de derechos sobre automotores, a que se refiere el literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969, y para exigir solemnidades al efecto.

b) Los artículos 3º, 7º, 8º, 11, 12 y 13 hacen obligatoria la inscripción en el registro de los actos y contratos, declaraciones y protocolizaciones a que se refieren las normas citadas en el literal anterior y, además, la de las providencias administrativas, judiciales o arbitrales que definan algún

derecho real sobre los vehículos; o señalan plazos para el cumplimiento de sus mandatos, todo lo cual se ajusta a las facultades extraordinarias que autorizaron al Gobierno para ordenar lo relativo al registro de esos actos, contratos y medidas judiciales, con indicación de las solemnidades exigibles en cada caso.

Los artículos 1º, 2º, 5º, 7º y 12 indican, en algunos de sus apartes, los efectos del cumplimiento u omisión de los mandatos que imponen la solemnidad de la escritura y del registro, como son los de que actos y contratos no se reputen perfectos sin la escritura competente; que la tradición sólo pueda realizarse por la inscripción del título en el registro, y que este sólo cuente contra terceros desde su fecha; y finalmente que no se dará licencia de circulación para los vehículos si no se llenan los requerimientos de declaración, protocolización de documentos y registro, según los casos. Y con dichas normaciones, el decreto está puntualmente dentro de las amplias facultades de la ley para "señalar las solemnidades exigidas en cada caso y **los efectos de los actos y de su inscripción**", extremo este último que obviamente comprende no sólo las consecuencias positivas sino también las negativas o sanciones en el evento de infracción u omisión.

4) El artículo 12 del Decreto 1255 se acusa, de modo especial, por presunta violación del artículo 30 de la Carta, que garantiza los derechos adquiridos, en el concepto de que en caso de que los actuales poseedores regulares no cumplan, dentro de los seis meses de vigencia del mismo, con la obligación de hacer la declaración notarial exigida, protocolizar sus títulos e inscribir los mismos en la Oficina de Registro, perderán el derecho a la licencia de circulación, ésto es, al uso legítimo de sus bienes; y porque, también según el actor, del contexto de las demás normas acusadas resulta que en adelante no surtirán efectos como prueba los actuales documentos de propiedad, ni las matrículas, ni se reputarán perfectos los actos relativos al dominio, si no se someten a requerimientos como la escritura pública y el registro, lo cual significa aplicación retroactiva del decreto, que como todas las leyes sólo puede tener efectos para el futuro.

a) Pero es evidente que el Decreto 1255 sólo dispone para el futuro; otra cosa es que a virtud de sus mandatos la prueba del dominio o posesión de vehículos automotores, y todo acto relativo a la constitución de derechos reales, principales o accesorios, o mutación o modificación de los mismos, que provengan de tiempo atrás, deban actualizarse mediante las declaraciones exigidas a los presentes poseedores, para mayor seguridad y publicidad de sus derechos o de terceros, y la consecuente certeza en el comercio de automotores. Nada en los textos acusados permite interpretarlos con el alcance que les atribuye el demandante, o sea el de que los títulos y pruebas anteriores, en sí, quedan sin valor alguno, convirtiendo en cosas de nadie los vehículos que amparaban. Lo que simplemente exige la ley es que tales documentos se hagan públicos, mediante la atestación notarial y el registro del caso, lo cual relieva precisamente que conservan su valor, pero bajo las formalidades prescritas si es que se quieren utilizar en el futuro.

Además, como lo anota el Procurador, ninguna de las normas acusadas se relaciona con el dominio u otros derechos reales sobre vehículos automotores, considerados en sí mismos, por sus aspectos sustanciales, sino solamente con solemnidades exigidas en los actos que con ellos tocan, y la prueba correspondiente, "de manera que no existe siquiera la posibilidad de que vulneren situaciones jurídicas individuales o concretas, derechos ya constituidos dentro del patrimonio del titular, que es lo que protege el artículo 30 (de la Carta), contra la norma nueva que pueda lesionarlos. Por otra parte, los derechos reales se rigen, en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, por las disposiciones de la nueva ley, lo mismo que en cuanto a la conservación, pérdida y recuperación de su posesión (artículos 28 y 29 de la Ley 153 de 1887), de acuerdo con las normas que rigen el tránsito de derecho antiguo o derecho nuevo, las cuales armonizan con el respeto de las situaciones concretas producidas en los patrimonios, que son la materia propia de los derechos preexistentes que el legislador ordinariamente ha de respetar".

b) En este orden de ideas, ningún derecho adquirido se lesiona cuando los artículos 10 y 12 obligan a los actuales poseedores regulares de vehículos a hacer la declaración notarial a que se refieren, protocolizando los documentos allí señalados a fin de fundamentar esa posesión regular. Siendo la posesión un hecho, para el caso constituido por la tenencia de vehículos con ánimo de señor y dueño, es lógico que con el objeto de dar seguridad y certeza al tráfico comercial de los mismos, como lo quiere la ley de autorizaciones, sólo se llame a la declaración inicial de que se trata a los poseedores regulares, ésto es a quienes no sólo tienen materialmente el bien en cuestión, sino justo título, o la apariencia del mismo, y buena fe. La situación de poseedores irregulares, o aún la de propietarios que hayan perdido la posesión, no puede jurídicamente afectarse por esa declaración unilateral, y cualquier derecho que los últimos pretendan contra aquéllos tiene vía expedita para que las autoridades competentes lo declaren, si resultare establecido.

Finalmente, en cuanto a las normas que en caso de infracción suya prohiben otorgar licencia de circulación, es obvio que por este aspecto constituyen una sanción por omitir el cumplimiento de mandatos expresos de la ley, que ni del texto de aquéllas, ni de su espíritu, ni del entendimiento racional de lo que pretenden, puede deducirse que sea definitiva e irrevocable, sino un medio de constreñir a los poseedores de vehículos para que acomoden su situación a las prescripciones legales, el cual evidentemente es transitorio, y ha de cesar con la prueba de que se acataron las exigencias mencionadas.

5) Genéricamente se impugnan los artículos acusados, afirmando que con el nuevo régimen de escritura pública, protocolizaciones e inscripción en el registro para los actos, contratos y providencias a que se refieren los artículos acusados del Decreto 1255 de 1970, el Gobierno estableció así impuestos, como los de registro y anotación, timbre y papel sellado, o derechos notariales y de registro, que obviamente antes no recaían sobre tales actos, contratos y providencias, invadiendo la órbita propia del Congreso, con violación de la Carta en los artículos 76, numeral 14, que da al legislador la facultad de decretar impuestos extraordinarios; 203, mediante el cual se hacen de cargo de la República las deudas interior y exterior, y se dice que a la ley corresponde determinar el orden y modo como ellas han de ser satisfechas; el 204 que atribuye a la ley determinar el día desde el cual han de empezar a regir los impuestos indirectos; y el artículo 205, sobre variación en las tarifas de aduanas, que podrá disponer el Gobierno pero ateniéndose, respecto a su vigencia, a lo que fije la ley.

Sobre el particular basta afirmar que ninguna de las disposiciones acusadas crea impuestos o derechos de cualquier naturaleza; otra cosa es que respecto a la forma y solemnidades prescritas en ellas, y que el Gobierno estaba plenamente facultado para exigir, como tantas veces se ha repetido, haya normas legales preexistentes que establezcan ciertos impuestos, o derechos por los servicios notariales y de registro. Es un caso de simple efecto colateral de las medidas adoptadas, que el legislador debió tener en cuenta, y que no quiso exceptuar como pudo haberlo hecho. Si de modo tan claro autorizó la exigencia de solemnidades y de registro, no podía ignorar que su cumplimiento acarreaba el pago de los impuestos y derechos preestablecidos, de donde se concluye que aún tales efectos están implícitamente autorizados en la propia ley. De ahí que, en todo caso, sea impropio hablar de exceso en el ejercicio de las facultades y de cualquier violación directa de normas constitucionales, como las citadas por el demandante, algunas de ellas sin conexión con el tema, como se colige de sus materias, según la reseña atrás hecha de las mismas.

CONCLUSIONES

Del análisis precedente se deduce que las disposiciones acusadas, tanto de la Ley 8ª de 1969, como del Decreto-ley 1255 de 1970, no violan en forma alguna las normas constitucionales invocadas por el actor; y como la Corte no encuentra infringidos otros preceptos de la misma índole, la conclusión que se impone es la de exequibilidad de todas aquéllas.

FALLO

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, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Son exequibles el literal e) del artículo primero (1º) de la Ley 8ª de 1969, y los artículos primero (1º), segundo (2º), tercero (3º), quinto (5º), sexto (6º), séptimo (7º), octavo (8º), décimo (10) en su inciso primero, once (11), doce (12) y trece (13) del Decreto-ley 1255 de 1970.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Hernán Toro Agudelo, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

LA PLANEACION DEL GASTO PUBLICO

Es inconstitucional el proyecto de ley "por la cual la Nación contribuye a la construcción del 'Centro Administrativo de la ciudad de Cali', y se dictan otras disposiciones".

Se ve así como los planes y programas exigidos en los ordinales 4º y 20 del artículo 76 de la Carta tienen regulaciones diferentes en cuanto a su origen y a sus trámites. Y es que, además, obedecen a conceptos y finalidades diversos, así puedan tener en común aspectos técnicos en sus proyecciones y formulaciones. El numeral 4º hace relación al gasto público de la Nación en los servicios, actividades, empresas y obras públicas de ese orden, o a la planeación general de la economía del país; en cambio, los planes y programas a que se refiere el ordinal 20 son aquéllos especiales que el legislador ha de adoptar para beneficio de entidades por definición distintas a la Nación misma, como son los departamentos, intendencias, comisarías y municipios, o aún las de origen particular que colaboran en el progreso regional o local, en campos tales como el cultural, económico, de beneficencia o acción social.

Y también, para reforzar estas diferencias, la propia Carta da un tratamiento diverso a las objeciones presidenciales, pues para el rechazo de las que llegaren a formularse a los proyectos de que trata el ordinal 4º del artículo 76, el artículo 88, inciso segundo, exige los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra Cámara al paso que por no encontrarse en el caso de esta votación calificada, las objeciones a los proyectos que desarrollen las materias comprendidas en el numeral 20 del mismo artículo 76, para su rechazo sólo requieren la mitad más uno de aquellos miembros, conforme al inciso primero del citado artículo 88.

La Ley 11 de 1967, mediante la cual el legislador entendió desarrollar el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, cuyo texto se ha mantenido invariable desde la reforma de 1945, según se vio atrás, viene a ser así el estatuto orgánico de la materia, al señalar no sólo las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo por parte de la Nación, sino también ciertas condiciones de las mismas y los requisitos especiales o generales que deben reunir y comprobar, como igualmente determinadas reglas para el trámite legislativo.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., octubre treinta de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Objeciones del señor Presidente de la República al proyecto de ley "por la cual la Nación contribuye a la construcción del Centro Administrativo de la ciudad de Cali y se dictan otras disposiciones".

Procedente de la Presidencia de la República, y para dar cumplimiento al Art. 90 de la Constitución Nacional, ha venido a la Corte Suprema el proyecto de ley **"por la cual la Nación contribuye a la construcción del Centro Administrativo de la ciudad de Cali y se dictan otras disposiciones".**

1. Texto del proyecto

"Ley Nº de 1969

"por la cual la Nación contribuye a la construcción del Centro Administrativo de la ciudad de Cali y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta

"Artículo 1º La Nación contribuirá con la suma de quince millones de pesos ($ 15.000.00) con destino a la construcción del Centro Administrativo Municipal de Cali.

"Artículo 2º El valor de este auxilio será pagado al establecimiento público, Empresas Municipales de Cali (Emcali), entidad delegada por el Concejo para atender a la construcción de dicho centro.

"Artículo 3º El auxilio ordenado en los artículos anteriores se incorporará en los Presupuestos Nacionales, de las vigencias próximas, a partir de la sanción de esta Ley, y previo el lleno de los requisitos establecidos en la Ley 11 de 1967.

"Parágrafo. El Gobierno queda autorizado para efectuar los traslados, abrir los créditos y contraer las obligaciones necesarias en orden al cumplimiento de la presente Ley, y garantizará las operaciones de crédito interno o externo que efectúen las Empresas Municipales de Cali para acelerar la construcción del Centro Administrativo Municipal de Cali (CAM).

"Artículo 4º Esta Ley regirá desde su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a veintiocho de octubre de mil novecientos sesenta y nueve.

"El Presidente del H. Senado, Julio César Turbay Ayala.

"El Presidente de la H. Cámara de Representantes, Jaime Serrano Rueda.

"El Secretario General del H. Senado, Amaury Guerrero.

"El Secretario General de la H. Cámara de Representantes, Eusebio Cabrales Pineda".

2. Antecedentes y trámite del proyecto.

Al proyecto de ley en estudio correspondió el Nº 171 de 1967 en el H. Senado de la República y el Nº 444 del mismo año en la Cámara de Representantes.

Aprobado en los debates constitucionales y reglamentarios, se envió a la Presidencia de la República para su sanción, de donde fue devuelto al Congreso con objeciones por razones de inconstitucionalidad.

Tanto el Senado como la Cámara de Representantes declararon infundadas las objeciones, con el trámite y votación debidos.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Textualmente observa el Presidente:

"Por tratarse de un proyecto de ley similar a otro al cual tuvo ocasión de referirse el Gobierno en comunicación dirigida al Congreso el 17 de octubre del presente año, resulta pertinente transcribir a continuación los mismos conceptos y observaciones:

'El proyecto de ley comentado decreta inversiones públicas a cargo de la Nación, cuya iniciativa, conforme al artículo 79 de la Constitución, está reservada al Gobierno. Pudiera decirse, sin embargo, que corresponde al tipo de leyes a que se refiere el inciso tercero del artículo 79, ésto es, las que desarrollan el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, pero la historia de la enmienda institucional del año pasado muestra bien que el sentido que ella quiso darle al término "empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo" es distinto del de las tradicionales leyes de auxilios, las cuales son contrarias al espíritu de la planeación que domina hoy en día la política del gasto público.

'Como en el articulado se cita la Ley 11 de 1967, valga la ocasión para exponer el pensamiento del Gobierno acerca de la aplicación de esta norma después de aprobada la reforma constitucional de 1968.

'La Ley 11 de 1967 en los textos destinados a desarrollar el ordinal 20 de la Constitución Nacional, tuvo en cuenta, como es obvio, la expresión 'planes y programas correspondientes' conforme al significado genérico que tal locución tenía también en el ordinal 4º del artículo 76 de la Carta. Esta disposición no indicaba ninguna noción sobre lo que debería entenderse por planes y programas de desarrollo, por lo cual, fueron las leyes las que precisamente señalaron el alcance de la noción.

'En la actualidad, expedido el Acto legislativo Nº 1 de 1968, la idea de planeación ocupa gran parte de la reforma y merece una consideración especial en el mencionado ordinal 4º del artículo 76, toda vez que allí se exige la fijación, por el Congreso, de

los planes y programas de desarrollo económico y social a que deben someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

'Si se examina desprevenidamente la Ley 11 de 1967 puede observarse que las disposiciones en ella contenidas no reúnen los requisitos que hoy significan un verdadero plan o programa conforme a la voluntad del constituyente, toda vez que allí no se determinan los recursos e inversiones para su ejecución, ni puede entenderse como ajustada al concepto de planeación la mención contenida en los diferentes literales del artículo 3º sin que de las obras y empresas allí indicadas exista un estudio de conjunto que permita calificar su importancia, las prioridades entre las mismas y la necesidad de su ejecución conforme a un orden'.

En síntesis las objeciones al proyecto en estudio se reducen a dos:

a) Que el proyecto de ley, por decretar una inversión a cargo de la Nación, ha debido tener su iniciativa en el Gobierno conforme al Art. 79 de la Constitución; y

b) Que la Ley 11 de 1967, en virtud de la reforma constitucional de 1968 "no describe ni elabora un plan o programa conforme al querer de la Constitución".

"De donde se sigue que el proyecto sometido a la consideración del Gobierno no encuentra en la actualidad disposición que le sirva de referencia o de fundamento para justificarlo como expedido con estricta sujeción al plan o programa correspondiente, toda vez que éste no existe de conformidad con el ordinal 4º del Art. 76 de la Carta".

CONSIDERACIONES

1ª El Art. 79 de la Constitución establece la norma general de que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros.

Este mismo artículo consagra en el Inc. 2º la excepción de que las leyes que originan el gasto público, en especial aquéllas a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del Art. 76, las que decretan inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que crean servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Pero esta regla sobre iniciativa del gasto público, tiene a su vez otra excepción determinada en el inciso 3º del mismo Art. 79, así: "Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollan las materias a que se refiere el numeral 20 del Art. 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso".

2ª La planeación del gasto público, prevista ya desde la reforma constitucional de 1945, recibe también ciertos énfasis en la de 1968.

a) Corresponde al Congreso dictar o modificar las leyes que fijan los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos, según términos del ordinal 4º; estas leyes sólo pueden ser expedidas por iniciativa del Gobierno (Art. 79 Inc. 2º); y

b) Corresponde al Congreso "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes", como reza el ordinal 20; en estas leyes tienen libre iniciativa tanto el Gobierno como los miembros del Congreso (Art. 79 Inc. 3º).

En el primero de estos casos, ésto es en el de los planes y programas a que alude el numeral 4º del artículo 76, el trámite de los proyectos respectivos, que son de iniciativa gubernamental, está sujeto a las previsiones del artículo 80, cuya novedad más notable es la creación de la Comisión Especial Permanente, única para ambas Cámaras, encargada de dar un primer debate,

común a éllas, respecto a tales proyectos, lo mismo que de controlar su ejecución, una vez expedidos, y de vigilar la evolución general del gasto público.

Y no sobra advertir que no obstante corresponder al Gobierno la iniciativa en su presentación, los proyectos de que se trata son susceptibles de adiciones y modificaciones, aún disponiendo nuevas inversiones, por iniciativa de los miembros del Congreso que, aunque objetables por el Gobierno, deben ser aceptadas por éste e incluídas en el plan si la Comisión insiste mediante votación calificada (artículo 80, inciso 5º).

En cuanto al segundo de los casos contemplados, o sea el de los planes y programas correspondientes al estímulo de empresas útiles o benéficas dignas del mismo (artículo 76, numeral 20), la iniciativa en la presentación de los proyectos respectivos o de cualesquiera otros que desarrollen los adoptados, corresponde tanto al Gobierno como a los miembros del Congreso, según disposición expresa del inciso tercero del artículo 79 de la Carta. Y ésta en parte alguna sujeta el trámite de tales proyectos a lo prevenido en el artículo 80 de la misma, ni la Comisión Especial Permanente ha recibido competencia constitucional para conocer de ellos, como sí ocurre única y expresamente en cuanto a los relativos a los planes y programas generales de que trata el numeral 4º del artículo 76, según lo dispone el artículo 80, y en cuanto a las materias comprendidas en los incisos segundo y tercero del artículo 182, como lo ordena el inciso final del artículo 79, todos de la Constitución.

De otra parte, conviene aclarar que el numeral 20 del artículo 76 no fue modificado en su texto mediante la reforma de 1968, y conserva invariable el mismo que fuera adoptado por el constituyente de 1945. Lo único que, en relación con lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 76, hizo la reforma de 1968, fue precisamente reiterar y mantener la libertad de iniciativa del Congreso en esas materias, que de suyo implican gastos, frente a las restricciones que sobre el particular erigió el artículo 79, todo ello sin perjuicio de las normas constitucionales y orgánicas relativas a la formación y discusión del presupuesto nacional.

3. Se ve así cómo los planes y programas exigidos en los ordinales 4º y 20 del artículo 76 de la Carta tienen regulaciones diferentes en cuanto a su origen y a sus trámites. Y es que, además, obedecen a conceptos y finalidades diversos, así puedan tener en común aspectos técnicos en sus proyecciones y formulaciones. El numeral 4º hace relación al gasto público de la Nación en los servicios, actividades, empresas y obras públicas de ese orden, o a la planeación general de la economía del país; en cambio, los planes y programas a que se refiere el ordinal 20 son aquéllos especiales que el legislador ha de adoptar para beneficio de entidades por definición distintas a la Nación misma, como son los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, o aún las de origen particular que colaboran en el progreso regional o local, en campos tales como el cultural, económico, de beneficencia o acción social.

Y también, para reforzar estas diferencias, la propia Carta da un tratamiento diverso a las objeciones presidenciales, pues para el rechazo de las que llegaren a formularse a los proyectos de que trata el ordinal 4º del artículo 76, el artículo 88, inciso segundo, exige los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra Cámara, al paso que por no encontrarse en el caso de esta votación calificada, las objeciones a los proyectos que desarrollen las materias comprendidas en el numeral 20 del mismo artículo 76, para su rechazo sólo requieren la mitad más uno de aquellos miembros, conforme al inciso primero del citado artículo 88.

4. La Ley 11 de 1967, mediante la cual el legislador entendió desarrollar el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, cuyo texto se ha mantenido invariable desde la reforma de 1945, según se vio atrás, viene a ser así el estatuto orgánico de la materia, al señalar no sólo las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo por parte de la Nación, sino también ciertas condi-

ciones de las mismas y los requisitos especiales o generales que deben reunir y comprobar, como igualmente determinadas reglas para el trámite legislativo.

El artículo 4º de esta Ley dice: "Cuando se trata de la construcción y ensanche de una obra, el proyecto que persiga el apoyo nacional deberá presentarse acompañado de los siguientes documentos:

a) De los planos de la obra levantados o autorizados por ingeniero titulado, y con el visto bueno del Agente del Ministerio Público del lugar;

b) De un presupuesto detallado del costo de la obra con la información correspondiente de las inversiones hechas en ella o de los aportes que hará la entidad correspondiente, y la garantía de la efectividad de ellos, así como de los que hagan para el mismo otras entidades que la auxilien;

c) Certificación de las autoridades municipales o departamentales correspondientes, según la índole y fines de la obra, sobre la utilidad o necesidad de ésta y sobre la no existencia de otras similares en el lugar respectivo, así como sobre la capacidad o aptitud de la obra para satisfacer las necesidades que trata de remediar;

d) Una explicación razonada y justificada sobre la necesidad del aporte nacional para garantizar la realización de la obra".

El artículo 10 autoriza al legislador para "remitir el cumplimiento de las formalidades de que habla la presente ley por parte de las entidades beneficiadas al momento de hacerse el pago respectivo o al de la inclusión de la correspondiente partida en el presupuesto nacional". Esta formalidad deberá ser cumplida por los beneficiarios del auxilio.

5ª El proyecto de ley "por la cual la Nación contribuye a la construcción del Centro Administrativo de la Ciudad de Cali y se dictan otras disposiciones", objetado en su totalidad por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad, tiene las siguientes características:

a) Por tratarse de un auxilio a la construcción de un edificio público de propiedad municipal, no requiere la iniciativa del Gobierno como se anotó en los considerandos anteriores;

b) La naturaleza de la obra permite el auxilio decretado pues queda comprendida en el literal d) del artículo 3º de la Ley 11 de 1967; y

c) La omisión en la presentación de los requisitos exigidos en el artículo 4º transcrito, se puede satisfacer antes de la inclusión del auxilio en el Presupuesto Nacional como lo dispone el artículo 3º del proyecto.

Empero, examinado el expediente del proyecto objetado, encuentra la Corte que su trámite adolece de un vicio que es la falta de cumplimiento de lo que previene el artículo 12 de la Ley orgánica, cuyo texto es: "Además de los documentos exigidos en los artículos anteriores, todo proyecto que persiga un auxilio económico nacional deberá acompañarse de una información del Ministro o del Jefe del Departamento Administrativo, cuya dependencia ha de afectarse, en su presupuesto especial, con el auxilio solicitado, sobre la urgencia de la obra o empresa en relación con las otras necesidades nacionales que deba atender ese despacho en la región del país que trata de favorecerse. Si el Congreso insiste en el gasto, no tendrá fuerza obligatoria la información administrativa a que se refiere el presente artículo".

Este requisito no es de aquéllos cuyo cumplimiento pueda deferirse para después de expedida la ley, no sólo porque está consagrado en un artículo posterior al 10, que lo permite pero sólo respecto a los documentos que deben presentar los beneficiarios, sino precisamente porque conforme a su texto y espíritu es de aquéllos que deben acompañarse necesariamente al proyecto, cuando ha de iniciar sus trámites, para que los legisladores puedan estimar la urgencia de la obra con base en el informe de que se trata y votar en consecuencia. El hecho de que tal concepto gubernamental pueda ser rechazado por el Congreso, implica obviamente que su consideración ha de cumplirse cuando se debate el proyecto, para que si así ocurre avance la aprobación del mismo o para que, en caso de aceptarse, se proceda a su archivo.

6. La Constitución prescribe ciertos trámites para la expedición de las leyes rígidamente trazados en ella misma, como lo relativo al número de debates, las Comisio-

nes o Cámaras en que han de cumplirse, quórum, votaciones y otros pormenores. El quebrantarlos comporta violación directa de la Carta. Pero esta misma deja al legislador expedir las normaciones en otros asuntos, a las cuales debe siempre someterse en los negocios respectivos, como son la ley orgánica del presupuesto, el reglamento de las Cámaras y "los planes y programas correspondientes" al fomento de las empresas útiles y benéficas, a cuyos términos debe sujetarse estrictamente el legislador que los expide. Si en cualquier forma se desatienden tales estatutos, orgánicos o normativos de la actividad legislativa, se presenta también una violación respecto a la Carta, porque es ella la que les da firmeza y obliga a su cumplimiento mientras rijan.

Además. el artículo 214 de la Constitución no distingue en cuanto a la naturaleza de los vicios de trámite de que pueda adolecer la expedición de una ley, entre los directos y los de medio, capaces de generar la inexequibilidad; y el Decreto 432 de 1969 es también muy claro en cuanto a que las objeciones de inconstitucionalidad pueden referirse a la "Infracción directa de normas sustanciales, o procedimentales contenidas en la Constitución o de las leyes orgánicas, en cuanto al trámite a que está sometida la expedición de las leyes". De ahí que la Corte tenga plena competencia para conocer de las objeciones por cualquiera de tales conceptos y para tomar la decisión que sea del caso.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

Es inconstitucional el proyecto de ley "por la cual la Nación contribuye a la construcción del Centro Administrativo de la Ciudad de Cali y se dictan otras disposiciones", determinado con los números 171 y 444 de 1967 del Senado y Cámara, respectivamente.

Comuníquese al Presidente de la República y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes.

Devuélvase el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

LA PLANEACION DEL GASTO PUBLICO

Es inconstitucional el proyecto de ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones".

No aparece del expediente respectivo que se haya dado cumplimiento a esta norma, que hace parte del estatuto legal que el Congreso invoca como uno de los fundamentos de su rechazo a las objeciones presidenciales. En relación con él, la Corte, en sentencia de 22 de octubre de 1970, expuso la siguiente doctrina que ahora ratifica:

"Este requisito no es de aquéllos cuyo cumplimiento puede deferirse para después de expedida la ley, no sólo porque está consagrado en un artículo posterior al 10, que lo permite pero sólo respecto a los documentos que deben presentar los beneficiarios, sino precisamente porque conforme a su texto y espíritu es de aquéllos que deben acompañarse necesariamente al proyecto, cuando ha de iniciar sus trámites, para que los legisladores puedan estimar la urgencia de la obra con base en el informe de que se trata y votar en consecuencia. El hecho de que tal concepto gubernamental puede ser rechazado por el Congreso, implica obviamente que su consideración ha de cumplirse cuando se debate el proyecto, para que si así ocurre avance la aprobación del mismo o para que, en caso de aceptarse, se proceda a su archivo.

"La Constitución prescribe ciertos trámites para la expedición de las leyes rígidamente trazados en ella misma, como lo relativo al número de debates, las Comisiones o Cámaras en que han de cumplirse, quórum, votaciones y otros pormenores. El quebrantarlos comporta violación directa de la Carta. Pero esta misma deja al legislador expedir las normaciones en otros asuntos, a las cuales debe siempre someterse en los negocios respectivos, como son la ley orgánica del presupuesto, el reglamento de las Cámaras y "los planes y programas correspondientes" al fomento de las empresas útiles y benéficas a cuyos términos debe sujetarse estrictamente el legislador que los expide. Si en cualquier forma se desatienden tales estatutos, orgánicos o normativos de la actividad legislativa, se presenta también una violación respecto a la Carta, porque es ella la que les da firmeza y obliga a su cumplimiento mientras rijan.

"Además, el artículo 214 de la Constitución no distingue en cuanto a la naturaleza de los vicios de trámite de que pueda adolecer la expedición de una ley, entre los directos y los de medio, capaces de generar la inexequibilidad; y el Decreto 432 de 1969 es también muy claro en cuanto a que las objeciones de inconstitucionalidad pueden referirse a la "infracción directa de normas sustanciales, o procedimentales contenidas en la Constitución o de las leyes orgánicas, en cuanto al trámite a que está sometida la expedición de las leyes". De ahí que la Corte tenga plena competencia para conocer de las objeciones por cualquiera de tales conceptos y para tomar la decisión que sea del caso".

En consecuencia, esta sola omisión es suficiente para que la Corte declare inconstitucional el proyecto en cuestión, sin que sea necesario adentrarse en consideraciones de otra índole como las que plantean el mensaje presidencial y el rechazo del Senado y de la Cámara de Representantes.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.— Bogotá, diez y nueve de noviembre de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

Objeciones del Presidente de la República al proyecto de ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones".

I - ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política, el Secretario General de la Presidencia de la República, con oficio número 25837 de 5 de noviembre del año en curso, remitió a la Corte el proyecto de ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones", proyecto, que a su vez, fue remitido a ese Despacho por el Presidente de la Cámara de Representantes.

Las disposiciones pertinentes de la Carta, dicen:

"Artículo 88. El Presidente de la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno, de los miembros de una y otra Cámara.

"Sin embargo, cuando las objeciones se refieren a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 76, su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra".

"Artículo 89. Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso".

"Artículo 90. Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si la Cámara insistiere, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto".

"Decreto 432 de 1969, artículo 11. El Gobierno podrá objetar de inconstitucionalidad un proyecto de ley por infracción directa de normas sustanciales o procedimentales, contenidas en la Constitución o de las leyes orgánicas, en cuanto al trámite a que está sometida la expedición de las leyes".

"Artículo 12. Repartido el negocio, o vencido el término probatorio, según el caso, la Sala Constitucional procederá a elaborar el proyecto de fallo y someterlo a la consideración de la Sala Plena, dentro de los seis días siguientes, y ésta dispondrá de lapso igual para pronunciar la sentencia".

II - EL PROYECTO OBJETADO

El texto del proyecto objetado como inconstitucional por el Presidente de la República, es el siguiente:

"Ley de 1970
( )

"por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones".

"El Congreso de Colombia,

Decreta

"Artículo 1º Como cooperación de la Nación en los planes y proyectos que en beneficio de la cultura adelante el Círculo de Periodistas de Bogotá (C. P. B.), destínase la suma de dos millones de pesos ($ 2.000.000.00) a favor de esta entidad para la terminación del edificio donde funcionarán sus oficinas, bibliotecas, sala de conferencias, salón de proyecciones, galería de exposiciones y oficinas de investigaciones, situado en la calle 26 con carrera 13-A del plano de la ciudad de Bogotá.

"Artículo 2º Para contribuir a los planes de vivienda económica de la Asociación Colombiana de Periodistas, del Colegio Nacional de Periodistas y del Círculo Colombiano de Reporteros Gráficos, destínanse las siguientes sumas: un millón quinientos mil pesos ($ 1.500.000.00) para cada una de las dos primeras entidades y un millón de pesos ($ 1.000.000.00) para la tercera, con

destino al edificio sede, que se entregarán por conducto del Instituto de Crédito Territorial y con sujeción a las normas legales sobre la materia.

"Artículo 3º En caso de que las apropiaciones contempladas en esta Ley no se incluyeren en el Presupuesto para la vigencia siguiente, el Gobierno queda facultado para efectuar dentro del Presupuesto Nacional las operaciones necesarias a fin de que élla tenga su debido cumplimiento.

"Artículo 4º Auxíliase a las agremiaciones de periodistas de cada Departamento hasta con la suma de un millón de pesos con destino a los planes de vivienda económica que tiene establecidos el Instituto de Crédito Territorial. Este auxilio se entregará al Instituto de Crédito Territorial con sujeción a las normas legales sobre la materia.

"Artículo 5º Las formalidades exigidas por la Ley 11 de 1967 y de acuerdo con el artículo 10 de la misma, serán cumplidas por las entidades beneficiadas con la presente Ley en el momento de hacerse el pago de las apropiaciones a que ella se refiere.

"Artículo 6º Esta Ley rige desde su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a 20 de octubre de 1970.

"El Presidente del Senado, Eduardo Abuchaibe Ochoa. El Presidente de la Cámara de Representantes, Gilberto Salazar Ramírez. El Secretario del Senado, Amaury Guerrero. El Secretario de la Cámara de Representantes, Eusebio Cabrales Pineda".

III - LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

El Presidente de la República, conjuntamente con los Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, y Trabajo y Seguridad Social, en oficio número 16397 de 17 de octubre de 1969, objetó, por inconstitucional, el anterior proyecto, en los siguientes términos:

"Honorables Senadores y Representantes:

"Para la sanción ejecutiva ha sido enviado, por el señor doctor Jaime Serrano Rueda, Presidente de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones".

"Por los artículos primero y segundo se destinan varias sumas de dinero para cooperar en los planes y proyectos que en beneficio de la cultura adelante el Círculo de Periodistas de Bogotá, especialmente la construcción del edificio en donde funcionarán varias de sus dependencias, y se contribuye a los planes de vivienda de la Asociación Colombiana de Periodistas, del Colegio Nacional de Periodistas y del Círculo Colombiano de Reporteros Gráficos.

"En el artículo cuarto se ordena auxiliar a las Agremiaciones de periodistas de cada departamento hasta con $ 1.000.000.00 para los planes de vivienda económica establecidos por el Instittuo de Crédito Territorial. Por este mismo artículo y por el segundo se dispone entregar los dineros asignados a planes de vivienda por conducto del Instituto citado.

"El artículo tercero faculta al Gobierno para efectuar las operaciones administrativas que hagan posible la ejecución del proyecto.

"Por el artículo quinto se da aplicación al artículo 10 de la Ley 11 de 1967.

"El proyecto de ley comentado decreta inversiones públicas a cargo de la Nación, cuya iniciativa, conforme al artículo 79 de la Constitución, está reservada al Gobierno. Pudiera decirse, sin embargo, que corresponde al tipo de leyes a que se refiere el inciso tercero del artículo 79, esto es, las que desarrollan el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, pero la historia de la enmienda institucional del año pasado muestra bien que el sentido que ella quiso darle al término "empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo" es distinto del de las tradicionales leyes de auxilios, las cuales son contrarias al espíritu de la planeación que domina hoy en día la política del gasto público.

"Como en el articulado se cita la Ley 11 de 1967, valga la ocasión para exponer el pensamiento del Gobierno acerca de la aplicación de esta norma después de aprobada la reforma constitucional de 1968.

"La Ley 11 de 1967 en los textos destinados a desarrollar el ordinal 20 de la Constitución Nacional, tuvo en cuenta, como es

obvio, la expresión "planes y programas correspondientes" conforme al significado genérico que tal locución tenía también en el ordinal 4º del artículo 76 de la Carta. Esta disposición no indicaba ninguna noción sobre lo que debería entenderse por planes y programas de desarrollo, por lo cual, fueron las leyes las que precisamente señalaron el alcance de la noción.

"En la actualidad, expedido el Acto legislativo número 1 de 1968, la idea de planeación ocupa gran parte de la reforma y merece una consideración especial en el mencionado ordinal 4º del artículo 76, toda vez que allí se exige la fijación, por el Congreso, de los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

"Si se examina desprevenidamente la Ley 11 de 1967 puede observarse que las disposiciones en ella contenidas no reúnen los requisitos que hoy significan un verdadero plan o programa conforme a la voluntad del constituyente, toda vez que allí no se determinan los recursos e inversiones para su ejecución, ni puede entenderse como ajustada al concepto de planeación la mención contenida en los diferentes literales del artículo 3º sin que de las obras y empresas allí indicadas exista un estudio de conjunto que permita calificar su importancia, las prioridades entre las mismas y la necesidad de su ejecución conforme a un orden.

"En verdad, el contenido del artículo 3º de la Ley en mención se limita a la enumeración de lo que el Legislador consideró como empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo por parte de la Nación, pero no describe ni elabora un plan o programa conforme al querer de la Constitución. Además, expedida la reforma de 1968, las leyes de planes y programas que sirvan de fundamento a aquéllas que se voten en desarrollo del ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, deben someterse, desde el punto de vista formal al trámite y a los requisitos señalados por el artículo 80 de la Constitución Nacional; de donde se sigue que el proyecto sometido a la consideración del Gobierno no encuentra en la actualidad disposición que le sirva de referencia o de fundamento para justificarlo como expedido con estricta sujeción al plan o programa correspondiente, toda vez que éste no existe de conformidad con el ordinal 4º del artículo 76 de la Carta.

"El Gobierno entiende las circunstancias que llevaron al Congreso a expedir el proyecto de ley objeto de estas consideraciones, y encuentra razonable y justo auxiliar a gremios como el de los periodistas en la solución de sus problemas y en sus proyectos culturales. Pero considera también indispensable dirigir esta colaboración y ayuda por los nuevos cauces que la Constitución establece, con el objeto de aprovechar óptimamente los recursos del Estado y someter las obras y el fomento de empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo al criterio de planeación que anima nuestro estatuto fundamental. De otra parte, el Gobierno, en relación con las leyes contempladas en el ordinal 20 del artículo 76, ha manifestado públicamente su deseo de propiciar un fecundo acuerdo con el Congreso, que se traduzca en conductas ajustadas a los preceptos de la Carta Fundamental y que no lesionen la iniciativa que la misma consagró para los Congresistas.

"Las consideraciones anteriores obligan al Gobierno Nacional, muy respetuosamente, a objetar, por razones de inconstitucionalidad, la totalidad del proyecto enviado para su sanción".

IV - RECHAZO DE LAS OBJECIONES

Tanto la Cámara de Representantes como el Senado, rechazaron las objeciones presidenciales, previos los informes del caso, que en lo pertinente dicen:

a) **Cámara de Representantes**: "El Gobierno sostiene que dicho proyecto es inconstitucional, segun las consideraciones siguientes:

. . . . . .

"Discrepamos fundamentalmente del concepto gubernamental antes citado, cuya aceptación llevaría a concluir que en vir-

tud de la reforma constitucional de 1968 el Congreso ha perdido toda la iniciativa en forma no por excepcional menos categórica. Evidentemente el Artículo 76, de la Constitución Nacional dice: 'Corresponde al Congreso hacer las leyes'.

'Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....

'Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes'.

"Y en su inciso 3º el artículo 79, desarrollando el numeral 20 transcrito expresa: 'Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso'.

"Cómo se determina cuáles son las empresas a que se refiere el numeral 20 del artículo 76? No es sin duda como la hace el Gobierno cuando da su opinión en un pliego de objeciones. A falta de una nueva norma legal que desarrolle la materia, deberemos remitirnos a las leyes existentes, y para el presente caso a la Ley 11 de 1967, vigente en la actualidad, ya que la segunda parte de su título, reafirmando nuestro concepto reza así: ... 'Por la cual se desarrolla el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional'. Luego es esta Ley a la que hay que acudir para saber si es constitucional el proyecto y si tiene el Congreso la iniciativa necesaria para presentarlo. Pues bien, la citada norma dice en su artículo 3º que se consideran empresas útiles y benéficas dignas de estímulo por parte de la Nación ... b) Las obras o construcciones de casas o edificios de empleados o trabajadores".

"Como el proyecto propone auxiliar a los trabajadores de la prensa hablada y escrita para construir casas para vivienda, está comprendido dentro de las consideraciones legales y constitucionales y el Congreso puede tomar la iniciativa en esta materia.

"No estamos de acuerdo tampoco en la tesis del Gobierno cuando dice que este tipo de proyectos 'debe someterse desde el punto de vista formal al trámite y a los requisitos señalados en el artículo 80 de la Constitución Nacional'. La transcripción de la primera parte de dicha norma es clara, taxativa y por lo tanto no admite acomodaticias interpretaciones, cuando dice: 'Habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76'. Refiriéndose a otra materia bien distinta carece de seriedad el argumento del Gobierno.

"Las anteriores consideraciones demuestran que el proyecto, llamado a llenar una imperiosa necesidad de tan importante gremio de la sociedad colombiana, no viola ninguna norma de la Constitución Nacional, sino por el contrario se ajusta a élla y a las leyes que desarrollan la materia".

b) Senado: "El Gobierno consideró que este proyecto quebranta el artículo 79 de la Constitución, según el cual la iniciativa de las inversiones públicas está reservada a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Mas como el ordinal 20 del artículo 76 y el inciso 3º del artículo 79 de la misma Carta establecen claramente que en las leyes destinadas a fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo 'tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso'; y como la Ley 11 de 1967, que no es contraria al espíritu y letra de la reforma constitucional de 1968, y que rige mientras no se expida otro estatuto especial en desarrollo de los nuevos textos constitucionales, considera como empresas útiles y benéficas las obras o construcciones de casas o edificios para empleados o trabajadores; es lógico concluir que el Gobierno se ha excedido en la apreciación del proyecto en estudio y ha formulado objeciones sin sólido fundamento constitucional.

"Por lo tanto, creemos que el Senado debe seguir el ejemplo de la Honorable Cámara de Representantes; y es por ello por lo que nos permitimos proponer como conclusión de este informe:

"Declárense infundadas las objeciones hechas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley 'por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones'."

V - CONSIDERACIONES

Primera

El artículo 12 de la Ley 11 de 1967, dispone:

"Artículo 12. Además de los documentos exigidos en los artículos anteriores, todo proyecto que persiga un auxilio económico nacional deberá acompañarse de una información del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo cuya dependencia ha de afectarse, en su presupuesto especial, con el auxilio solicitado, sobre la urgencia de la obra o empresa en relación con las otras necesidades nacionales que deba atender ese despacho en la región del país que trata de favorecerse. Si el Congreso insiste en el gasto, no tendrá fuerza obligatoria la información administrativa a que se refiere el presente artículo".

Segunda

No aparece del expediente respectivo que se haya dado cumplimiento a esta norma, que hace parte del estatuto legal que el Congreso invoca como uno de los fundamentos de su rechazo a las objeciones presidenciales. En relación con él, la Corte, en sentencia de 22 de octubre de 1970, expuso la siguiente doctrina que ahora ratifica:

"Este requisito no es de aquéllos cuyo cumplimiento pueda deferirse para después de expedida la ley, no sólo porque está consagrado en un artículo posterior al 10º, que lo permite pero sólo respecto a los documentos que deben presentar los beneficiarios, sino precisamente porque conforme a su texto y espíritu es de aquéllos que deben acompañarse necesariamente al proyecto, cuando ha de iniciar sus trámites, para que los legisladores puedan estimar la urgencia de la obra con base en el informe de que se trata y votar en consecuencia. El hecho de que tal concepto gubernamental puede ser rechazado por el Congreso, implica obviamente que su consideración ha de cumplirse cuando se debate el proyecto, para que si así ocurre avance la aprobación del mismo o para que, en caso de aceptarse, se proceda a su archivo.

"La Constitución prescribe ciertos trámites para la expedición de las leyes rígidamente trazados en ella misma, como lo relativo al número de debates, las Comisiones o Cámaras en que han de cumplirse, quorum, votaciones y otros pormenores. El quebrantarlos comporta violación directa de la Carta. Pero esta misma deja al legislador expedir las normaciones en otros asuntos, a los cuales debe siempre someterse en los negocios respectivos, como son la ley orgánica del presupuesto, el reglamento de las Cámaras y los planes y programas correspondientes al fomento de las empresas útiles y benéficas, a cuyos términos debe sujetarse estrictamente el legislador que los expide. Si en cualquier forma se desatienden tales estatutos, orgánicos o normativos de la actividad legislativa, se presenta también una violación respecto a la Carta, porque es ella la que les da firmeza y obliga a su cumplimiento mientras rijan.

"Además, el artículo 214 de la Constitución no distingue en cuanto a la naturaleza de los vicios de trámite de que pueda adolecer la expedición de una ley, entre los directos y los de medio, capaces de generar la inexequibilidad; y el Decreto 432 de 1969 es también muy claro en cuanto a que las objeciones de inconstitucionalidad pueden referirse a la 'infracción directa de normas sustanciales, o procedimentales contenidas en la Constitución o de las leyes orgánicas, en cuanto al trámite a que está sometida la expedición de las leyes'. De ahí que la Corte tenga plena competencia para conocer de las objeciones por cualquiera de tales conceptos y para tomar la decisión que sea del caso".

Tercera

En consecuencia, esta sola omisión es suficiente para que la Corte declare inconstitucional el proyecto en cuestión, sin que sea necesario adentrarse en consideraciones de otra índole como las que plantean el mensaje presidencial y el rechazo del Senado y de la Cámara de Representantes.

DECISION

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala

Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve

Es inconstitucional el proyecto de ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones", determinado con el número 57 de 1966.

Comuníquese al Presidente de la República y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes.

Devuélvase el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Tito Octavio Hernández, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Vélez Londoño, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REGIMEN PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES

Exequibilidad del inciso primero del artículo 27 y del artículo 30 del Decreto-ley 3135 de 1968.

Las normas acusadas definen ese régimen en cuanto a las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez, ajustándose al texto y al espíritu de las facultades legales.

Y tal régimen comprende a los Ministros del Despacho, empleados públicos de la más alta categoría dentro de la rama ejecutiva del poder. Ello es obvio: aparece de las disposiciones de los Títulos V y XII de la Constitución, y de los Decretos 1050 y 3135 de 1968.

El artículo 113 de la Constitución concede a los miembros del Congreso la prerrogativa de fijar el régimen de prestaciones y seguridad social propio, "por ley a iniciativa de éstos". Esta facultad no recorta o condiciona, en forma alguna, el poder o competencia para señalar el régimen sobre la misma materia de los empleados nacionales y trabajadores oficiales, a iniciativa del Gobierno, bien directamente o a través de la concesión y ejercicio de facultades extraordinarias. (Constitución Política, artículos 76, ordinal 9, y 79, inciso segundo).

Los artículos 27 y 30 del Decreto 3135 de 1968, en la parte objeto de la demanda, de por sí no infringen ningún precepto constitucional, ni al expedirlos hubo, ya está dicho, exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias en que se basan.

Y como la acusación ataca sus disposiciones en cuanto cobijen a los miembros del Congreso, es preciso señalar que el Decreto 3135, en general, y las normas acusadas, en particular, para nada los mencionan, pues todo el estatuto se refiere a los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública nacional, propiamente dicha, y por ningún aspecto regula directamente las prestaciones sociales de aquéllos, hasta entonces materia de leyes diversas que, con algunas variantes relativas a la situación propia de los congresistas como por ejemplo el cómputo de tiempo de servicios para cesantía y jubilación, hicieron extensivas a los mismos las prestaciones consagradas para los demás servidores públicos.

Además, la Ley 5ª de 1969, posterior al Decreto 3135 de 1968, en su artículo 4º ordena:

"Los miembros de las corporaciones públicas a que se refiere el artículo 3º de la presente ley (senadores, representantes, diputados, etc.) gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6ª de 1945, y **demás disposiciones que la adicionen o reformen** (subraya la Corte) y el auxilio de cesantía se liquidará de acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo 3º en su parágrafo primero".

En resumen, lo que la Constitución ha querido en este aspecto, prestaciones y seguridad social, es adoptar para los miembros del Congreso un régimen legal no superior al de los Ministros del Despacho.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

Bogotá, D. E., diez de diciembre de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

En ejercicio de la acción pública que establece el artículo 214 de la Constitución Política, el ciudadano **César Castro Perdomo**

solicita de la Corte la declaración de inexequibilidad de los artículos 27 y 30 del Decreto extraordinario Nº 3135 de 1968, "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales", "en cuanto tales normas cobijan a los Honorables Senadores y Representantes de Colombia".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

Su texto es el siguiente:

"Decreto Nº 3135 de 1968
(diciembre 26)

"Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

Decreta

"....

"Artículo 27. - Pensión de jubilación o vejez. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

"....

"Parágrafo 1...

"Parágrafo 2...

"Parágrafo 3...

"Artículo 30. El monto de la pensión de jubilación, de invalidez o de retiro por vejez no podrá ser superior a diez mil pesos ($ 10.000.00), ni inferior a quinientos pesos ($ 500.00), salvo lo dispuesto en el artículo anterior".

Se observa que el demandante únicamente transcribe el inciso primero del artículo 27, pero la petición de inexequibilidad la refiere a todo el precepto legal.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. Señala el actor como infringidos el artículo 113 de la Constitución que dice:

"Los miembros del Congreso tendrán, durante el período constitucional respectivo, el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley.

"Los Presidentes de las Cámaras o de las Comisiones en receso del Congreso, llamarán a los suplentes en los casos de faltas absolutas o temporales de los principales.

"El régimen de prestaciones y de seguridad social de los miembros del Congreso será determinado por la ley a iniciativa de éstos, pero no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho".

2. Respecto de las razones de la violación, expone:

"En mi concepto el artículo 27 del Decreto extraordinario Nº 3135 de 1968 establece las reglas generales sobre pensiones para el sector oficial y sus estipulaciones son las únicas bases legales existentes para la determinación de la edad y del tope de las pensiones de los señores miembros del Congreso, pues no existe ninguna otra legislación especializada sobre la materia, por la cual, el Estado Colombiano en los últimos meses a través de sus dependencias ha venido resolviendo lo relativo a esas pensiones en detrimento de los derechos de los señores Congresistas.

"En el presente caso la impugnación que me permito formular a las dos normas legales se fundamenta principalmente en el argumento de que la edad y el tope de la pensión jubilatoria no se fijaron a iniciativa de los señores congresistas, ni la regulación pertinente se hizo en ley proveniente directamente del Parlamento.

"Basta con observar que la fijación se hizo mediante Decreto extraordinario, es decir, que se dejó al arbitrio del Ejecutivo la fijación de los dos elementos más importantes del régimen de prestaciones sociales de los Honorables Senadores y Representantes. No pueden las normas acusadas seguir regulando el régimen de prestaciones sociales en lo atinente a la pensión jubilatoria de los señores Congresistas de Colombia, porque el

derecho a proponer esas dos bases de la pensión jubilatoria: edad y cuantía máxima de ella, en esta ocasión, pasó de quien tenía la competencia constitucional para hacerlo (Congreso de la República) al Ejecutivo Colombiano con facultades extraordinarias.

"No se diga que el hecho de haber sido revestido el Gobierno Nacional de tales facultades mediante la Ley 65 de 1967, aquella fijación y la prolongación de sus consecuencias, está bien hecha, porque la Reforma Constitucional de 1968 cambió fundamentalmente el régimen prestacional de los señores Miembros del Congreso, en el sentido de que su autonomía para legislar sobre esa materia es indelegable en el señor Presidente de la República. El Congreso debe ejercer a plenitud esa autonomía constitucional. En esto consistió la Reforma sobre el Régimen prestacional y de Seguridad Social de los miembros del Congreso".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 21 de octubre de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Conceptúo que la Corte debe declarar exequibles las normas objeto de la acusación o sean los artículos 27 —inciso primero— y 30 del Decreto-ley 3135 de 1968".

2. En relación con los cargos de la demanda, expone:

"Las normas sobre restricciones a la iniciativa de las leyes se refieren, como es obvio, a las de carácter formal, pues afectan la libertad para presentar al Congreso los respectivos proyectos, consagrada como principio general en favor de sus miembros y de los Ministros del Despacho, y ningún precepto constitucional restringe esa iniciativa respecto de leyes cuya materia sea el régimen de prestaciones a que alude el artículo 1-h de la Ley 65 de 1967.

"De manera que si esa ley no se originó en el Congreso, como efectivamente sucedió, no por ello se encuentra afectada por ese aspecto de vicios de orden constitucional.

"Tampoco se encuentra en la Carta norma alguna que prohiba al Congreso investir de facultades extraordinarias al Presidente de la República para estatuir sobre la misma materia de las prestaciones sociales. La única excepción al artículo 76, 12 de la Constitución, establecida en el artículo 4º del Acto legislativo Nº 1 de 1945 para la intervención del Estado en la economía, quedó insubsistente por virtud de la sustitución de ese precepto por el artículo 6º del Acto legislativo Nº 1 de 1968, que no la contempla (Cf. artículo 32 de la Codificación actual).

"El Decreto-ley 3135 se aplica desde luego a los Ministros del Despacho, como empleados que son de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, pero esta circunstancia no hace variar las conclusiones anteriores, pues la Constitución no exige que las leyes sobre el régimen prestacional de aquellos funcionarios deban ser de iniciativa parlamentaria, ni prohibe que el legislador ordinario faculte el extraordinario para estatuir al respecto.

"En el artículo 113 de la Carta no puede hallarse implícita esa doble restricción que, por lo demás, sólo sería posible consagrar en forma clara y expresa como excepción que es a las reglas generales (artículos 79, inciso primero y 76, numeral 12).

"Efectivamente, aquel texto habla de que el régimen de prestaciones y de seguridad social "de los miembros del Congreso" —y de nadie más— será determinado por la ley a iniciativa de ellos. Por los motivos ya apuntados no es posible deducir de ahí que el régimen prestacional de los Ministros del Despacho se halle sometido a la misma restricción, que sería el supuesto necesario para que la ley acusada fuera inexequible.

"Al expresar el mismo artículo 113 que el régimen prestacional de los Congresistas "no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho", lo que hace es imponer una restricción o prohibición al Congreso mismo, en cuanto al establecer o modificar ese régimen —mediante ley de forzosa iniciativa parlamentaria— no puede consagrar normas más favorables que las que se hallen rigiendo o en la misma ley

se establezcan para los Ministros del Despacho, siendo indiferente al origen de éstas.

"Algo análogo sucede si el régimen de que se trata se establece o modifica mediante facultades extraordinarias al Presidente de la República, lo cual es constitucionalmente posible según quedó visto: la ley que las concede no puede contener la autorización de consagrar para los congresistas normas más favorables que las que rijan para los Ministros del Despacho, y si las da en ese sentido queda afectada de inconstitucionalidad. (Subraya la Corte).

"Este es en mi concepto el único significado y alcance del artículo 113 de la Carta en su inciso tercero, como surge de su claro texto sin ningún esfuerzo dialéctico. El sentido que le da el actor para deducir su violación por los preceptos acusados no tiene, por lo expuesto, fundamento atendible".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Para proferir el Decreto 3135 de 1968, el Gobierno invoca las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 65 de 1967.

Por tanto, de acuerdo con el artículo 214 de la Constitución, la Corte es competente para decidir la demanda de inexequibilidad, previo estudio de la Sala Constitucional.

2. El artículo 76, ordinal 12, de la Carta, en armonía con el artículo 118, ordinal 8º, prevé el caso de que el Presidente de la República asuma transitoriamente el ejercicio de la función legislativa dictando decretos, llamados extraordinarios.

La ley de facultades debe señalar con precisión la materia objeto de las mismas y el tiempo de su ejercicio. Y el Presidente debe ceñir éste a esos dos extremos, ya que, en caso contrario, se configura un abuso en dicho ejercicio, con la consecuencia forzosa de hacer inexequible la norma respectiva.

3. De acuerdo con el ordinal 12 del artículo 76 —ha dicho la Corte— dos elementos caracterizan las facultades extraordinarias: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El presidente de la República —agrega— debe obrar dentro de estos límites, en el entendimiento de que, además de ellos, están o existen los que la misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa. (Sala Plena, sentencias de 8 de mayo y 11 de agosto de 1969 y posteriores).

4. Los decretos que el Presidente dicte en ejercicio de estas facultades extraordinarias (artículo 76-12), tienen el mismo valor de las leyes que el Congreso expide como órgano superior de la rama legislativa del poder público: son de carácter permanente; y por medio de ellos se pueden modificar, abrogar o sustituir las leyes anteriores. Requieren para su validez la firma del Presidente de la República y la del Ministro o jefe del departamento administrativo del ramo. (C. P. Art. 57).

5. El artículo 1º de la Ley 65 de 1967, en lo pertinente, dispone:

"De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

".....

h) Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de las prestaciones sociales". (Subraya la Corte).

Las normas acusadas definen ese régimen en cuanto a las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez, ajustándose al texto y al espíritu de las facultades legales.

6. Y tal régimen comprende a los Ministros del Despacho, empleados públicos de la más alta categoría dentro de la rama ejecutiva del poder. Ello es obvio: aparece de las disposiciones de los Títulos V y XII de la Constitución, y de los Decretos 1050 y 3135 de 1968.

Segunda

El artículo 113 de la Constitución concede a los miembros del Congreso la prerrogativa de fijar el régimen de prestaciones y seguridad social propio, "por ley a iniciativa de éstos". Esta facultad no recorta o condiciona, en forma alguna, el poder o competen-

cia para señalar el régimen sobre la misma materia de los empleados nacionales y trabajadores oficiales, a iniciativa del Gobierno, bien directamente o a través de la concesión y ejercicio de facultades extraordinarias. (Constitución Política, artículos 76, ordinal 9, y 79, inciso segundo).

Tercera

Los artículos 27 y 30 del Decreto 3135 de 1968, en la parte objeto de la demanda, de por sí no infringen ningún precepto constitucional, ni al expedirlos hubo, ya está dicho, exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias en que se basan.

Y como la acusación ataca sus disposiciones en cuanto cobijen a los miembros del Congreso, es preciso señalar que el Decreto 3135, en general, y las normas acusadas, en particular, para nada los mencionan, pues todo el estatuto se refiere a los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública nacional, propiamente dicha, y por ningún aspecto regula directamente las prestaciones sociales de aquéllos, hasta entonces materia de leyes diversas que, con algunas variantes relativas a la situación propia de los congresistas, como por ejemplo el cómputo de tiempo de servicios para cesantía y jubilación, hicieron extensiva a los mismos las prestaciones consagradas para los demás servidores públicos.

Cuarta

Además, la Ley 5ª de 1969, posterior al Decreto 3135 de 1968, en su artículo 4º ordena:

"Los miembros de las corporaciones públicas a que se refiere el artículo 3º de la presente ley (senadores, representantes, diputados, etc), gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6ª de 1945, y demás disposiciones que la adicionen o reformen (subraya la Corte) y el auxilio de cesantía se liquidará de acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo 3º en su parágrafo primero".

Quinta

En resumen, lo que la Constitución ha querido en este aspecto, prestaciones y seguridad social, es adoptar para los miembros del Congreso un régimen legal no superior al de los Ministros del Despacho.

VI - CONCLUSION

Las normas no violan el artículo 113 de la Constitución ni ningún otro precepto de la misma. En consecuencia, procede declarar su exequibilidad.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

1. Son exequibles, el inciso primero del artículo 27 y el artículo 30 del Decreto extraordinario Nº 3135 de 26 de diciembre de 1968 "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

2. Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase a los Ministerios de Gobierno y Trabajo y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Vélez Londoño, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTUDIOS DE DERECHO

Elementos que caracterizan a las facultades extraordinarias. — La exigencia de títulos de idoneidad y la regulación del ejercicio de las profesiones: Son dos competencias legislativas establecidas por el artículo 39 de la Constitución. — Inexequibilidad de los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto-ley 970 de 1970.

El artículo 39, inciso primero, comprende dos competencias legislativas: una, exigir título de idoneidad, y otra, regular el ejercicio de las profesiones.

a) En cuanto a la facultad constitucional de exigir títulos de idoneidad, esta conlleva la de definirlos, clasificarlos y señalarles su importancia y valor legal. En otras palabras: es la ley la que debe cumplir estas dos actividades, bien directamente, bien indirectamente a través de precisas autorizaciones extraordinarias del Congreso al Presidente de la República. Ningún otro acto jurídico emanado del ejercicio del poder público puede realizar esta función que toca nada menos que con la libertad humana y los derechos que de ella se desprenden.

b) Mas, una cosa es que el título profesional sea o represente la culminación de los estudios universitarios, y otra, bien distinta, el valor legal de ese título y la habilitación que se le dé para el ejercicio de la respectiva profesión. Lo primero es cuestión académica, en armonía con los niveles científicos del caso: lo segundo es problema de orden legislativo que corresponde al órgano encargado de esta función.

c) Tratándose de la abogacía, además, el artículo 40 de la Carta dispone que "sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional". Este precepto se acordó como reacción a normas de leyes anteriores que permitían el ejercicio de la abogacía inclusive a quienes sólo hubieran terminado estudios de derecho; y sería fraude al mandato superior que so pretexto de amplia interpretación se recayera en la misma situación que se quiso eliminar.

Como se dijo, el artículo 39 de la Constitución también prevé la potestad legal para reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Del texto y del espíritu del precepto, por este extremo, se infiere que sólo se trata del ejercicio, lo cual supone ya la previa capacidad profesional en las personas, es decir que la actividad permitida a la ley, en este caso, tiene ese límite, sin que le sea posible adentrarse en la valoración de los sistemas técnicos puestos en práctica con anterioridad y que desembocan en la declaración expresa de la actitud científica, o sea en la calificación o habilitación del título correspondiente.

La reglamentación del ejercicio profesional persigue fines de seguridad social, de acatamiento de las previsiones morales y de preservación de la salud pública. Y respecto de la abogacía, debe encaminarse a hacer de ella un servicio que se traduzca en el acato indeficiente del orden jurídico, base insustituible del Estado. En el fondo, la facultad del artículo 39, inciso primero, encuentra justificación a través de los artículos 16, que establece deberes sociales a cargo de los particulares y del Estado, y del 30 que consagra la preeminencia del interés público o de la comunidad frente al particular del individuo.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., catorce de diciembre de mil novecientos setenta.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I - PETICION

El ciudadano Jorge Cardozo Isaza, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, se declare la inexequibilidad de los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto extraordinario Nº 970 de 1970, "por el cual se promueve la Reforma de los estudios de Derecho".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

Decreto Nº 970 de 1970
(Junio 18)

Por el cual se promueve la Reforma de los estudios de Derecho.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

Decreta

. . . . . .

Artículo 16. Terminada la carrera de Derecho, aprobados los cursos reglamentarios y satisfechos los requisitos establecidos por la respectiva entidad docente, se discernirá el título profesional de abogado.

Artículo 17. En todos los casos en que la Constitución o la Ley exijan la calidad de abogado titulado para el desempeño de una función pública o para el ejercicio de la profesión, tal requisito se considerará satisfecho, sin reservas, con el título de abogado.

Artículo 21. Quienes inicien estudios de derecho con posterioridad a la vigencia de esta ordenación, recibirán el título de abogado luego de cursar y aprobar todas las materias del respectivo plan de estudios, y el grado de doctor, una vez que, concluida la carrera, aprueben exámenes de aptitud académica y científica o prosigan cursos de especialización e investigación, y presenten tesis, de conformidad con las pautas que trace el Reglamento.

Artículo 22. Quienes actualmente adelantan estudios de derecho, recibirán el título de abogado a la terminación de éstos. Para obtener el grado de doctor, podrán, a su elección, acogerse al régimen de exámenes preparatorios, tesis y examen de grado, hasta ahora vigente, u optar por el sistema de tesis precedida de exámenes o de cursos, establecido en el artículo anterior.

Artículo 23. Quienes al entrar en vigencia esta ordenación hayan concluido estudios de derecho, recibirán el título de abogado, cuando demuestren que con posterioridad a la conclusión de la carrera, durante tres de los cinco últimos años, o sin solución de continuidad en los dos últimos, han desempeñado funciones judiciales o del ministerio público o actividades predominantemente jurídicas en cargos públicos o privados, y han observado conducta irreprochable.

Para obtener el grado de doctor, podrán, a su elección, acogerse al régimen de exámenes preparatorios, tesis y examen de grado, hasta ahora vigente, u optar por el sistema de tesis precedida de exámenes o de cursos establecidos en el artículo 21.

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los artículos 17, 30, 76 numeral 12 y 118 numeral 8º de la Constitución.

2. Respecto de las razones de la violación, expone textualmente:

"a) En líneas generales puede decirse que derecho adquirido es todo "bien jurídico creado por un hecho capaz de producirlo según la ley entonces vigente, y que, de acuerdo con los preceptos de la misma ley entró en el patrimonio del titular".

"Es evidente que los actuales profesionales del derecho han adquirido un bien jurídico que consiste en el título de idoneidad de que habla el artículo 39 de la Constitución Nacional, y que debe ser respetado ese derecho en primer término por el Estado, siempre que tales profesionales de la abogacía cumplan estrictamente con los preceptos que regulan el ejercicio de su profesión.

"Todos los profesionales que hemos cumplido con los preceptos que reglamentan el

ejercicio de la abogacía somos acreedores a que se nos ampare y proteja no sólo el título de idoneidad que nos fue exigido en su oportunidad, sino también las condiciones generales que en su momento determinaron un nivel académico para obtenerlo.

"Al consagrar el artículo 23 del Decreto 970 la posibilidad de que pueda ser obtenido el título de abogado por quienes hayan concluido estudios de derecho sin el lleno de los requisitos académicos que los demás profesionales de la abogacía tuvimos que cumplir en un momento determinado, se nos coloca en situación que vulnera ese derecho adquirido que se traduce en el título de idoneidad exigido por la misma ley, mediante el cumplimiento de tales requisitos, pues se permite a quienes no cumplieron con ellos con antelación a la promulgación de la ley demandada, quedar en igualdad académica con quienes sí cumplieron, lo cual, en el mercado general del trabajo demerita apreciablemente las calidades de quienes antes de ser promulgado el decreto habían obtenido su título de idoneidad.

"Lo mismo puede decirse de las demás disposiciones demandadas.

"b) No protege el Estado el trabajo cuando equipara a un mismo nivel dentro del ejercicio de una profesión a quienes han obtenido el título de idoneidad con el lleno de los requisitos que dentro de la misma ley demandada el Estado considera como suficientes para obtener un más alto nivel, con quienes, también en la misma ley, señala con igual aptitud pero con inferiores requisitos para obtenerla".

"Y además no protege el trabajo el Estado cuando, no dice en la ley si quienes obtuvimos el título de idoneidad con antelación a la promulgación de la ley pasamos a ser doctores en derecho por haber obtenido dicho título con el lleno de los mismos requisitos exigidos por ella para obtener ese título o si por el contrario continuamos siendo abogados a pesar de haber cumplido con tales requisitos, equiparándosenos en esa forma a quienes simplemente terminen estudios de derecho y a quienes habiéndolos terminado hubiesen desempeñado funciones judiciales o del ministerio público o actividades predominantemente jurídicas en cargos públicos o privados.

"Posiblemente debe interpretarse la ley en el sentido de que quienes obtuvimos el título de abogados continuamos siendo abogados simplemente, pues de lo contrario no podríamos ejercer la profesión, por prohibición expresa del artículo 40 de la Constitución Nacional, el cual no contempla el caso de los doctores en derecho.

"Y si tal es, al parecer, la única interpretación que admite la ley, es muy claro que se nos está igualando en el ejercicio profesional con quienes sólo tendrán necesidad de cumplir muchos menos requisitos que los llenados por quienes hasta ahora hemos sido inscritos como abogados titulados, lo cual, ciertamente, no constituye una protección al trabajo y antes bien es una situación que vulnera los derechos adquiridos que se desprenden de la obtención de un título de idoneidad que en la nueva ley se equipara por los requisitos que en ella se establecen al de doctor, pero que en la práctica resulta no serlo.

"c) Finalmente cabe anotar que posiblemente se violaron los artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8º de la Carta, si se tiene en cuenta que las facultades conferidas al Presidente sólo lo fueron para modificar el "pénsum" de los estudios de derecho pero no para crear títulos de idoneidad diferentes a los que la misma Constitución contempla.

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 12 de agosto de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Con base en las motivaciones que preceden, termino conceptuando que son exequibles los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto-ley 970 de 1970, objeto de la demanda en estudio".

2. En relación con los cargos de la demanda, expone:

"El artículo 39 de la Constitución autoriza a la ley para exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"La Carta no determina los requisitos previos de la obtención de los títulos profesionales, ni el número y la clase de éstos en cada una de las carreras o profesiones; deja, pues, a la ley, la reglamentación de toda la materia.

"Por su parte, la Ley 16 de 1968 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía y para promover la reforma del actual pénsum de los estudios del Derecho (numerales 7º y 8º del artículo 20).

"El Decreto-ley parcialmente acusado se expidió dentro del término de las facultades señalado en el artículo 20 de la Ley 16, inciso 1º.

"Las normas impugnadas de ese Decreto prevén dos títulos para quienes se dedican a la carrera del Derecho y establecen los requisitos previos para cada uno: el primero, con la denominación de "título profesional de abogado" (artículo 16), y el segundo con la de "doctor en Derecho" (artículo 21, segunda parte).

"Es requisito común a ambos —y suficiente para obtener el título de abogado— haber aprobado los cursos reglamentarios, o sea el correspondiente plan de estudios, y, si fuere el caso, cumplir los demás establecidos por la respectiva entidad docente. Para alcanzar el grado de doctor en Derecho se requiere, además, aprobar exámenes de aptitud académica y científica o proseguir cursos de especialización e investigación, y en todo caso presentar tesis.

"Como normas de transición se establecen las siguientes:

"a) Quienes a la vigencia del Decreto adelanten estudios de Derecho, recibirán el título de abogado a la terminación de éstos y para obtener el grado de doctor podrán, a su elección, acogerse al régimen de exámenes preparatorios, tesis y examen de grado hasta ahora vigente, u optar por el sistema de tesis precedida de exámenes o de cursos (artículo 22);

"b) Quienes a la vigencia del Decreto hayan concluido estudios de Derecho, recibirán el título de abogados cuando demuestren que después de concluir la carrera han desempeñado funciones judiciales o del ministerio público o actividades predominantemente jurídicas en cargos públicos o privados durante tres de los últimos cinco años, o sin solución de continuidad en los dos últimos y han observado conducta irreprochable; para obtener el grado de doctor podrán optar por el régimen anteriormente vigente o por el de tesis precedida de exámenes o de cursos (artículo 23).

"Finalmente, el artículo 17 dispone que la calidad de abogado titulado exigida en ciertos casos por la Constitución o la Ley es requisito que se considerará satisfecho con el título de abogado, es decir, con el primero de los dos establecidos por el mismo Decreto 970.

"Como puede observarse, tales preceptos encuentran suficiente fundamento en las facultades extraordinarias de que trata la Ley 16 de 1968 en los numerales 7º y 8º de su artículo 20, porque el Decreto 970 después de dar normas generales sobre la enseñanza del Derecho y los correspondientes planes de estudio, o pénsum, lógicamente debía establecer como lo hizo, los títulos o grados que, como necesaria culminación de los respectivos planes de estudio y mediante el lleno de los requisitos que se señalaran, habrán de conferirse a fin de habilitar a los interesados para el ejercicio puramente profesional como abogados y para el de funciones públicas que requieren versación en las ciencias jurídicas, de conformidad con lo previsto en la Constitución y en la Ley. El ejercicio de la facultad para "dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía" bien puede comprender normas sobre títulos o excluirlas; las excluirá cuando hay establecido un sólo título de abogado, porque entonces el ejercicio de la profesión se estatuye sobre el supuesto de que el profesional posee ese único título que se confiere; deberá incluir normas sobre títulos, como lo hace el Decreto acusado, cuando los planes de estudio (pénsum) existentes o los que se establezcan incluyen distintos niveles académicos en la formación de profesionales del Derecho, toda vez que la pluralidad de títulos exige por lo menos definir con cuál de los obtenibles se tendrá derecho a la inscripción de que trata el artículo 40 de la Carta, sino es que, además, se establece que con el título de un nivel se podrá actuar ante determinadas competencias y con el de otro ante las restantes o ante todas.

"Otro tanto ocurre con el ejercicio de la facultad de "promover la reforma del actual pénsum de los estudios del Derecho": pénsum es un vocablo que en el uso general

del idioma quiere decir plan de estudios que comprende la totalidad de la enseñanza que debe darse, de las pruebas que han de exigirse y de los requisitos universitarios que obligan a quienes aspiran a que una universidad debidamente facultada para ello les certifique (título) su idoneidad. El buen uso del idioma, la tradición universitaria, la lógica cultural consagran el antedicho contenido del vocablo pénsum, que sin ser castellano está incorporado al hábito de habla de las personas cultas que se comunican en aquel idioma. No sería de recibo, de acuerdo con tal uso y con dicha tradición, y con el buen juicio, excluir del pénsum, por ejemplo, las pruebas finales llamadas preparatorias, como tampoco excluir del contenido de esa palabra las regulaciones académicas acerca de los distintos certificados o títulos que correspondan a los diversos planes de estudios.

"Es oportuno anotar, además, que no es fundado afirmar, como lo hace el actor, que la Ley 16 no confiere facultades "para crear títulos de idoneidad diferentes a los contemplados en la Constitución", porque ésta se limita a exigir título profesional para ser inscrito como abogado o la calidad de abogado titulado para ejercer la abogacía y desempeñar ciertos empleos, sin hacer precisiones sobre las características de los títulos y de los requisitos exigibles, ni reducir aquéllos a uno solo o a determinada categoría.

"No encuentro, pues, extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, ni de consiguiente, violación del artículo 76 numeral 12, en relación con el 118, ordinal 8º de la Constitución".

V - CONSIDERACIONES

Primera

1. Para dictar el Decreto Nº 970 de 1970, el Presidente de la República invoca las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968.

Por tanto, conforme al artículo 214 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la demanda de inexequibilidad propuesta.

2. El artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, en armonía con el artículo 118, ordinal 8º, prevé el caso de que el Presidente de la República asuma transitoriamente el ejercicio de la función legislativa dictando decretos extraordinarios.

La ley de facultades debe señalar con precisión la materia objeto de las mismas y el tiempo de ejercicio. Y el Presidente debe ceñir éste a esos dos términos, pues, en caso contrario, se configura un exceso en dicho ejercicio, con la consecuencia forzosa de hacer inexequible la norma respectiva.

3. De acuerdo con el ordinal 12 del artículo 76 —ha dicho la Corte— dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República —agrega— debe obrar dentro de estos límites, en el entendimiento de que, además de ellos, están o existen los que la misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa (Sala Plena, Sentencias de 8 de mayo y 11 de agosto de 1969 y posteriores).

4. Los decretos que el Presidente profiere en ejercicio de las facultades extraordinarias, que en armonía, con el artículo 76, ordinal 12, le otorga al Congreso, tienen el valor de leyes comunes u ordinarias: son de carácter permanente; por medio de ellos se pueden modificar, abrogar o sustituir las leyes anteriores. Y requieren para su validez la firma del Presidente de la República y la del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo del ramo.

Segunda

1. Según el régimen constitucional colombiano, que configura Estado de derecho moderno, la libertad de trabajo se desarrolla en tres campos delimitados, pero armónicos y complementarios, a saber:

a) El de la interdependencia humana signada por la obligación social del trabajo y su especial protección por el Estado (artículo 17);

b) El de la libertad individual, de la cual emana el derecho a escoger profesión u oficio, con las limitaciones que establezca la ley (artículo 39);

c) El de la intervención estatal, por mandato de la ley, para dar pleno empleo al trabajador (artículo 32).

2. El artículo 39 de la Constitución, en sus dos primeros incisos, dispone:

"Artículo 39. (A. L. de 1936, Art. 15): Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas".

En sentencia de 5 de agosto del año en curso, al respecto, la Corte dijo:

Los incisos primero y segundo adoptan tres normas fundamentales sobre la materia, que son derrota para el legislador y el encargado de valorar, interpretar y aplicar la Ley:

a) Libertad de escoger profesión u oficio;

b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;

c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en lo que respecta con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, adoptando los reglamentos adecuados a ese fin.

La reglamentación y la idoneidad de los títulos miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente, de inspección; y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad.

La reglamentación de las profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Con este criterio se ha legislado en todos los países: "Para el ejercicio de algunas profesiones las instituciones de los estados civilizados exigen la prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos (subraya la Corte). Tales son las de abogado, médico, cirujano, dentista, farmaceuta y comadrón".

La reglamentación se refiere a las profesiones de tipo universitario o académico que exigen estudios regulares, controlados, que culminan con el respectivo título de idoneidad.

3. Esta doctrina la mantiene en vigor la Corte, y la adiciona así:

El artículo 39, inciso primero, comprende dos competencias legislativas: una, exigir títulos de idoneidad, y otra, regular el ejercicio de las profesiones.

a) En cuanto a la facultad constitucional de exigir títulos de idoneidad, ésta conlleva la de definirlos, clasificarlos y señalarles su importancia y valor legal. En otras palabras: es la Ley la que debe cumplir estas dos actividades, bien directamente, bien indirectamente a través de precisas autorizaciones extraordinarias del Congreso al Presidente de la República. Ningún otro acto jurídico emanado del ejercicio del poder público puede realizar esta función que toca nada menos que con la libertad humana y los derechos que de ella se desprenden.

b) Más, una cosa es que el título profesional sea o represente la culminación de los estudios universitarios, y otra, bien distinta, el valor legal de ese título y la habilitación que se le dé para el ejercicio de la respectiva profesión. Lo primero es cuestión académica, en armonía con los niveles científicos del caso; lo segundo es problema de orden legislativo que corresponde al órgano encargado de esta función.

c) Tratándose de la abogacía, además, el artículo 40 de la Carta dispone que "sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional". Este precepto se acordó como reacción a normas de leyes anteriores que permitían el ejercicio de la abogacía inclusive a quienes sólo hubieran terminado estudios de derecho; y sería fraude al mandato superior que so pretexto de amplia interpretación se recayera en la misma situación que se quiso eliminar.

Tercera

1. Como se dijo, el artículo 39 de la Constitución también prevé la potestad legal para reglamentar el ejercicio de las profesiones.

2. Del texto y del espíritu del precepto, por este extremo, se infiere que sólo se trata del ejercicio, lo cual supone ya la previa

capacidad profesional en las personas, es decir que la actividad permitida a la ley, en este caso, tiene ese límite, sin que le sea posible adentrarse en la valoración de los sistemas técnicos puestos en práctica con anterioridad y que desembocan en la declaración expresa de la actitud científica, o sea en la calificación o habilitación del título correspondiente.

3. La reglamentación del ejercicio profesional persigue fines de seguridad social, de acatamiento de las previsiones morales y de preservación de la salud pública. Y respecto de la abogacía, debe encaminarse a hacer de ella un servicio que se traduzca en el acato indeficiente del orden jurídico, base insustituible del Estado. En el fondo, la facultad del artículo 39, inciso primero, encuentra justificación a través de los artículos 16, que establece deberes sociales a cargo de los particulares y del Estado, y del 30 que consagra la preeminencia del interés público o de la comunidad frente al particular del individuo.

4. Se trata, pues, de una restricción a la libertad personal, y por tanto, ella debe ser expresamente consagrada y definida por la ley. No se puede deducir de un mandato general.

Cuarta

La autorización del ordinal 7º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, está concebida en los siguientes términos: "Dictar un estatuto sobre ejercicio profesional (subraya la Corte) de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos, y para crear o señalar las entidades competentes para imponerlos".

Es claro el mandato y su ámbito de acción preciso e inconfundible: regular el ejercicio de una profesión, bajo el supuesto de que exista, para ello, el título de idoneidad respectivo, del cual no se ocupa esta Ley. Lo cumplió el Gobierno al expedir el Decreto extraordinario Nº 320 de 3 de marzo de 1970, cuyo preámbulo dice: "Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio (subraya la Corte) de la abogacía.

No aparece del ordinal 7º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 facultad distinta a la de regular dicho ejercicio profesional, y por ello no cabe extender sus precisas autorizaciones a la supuesta de crear una o varias categorías de abogados y sus correspondientes títulos.

Quinta

1. Tampoco del ordinal 8º del citado artículo puede derivarse facultad alguna para establecer esas nuevas categorías y títulos. En efecto, sus precisas disposiciones excluyen cualquier materia distinta a la que trae su texto, que es el siguiente: "Promover la reforma del actual pénsum de los estudios de Derecho con el objeto (subraya la Corte) de auspiciar la formación especializada de jueces, fiscales y demás funcionarios del Ministerio Público, o crear una escuela especial de formación y adiestramiento tanto para dichos funcionarios como para el personal subalterno, o determinar las entidades que deban hacerlo, vinculando la especialización obtenida por los jueces con los sistemas de ingreso a la Carrera Judicial: fundar y organizar escuelas e institutos de investigación criminal para la formación y preparación de investigadores, detectives, oficiales, agentes de policía judicial; personal penitenciario y demás auxiliares científicos y técnicos de la justicia penal".

2. Los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 constituyen una unidad jurídica; y comprenden una materia extraña a la indicada en el preámbulo del Decreto Nº 970 de 1970, del cual hacen parte; o sea la promoción de "la reforma de los estudios de Derecho". Y tampoco encajan dentro de las autorizaciones para "dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía".

En esta forma, aparece un rebasamiento de dichas autorizaciones, y más propiamente, una desviación de poder.

Sexta

En resumen, los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto Nº 970 de 1970, en su conjunto, reglamentan la validez y habilitación legal del título profesional de abogado.

Por tanto, se han violado los artículos 76, ordinal 12, y 118, ordinal 8º de la Constitución.

Séptima

En estas condiciones, no es procedente adelantar en el estudio de los demás cargos de la demanda, o sea la violación de los artículos 17 y 30 de la Carta. Lo expuesto es suficiente para la decisión de inexequibilidad impetrada.

VI - CONCLUSION

Esta no es otra que la inexequibilidad de las normas acusadas, y así habrá de declararlo la Corte.

VII - FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Son inexequibles los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto extraordinario Nº 970 de 18 de junio de 1970, "por el cual se promueve la reforma de los estudios de Derecho".

Publíquese, notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcríbase al Ministerio de Justicia y archívese el expediente.

Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda V., Humberto Barrera D., Ernesto Blanco Cabrera, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo A., Luis Sarmiento B., Eustorgio Sarria, Hernán Vélez Londoño, José María Velasco G.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados Guillermo Ospina Fernández, Ernesto Cediel Angel, Mario Alario Di Filippo, Germán Giraldo Zuluaga, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto, José María Velasco Guerrero, José Eduardo Gnecco C., Juan Benavides Patrón, José Gabriel de la Vega.

Por las razones que aquí se exponen los suscritos Magistrados disienten respetuosamente del fallo de la Corte, por el cual se declaran inexequibles los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto-ley 970 de 1970.

1. A términos del artículo 120, numeral 13 de la Constitución corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional. Es, pues del resorte privativo de la Rama Ejecutiva, y para ello no requiere autorización legal alguna, reglamentar la educación que impartan los planteles públicos y privados, en todos los niveles y grados, y así señalar los programas de estudio que se deban desarrollar, fijar su intensidad, establecer los exámenes y pruebas que hayan de rendir los educandos y los requisitos de los títulos o certificaciones académicas destinados a acreditar el cumplimiento de las reglamentaciones oficiales, como los de bachiller, normalista, médico, jurisperito, así como también puede el Gobierno clasificar los títulos de esta índole en categorías diversas dentro de cada rama o cada nivel académico, estableciendo v. gr., el bachiller en ciencias, el de bachiller en humanidades, el de maestro, el de doctor, etc. Desde luego, se insiste, en el bien entendido de que el cumplimiento de estas actividades se circunscriba a la esfera educacional señalada por la Carta.

2. Tiénese, por tanto, que los citados artículos 16, 21, 22 y 23 del Decreto 970 de 1970 se hubieran limitado a ordenar la expedición de un título o certificado académico, cualquiera que fuese su denominación, una vez terminados y aprobados los cursos reglamentarios de la carrera del Derecho, tales disposiciones encontrarían su fundamento en la propia Constitución y no necesitarían apuntalar su validez en inocuas autorizaciones legislativas. Mas ello no

es así, porque como bien lo nota el fallo de la Corte, los preceptos antes relacionados, en conjunción con el artículo 17 del mismo Decreto, forman una sola proposición jurídica y se enderezan, no ya exclusivamente a reglamentar la expedición de un título académico, sino a dotar a éste de virtualidad habilitante para el desempeño de ciertas funciones públicas y para el ejercicio profesional de la abogacía, aspecto éste que no encuentra asidero en la atribución presidencial otorgada por el artículo 120 de la Constitución, como tampoco la encontraría en la autorización contenida en el ordinal 8º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que se refiere a la promoción de la reforma del actual pénsum de los estudios de derecho, con el objeto de auspiciar la formación especializada de los jueces y funcionarios del Ministerio Público. Dicha autorización claramente no comprende la facultad de crear títulos habilitantes para el desempeño de los aludidos cargos ni para el ejercicio de la abogacía.

3. Así despejadas las dudas que pudieran suscitarse y que efectivamente surgieron y fueron ampliamente examinadas en la discusión del fallo acerca de si las normas acusadas podían basarse o no en el precepto constitucional o en la autorización legal últimamente mencionados, es el caso de confrontar dichas normas con los artículos 39 y 62 de la Carta, y con la autorización al Gobierno contenida en el ordinal 7º del artículo 20 de la citada Ley 16.

El primero de dichos textos constitucionales, que corresponde al 15 del Acto legislativo de 1936, posterior en el tiempo al numeral 13 del artículo 120 ibídem, a vuelta de reiterar la libertad individual en la escogencia de profesión u oficio, faculta a la ley para "exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones".

Sin entrar en el examen de los antecedentes de estos preceptos supralegales, basta observar que su claro tenor literal indica que la facultad del Gobierno para reglamentar la educación no conlleva la de dotar a los títulos académicos de validez para el ejercicio de las profesiones respectivas, ya que esta atribución está reservada al legislador, probablemente, según lo insinúa el fallo, porque el constituyente juzgó mejor protegidos por dicho legislador la libertad al trabajo y el interés general vinculado a ciertas actividades profesionales.

Bien puede ocurrir entonces, según lo registra nuestra historia, que el legislador esté de acuerdo con la formación impartida bajo la dirección, reglamentación y vigilancia del Gobierno y que así acepte como idóneos para el ejercicio profesional los títulos académicos respectivos. Pero, también puede suceder que aquél no se conforme con dicha formación y que así exija, como también ha ocurrido entre nosotros, a más del título universitario, otros requisitos adicionales, v. gr. el de acreditar ciertas prácticas: el internado hospitalario y la medicatura rural, o el desempeño de la judicatura municipal. En fin, tampoco escapa a la atribución legislativa el decidir, según lo hacen las disposiciones declaradas inexequibles, que la terminación y aprobación de los cursos universitarios en cierta carrera o profesión constituyen título habilitante para el ejercicio de la misma, en toda su plenitud o en algunos de sus niveles.

4. El fallo de la Corte ofrece una interpretación del citado artículo 39 de la Constitución, conforme a la cual las facultades que éste le confiere al legislador para exigir títulos de idoneidad y para reglamentar el ejercicio de las profesiones se referirían a dos actividades completamente distintas y no involucradas entre sí, cuando lo evidente es que la sola exigencia de títulos de idoneidad ya implica de suyo una reglamentación del ejercicio profesional, puesto que equivale, de una parte, a autorizar dicho ejercicio a quienes tengan esos títulos y, de otra, a excluir a quienes carezcan de ellos. Además, es claro que una reglamentación integral del ejercicio de una profesión íntimamente vinculada al interés general, como lo es la abogacía que cumple la función social de colaborar en la preservación del orden jurídico y en la recta y cumplida administración de justicia, necesariamente debe comprender los requisitos de idoneidad científica, técnica y moral de los profesionales. De suerte que si el comentado texto constitucional pone énfasis particular en la exigencia de títulos de idoneidad, ello obedece únicamente al propósito de dejar en claro que el legislador, en aras del interés público,

puede llegar en su reglamentación del ejercicio de las profesiones hasta el punto de restringir la libertad individual al trabajo, excluyendo de aquéllas a quienes carezcan de los títulos habilitantes que él estime necesarios.

5. Identifica también el fallo de la Corte, quizás por haber limitado su perspectiva a la situación existente al tiempo de dictarse las normas acusadas, los grados o títulos académicos reconocidos por el Gobierno con los que puede exigir la ley para autorizar el ejercicio de las respectivas profesiones. Así expresa: "Del texto y del espíritu del precepto, por este extremo, se infiere que se trata del ejercicio, lo cual supone ya la previa capacidad profesional en las personas, es decir que la actividad permitida a la ley, en este caso, tiene ese límite, sin que le sea posible adentrarse en la valoración de los sistemas técnicos puestos en práctica con anterioridad y que desembocan en la declaración expresa de la aptitud científica, o sea en la calificación o habilitación del título correspondiente".

Salta a la vista que esta interpretación restringe la potestad legislativa en la materia, comoquiera que la subordina de un todo a la calificación por parte del Gobierno acerca de si la educación impartida bajo su dirección es adecuada a los requerimientos sociales tocantes con el ejercicio de las actividades profesionales. Esta concepción que los suscritos no comparten hace írrita la facultad constitucional conferida al legislador, y, además, pugna con la participación que éste también tiene, según lo ha declarado la Corte, para intervenir en la educación pública, trazando directrices o derroteros generales "en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos" (Const. Art. 41).

6. En suma: por las razones hasta aquí expuestas, estiman los suscritos Magistrados que la facultad atribuida al legislador para reglamentar el ejercicio de las profesiones implica la determinación de los títulos habilitantes para el efecto; que el énfasis del artículo 39 de la Constitución a este respecto sólo obedece a la gravedad que, frente a la libertad individual al trabajo, apareja una reglamentación legislativa que excluya a quienes carezcan de comprobada idoneidad; que dicha facultad de exigencia no está subordinada a los grados o títulos que otorguen los planteles docentes, en forma tal que la calificación de ellos por el Gobierno obligue al legislador, y que, dentro de la preceptiva del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, éste último puede ejercer directamente la atribución del artículo 39 ibídem o autorizar a aquél para que lo haga en su lugar.

7. El Congreso, al autorizar al Gobierno, mediante el ordinal 7º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 para "dictar un estatuto sobre el ejercicio profesional de la abogacía", señaló con toda precisión la materia objeto de la actividad legislativa autorizada, a lo que se agrega que la facultad así atribuida al Ejecutivo todavía está en vigencia por no haber expirado el plazo señalado por dicha Ley, lo que conduce a que no sea de recibo la idea de que la cuestionada autorización se hubiera agotado con la expedición del Decreto 320 de 1970. Por consiguiente, los artículos 16, 21, 22 y 23, así como también el 17, en cuanto éste reza: "En todos los casos en que la Constitución o la ley exijan la calidad de abogado titulado... para el ejercicio de la profesión, tal requisito se considerará satisfecho, sin reservas, con el título de abogado", no entraña desviación de poder por parte del Gobierno.

8. Por el contrario, consideran los suscritos que el citado artículo 17 sí es inexequible en cuanto habilita el título de abogado que crean los artículos 16, 21, 22 y 23 para el desempeño de funciones públicas. A términos del artículo 62 de la Carta, ésta es otra atribución propia del legislador: "La ley determinará... las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución". Y es evidente que las autoridades invocadas por el Gobierno no comprenden esta materia.

SOLICITUD DE ACLARACION

Negada por la Corte, a la sentencia anterior.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., febrero cuatro de mil novecientos setenta y uno.
(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

Los ciudadanos José Luis Robayo León, Juan Mariño Sánchez, Oliverio Caldas Muriel, Julio Robles Sosa, Silvio Agredo, José Antonio Rodríguez G., Eberth Armando Caballero Rodríguez, Hernando Humberto Villarraga G., Alvaro Giraldo Rubio, Jaime Valencia Valencia, Armando Caro S. y Nelly Domínguez Durán, en escritos presentados en la Secretaría de la corporación en los días 18, 25, 27, 28 y 30 de enero y 1º de febrero del año en curso, solicitan se aclare la sentencia de 14 de diciembre de 1970, que declaró inexequibles los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto extraordinario Nº 970 de 1970.

Para resolver se considera:

1. La Corte, Sala Plena, en fallo de 14 de octubre de 1970, decidió que "contra las sentencias en materia de constitucionalidad que profiere la Corte, no existe recurso alguno"; ni aclaración alguna;

2. De otra parte, el Decreto Nº 041 de 19 de enero de 1971, que tiene fuerza de ley, y por medio del cual se modifica el artículo 34 del Decreto 432 de 1969, consagra, en norma positiva, la anterior jurisprudencia.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, no accede a lo pedido.

Notifíquese y cúmplase.

Luis Eduardo Mesa Velásquez, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo Ospina Fernández, Alberto Ospina Botero, Alfonso Peláez Ocampo, Alejandro Córdoba Medina, Alvaro Luna Gómez, Guillermo González Charry, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

INDICE GENERAL

Páginas

1. MINISTERIO DE MINAS Y PETROLEOS

Sentencia de 20 de enero de 1970.

Exequibilidad del artículo 13, ordinal d) del Decreto extraordinario 3161 de 1968; respecto de los artículos 1º y 2º, ordinales c), m), o) y q) estése a lo resuelto en sentencia de 20 de octubre de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 10

2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA. RENTA VITALICIA. COSTOS Y DEDUCCIONES DE LOS AGRICULTORES.

Sentencia 22 de enero de 1970.

Exequibilidad de los artículos 1º, literal b); 10, parágrafos 2º, 15, 16, 33, 36, numerales 3º, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, numerales 5º y 62, parágrafo 2º del Decreto 1366 de 1967. Inhibición de la Corte respecto de los artículos 23, incisos 4º y 6º; 24, 26, 62, parágrafos 1º y 86 del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 13

3. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SUPERINTENDENCIAS.

Sentencia de 22 de enero de 1970.

Es exequible el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968 "por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional". Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 22

4. LIBERTADES DE CIRCULACION DE IMPRESOS, DE ENSEÑANZA, DE PENSAMIENTO, DE OPINION, DE EXPRESION Y DE CONCIENCIA.

Sentencia de 5 de febrero de 1970.

Exequibilidad del artículo 2º del Decreto 3157 de 1968, exequibilidad parcial del artículo 8º e inexequibilidad del ordinal e) del artículo 3º. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 25

5. DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA. JUNTA ASESORA Y DE CONTRATOS.

Sentencia de 9 de febrero de 1970.

Inexequibilidad del literal a) del numeral 1º del artículo 28 del Decreto-ley 3133/68. Exequibilidad del numeral 3º del mis-

Páginas

mo artículo 28 del Decreto 3133 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 37

— Salvamento de Voto del *Doctor J. Crótatas Londoño C.* 40

6. OBRAS O EMPRESAS UTILES O BENEFICAS. REQUISITOS PARA QUE SEAN DIGNAS DEL APOYO DE LA NACION.

Sentencia de 12 de febrero de 1970.

Inexequibilidad de los artículos 1º y 2º del Proyecto de Ley Nº 74 de 1966 (Cámara 337) "por la cual la Nación contribuye a la construcción de aeropuertos en los territorios nacionales". Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 42

7. CAMBIOS INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR.

Sentencia de 19 de febrero de 1970.

Exequibilidad del artículo 212 del Decreto 444 de 1967, que facultó a la Superintendencia de Comercio Exterior para controlar la exacta facturación de las exportaciaones e importaciones colombianas. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 45

8. PRIMA DE NAVIDAD PARA SERVIDORES OFICIALES. — *Requisitos formales de las demandas sobre constitucionalidad.*

Sentencia: 20 de febrero de 1970.

La Corte se declara inhibida por ineptitud de la demanda, para conocer de la acción de inexequibilidad contra el Decreto 3148 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 49

9. CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL DEL META, SEGUN EL ARTICULO 13 DE LA LEY 118 DE 1959.

Sentencia de 20 de febrero de 1970.

Inhibición de la Corte para decidir sobre la demanda contra el artículo 13 de la Ley 118 de 1959. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 53

10. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

Sentencia de 26 de febrero de 1970.

Inexequibilidad del literal a) del artículo 26 y del literal g) del artículo 28 del Decreto 2974 de 1968 en parte. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 60

11. LEY 75 DE 1968.

Sentencia de 26 de febrero de 1970.

Exequibilidad del inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 65

Págs.nas

12. IMPUESTO SOBRE LA RENTA, COMPLEMENTARIOS, ESPECIALES Y SUCESORALES.

Sentencia de 5 de marzo de 1970.

Son exequibles los artículos 1º, 2º, numeral 1º, 7º, 14 y 15 de la Ley 63 de 1967. Respecto al artículo 40, estése a lo resuelto en sentencia de 14 de junio de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 68

13. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Sentencia de 17 de marzo de 1970.

Inexequibilidad del inciso primero del artículo 1º y el artículo 2º del Decreto extraordinario 3320 de 1963. Exequibles el parágrafo del artículo 1º y el artículo 5º del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 75

14. PROPIEDAD INDUSTRIAL. PATENTES DE INVENCION.

Sentencia de 9 de abril de 1970.

Estése a lo dispuesto en sentencia de 8 de julio de 1966, mediante la cual se declaran exequibles los artículos 67 a 75 de la Ley 31 de 1925. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 86

15. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

Sentencia de 9 de abril de 1970.

Inexequible el literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 94

— Salvamento de Voto de los Magistrados, *Doctores: Arboleda Valencia, Benavides Patrón, Cediel Angel, García B., Giraldo Zuluaga, Londoño C., Mesa Velásquez, Romero Soto, Roncallo Acosta, Gaviria Salazar y Velasco Guerrero* 103

16. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

Sentencia de abril 9 de 1970.

Exequibilidad del parágrafo del artículo 5º de la Ley 31 de 1925. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 107

17. CARRERA ADMINISTRATIVA.

Sentencia de 13 de abril de 1970.

Inexequible el artículo 49 del Decreto extraordinario Nº 2400 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 114

Páginas

18. ELECCION DE MAGISTRADOS Y JUECES.

Sentencia de 13 de abril de 1970.

La Corte se declara inhibida por sustracción de materia para resolver sobre la exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 7º y 8º del Decreto 901 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 122

19. REFORMA JUDICIAL. RETIRO FORZOSO.

Sentencia de 13 de abril de 1970.

La Corte se declara inhibida por sustracción de materia para decidir sobre la exequibilidad del artículo 3º del Decreto-ley 902 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 123

20. REFORMA JUDICIAL.

Sentencia de abril 15 de 1970.

Son exequibles los artículos 13, numerales 1º y 3º de la Ley 16 de 1968 y 18 del Decreto 900 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 127

21. PERSONEROS MUNICIPALES COMO FISCALES DE LOS JUZGADOS DE CIRCUITO.

Sentencia de abril 23 de 1970.

Exequibilidad del artículo 94 de la Ley 94 de 1938. Inhibición de la Corte para decidir sobre la exequibilidad del artículo 164 de la Ley 105 de 1931 "sobre organización judicial y procedimiento civil". Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 131

22. EXEQUIBILIDAD DE LA LEY 4ª DE 1969.

Sentencia abril 27 de 1970.

Exequibilidad de la Ley 4ª de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 136

23. ESTADO DE SITIO.

Sentencia de 14 de mayo de 1970.

Constitucional el Decreto legislativo Nº 594 de 1970 "por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional". Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 141

24. ESTADO DE SITIO

Sentencia de 14 de mayo de 1970.

Exequibilidad condicionada del artículo primero del Decreto legislativo Nº 595 de 1970 y exequibilidad del artículo 2º del

Páginas

mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 146

25. ESTADO DE SITIO.

Sentencia de 14 de mayo de 1970.

Es constitucional el Decreto 596 de 1970, "por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público en todo el territorio nacional". Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 153

26. ESTADO DE SITIO.

Sentencia de 14 de mayo de 1970.

Exequible el artículo 1º del Decreto legislativo Nº 605, excepto en la parte que dice: y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional; exequibilidad condicionada del artículo 2º y 3º del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 156

27. ESTADO DE SITIO. EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DEL DECRETO LEGISLATIVO 591 DE 1970.

Sentencia de 14 de mayo de 1970.

Exequibilidad condicionada del artículo primero del Decreto legislativo Nº 591 de 1970 y exequible el artículo 2º del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* ... 161

28. GIRO DE CHEQUES POSDATADOS.

Sentencia de 15 de mayo de 1970.

La Corte se declara inhibida para decidir en el fondo sobre la demanda contra el inciso 2º del artículo 16 del Decreto-ley número 1699 de 1964. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 168

29. CONVENCIONES COLECTIVAS.

Sentencia de 12 de junio de 1970.

Inexequibilidad parcial del numeral 2º, del artículo 3º de la Ley 48 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 173

— Salvamento de Voto de los doctores: *José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Humberto Barrera Domínguez, César Gómez Estrada, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero, Esteban Bendeck Olivella* —Conjuez— 178

— Salvamento de Voto del *Doctor César Gómez Estrada* 183

Páginas

30. ESTADO DE SITIO. CONTROL DE NOTICIAS.

Sentencia de junio 17 de 1970.

Inhibición de la Corte por sustracción de materia para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 592 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 185

— Salvamento de Voto de los *Doctores: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago* 187

— Salvamento de Voto de los *Doctores: José Gabriel de la Vega y Luis Sarmiento Buitrago* 190

31. ESTADO DE SITIO. DECRETO LEGISLATIVO Nº 593 DE 1970.

Sentencia de junio 17 de 1970.

Inhibición de la Corte por sustracción de materia respecto al Decreto legislativo 593 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 196

— Salvamento de Voto de los Magistrados: *Luis Sarmiento Buitrago y José Gabriel de la Vega* 197

— Salvamento de Voto de los Magistrados: *Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, y Luis Sarmiento Buitrago* 200

32. ESTADO DE SITIO. NÓRMAS SOBRE EXPEDICION DE SALVOCONDUCTOS.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

Inhibición de la Corte para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 597 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 204

— Salvamento de Voto de los *Doctores: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago* 205

33. ESTADO DE SITIO. DECRETO LEGISLATIVO Nº 598 DE 1970.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

Inhibición de la Corte por sustracción de materia para decidir sobre la Constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 598 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 209

Páginas

— Salvamento de Voto de los Magistrados *Doctores: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago* 212

34. ESTADO DE SITIO. APREHENSION Y RETENCION DE PERSONAS.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

Inhibición de la Corte por sustracción de materia para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 610 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* ... 215

— Salvamento de Voto de los *Doctores: José Gabriel de la Vega y Luis Sarmiento Buitrago* 216

— Salvamento de Voto de los *Doctores Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago* 220

35. ESTADO DE SITIO. ASIGNACION PARA LA ALIMENTACION DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

La Corte se inhibe para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 611 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 224

— Salvamento de Voto de los *Magistrados: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago* 225

36. ESTADO DE SITIO. JUSTICIA PENAL MILITAR.

Sentencia: 17 de junio de 1970.

La Corte se declara inhibida por sustracción de materia para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo 636 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 229

— Salvamento de Voto de los *Magistrados Doctores: Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo y Luis Sarmiento Buitrago* 230

Páginas

37. ESTADO DE SITIO. SANCIONES A QUIENES COARTEN EL NORMAL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES SOCIALES.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

Inhibición de la Corte para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo Nº 637 de 30 de abril de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 234

— Salvamento de Voto de los Magistrados: *Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Filippo, Luis Sarmiento Buitrago* 235

38. IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PENSIONES DE JUBILACION O INVALIDEZ.

Sentencia de 17 de junio de 1970.

Exequibilidad del artículo 4º de la Ley 27 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 239

39. IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS DE PRODUCCION NACIONAL.

Sentencia de 26 de junio de 1970.

Exequibilidad del literal a) del artículo 1º en la parte final única acusada "dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de su notificación", y el artículo 2º del Decreto extraordinario Nº 189 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 245

SOLICITUD ACLARATORIA DEL DEMANDANTE, NEGADA POR LA CORTE AL FALLO ANTERIOR.

Sentencia de 4 de septiembre de 1970.

Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 254

40. ESTAMPILLAS JARA FINANCIAR LA CONSTRUCCION DE PALACIOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES.

Sentencia de 6 de julio de 1970.

Inexequible la Ley 91 de 1965. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 257

41. DECISIONES DE LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES.

Sentencia de 22 de julio de 1970.

Es exequible el artículo 21 de la Ley 145 de 1960, inciso 2º en parte. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 263

Páginas

42. CARRERA JUDICIAL.

Sentencia de 22 de julio de 1970.

Son exequibles los artículos 81 al 87 inclusive, del Decreto extraordinario Nº 250 de 1970 "por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial". Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 270

43. COMPETENCIAS PARA CONOCER DE LAS ACCIONES INDEMNIZATORIAS POR HECHOS U OPERACIONES DE LA ADMINISTRACION.

Sentencia de 22 de julio de 1970.

Exequibilidad del artículo 28 del Decreto-ley Nº 528 de 1964. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 277

44. AUTORIZACIONES PARA EXPEDIR EL NUEVO CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL.

Sentencia de 23 de julio de 1970.

Exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969 e inexequible el parágrafo del mismo artículo. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 283

45. RIFAS PUBLICAS.

Sentencia de 24 de julio de 1970.

Exequible el artículo 3º de la Ley 19 de 1932 en parte. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 287

46. ARMADA NACIONAL.

Sentencia de 27 de julio de 1970.

Exequibilidad del inciso 2º del artículo 12 del Decreto Nº 3071 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 294

47. ESTATUTO DEL EJERCICIO DE LA ABOGACIA.

Sentencia de 5 de agosto de 1970.

Exequible el artículo 57 del Decreto extraordinario Nº 320 de 1970 en parte; inexequibles los artículos 58 y 59 del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 300

48. ESTADO DE SITIO. TOQUE DE QUEDA Y CONTROL A LA CIRCULACION DE PERSONAS Y VEHICULOS. CONTROL DEL EXPENDIO Y CONSUMO DE LICORES Y BEBIDAS EMBRIAGANTES.

Sentencia del 13 de agosto de 1970.

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1129 de 1970 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del

Páginas

orden público y su restablecimiento". Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 309

49. ESTADO DE SITIO. JUSTICIA PENAL MILITAR.

Sentencia de 13 de agosto de 1970.

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1133 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 312

50. ESTADO DE SITIO. CONTROL DE NOTICIAS.

Sentencia de 13 de agosto de 1970.

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1134 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 316

51. ESTADO DE SITIO. APREHENSION Y RETENCION DE PERSONAS.

Sentencia de 13 de agosto de 1970.

Es constitucional el artículo 1º y 3º del Decreto 1132 de 1970, inconstitucional el artículo 2º del mismo Decreto. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 320

— Salvamento de Voto de los *Doctores Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Guillermo Ospina Fernández, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto* 328

52. PERIODOS DE MAGISTRADOS DE TRIBUNAL SUPERIOR, DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS CORRESPONDIENTES FISCALES.

Sentencia de 17 de agosto de 1970.

Exequible el artículo 7º del Decreto-ley 900 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 333

53. ESTADO DE SITIO. INTERVENTORES OFICIALES EN EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO.

Sentencia de 17 de agosto de 1970.

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1130 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 339

54. ESTADO DE SITIO. LIMITACION AL DERECHO DE REUNION.

Sentencia de 17 de agosto de 1970.

Exequibilidad del Decreto legislativo Nº 1131 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 344

Páginas

55. ESTATUTO DE LA CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO.

Sentencia de 19 de agosto de 1970.

Constitucionalidad de los artículos 16, en sus incisos primero y numeral 8º (condicionada); 38 y 50, inciso tercero en parte del Decreto-ley 250 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 347

SENTENCIA RECURRIDA.

Fecha: 21 de octubre de 1970.

No es admisible la solicitud sobre nulidad de la sentencia de 19 de agosto de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 356

56. DIRECTOR NACIONAL Y DIRECTORES SECCIONALES DE INSTRUCCIÓN CRIMINAL.

Sentencia de 28 de agosto de 1970.

Inhibición para decidir sobre la inexequibilidad de los artículos 4º, numeral 4, 5 al 12, 15, 18, 19, 20 y 22 del Decreto-ley 2267 de 1969, por ineptitud de la demanda. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 358

SENTENCIA RECURRIDA.

Sentencia de octubre 30 de 1970.

La Corte niega la solicitud de nulidad del fallo de fecha 28 de agosto de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 363

57. ESTUDIOS DE DERECHO.

Sentencia de 28 de agosto de 1970.

Inhibición de la Corte por ineptitud de la demanda para decidir en el fondo sobre la acción de constitucionalidad del artículo 17 del Decreto-ley 970 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 364

SENTENCIA RECURRIDA.

Fecha 14 de octubre de 1970.

La Corte no admite la solicitud sobre nulidad de la sentencia de fecha 28 de agosto de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 366

Páginas

58. PERIODOS DE LOS MAGISTRADOS DE TRIBUNAL SUPERIOR, DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS CORRESPONDIENTES FISCALES.

Sentencia de 28 de agosto de 1970.

Estése a lo resuelto en sentencia de fecha 17 de agosto del presente año sobre exequibilidad del artículo 7º del Decreto legislativo Nº 900 de mayo 31 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 368

59. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE TRAMITE.

Sentencia de 28 de agosto de 1970.

Inhibición de la Corte para decidir sobre la demanda contra los parágrafos primero y segundo del artículo 8º de la Ley 9ª de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* ... 370

60. LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS ANTE LA LEY. LA INTERVENCION ESTATAL EN LA VIDA ECONOMICA DEL PAIS.

Sentencia de 4 de septiembre de 1970.

Exequibilidad de los artículos 16 a 23 de la Ley 65 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 378

61. SUSPENSION DE LAS SESIONES DEL CONGRESO NACIONAL DE 1949 POR EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 3520 DE 1949.

Sentencia de 30 de septiembre de 1970.

La Corte se abstiene de fallar por sustracción de materia sobre la constitucionalidad de la Ley 141 de 1961 en la parte que adoptó como norma legal permanente el Decreto legislativo Nº 3520 de 1949. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 386

62. PATENTES DE INVENCION.

Sentencia de 30 de septiembre de 1970.

Exequibilidad del artículo 33, literal c), del Decreto extraordinario Nº 2974 de 1968, reorgánico del Ministerio de Fomento. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 390

63. ESTATUTO DE LA ABOGACIA.

Sentencia de 30 de septiembre de 1970.

Inexequibilidad del inciso primero del artículo 1º del Decreto-ley 320 de 1970. Exequibilidad del inciso 2º del artículo 1º y de los artículos 64 y 65. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 397

Páginas

64. INCOMPATIBILIDAD DE SENADORES Y REPRESENTANTES.

Sentencia de octubre 14 de 1970.

Exequible el inciso primero del artículo 2º de la Ley 8ª de 1958, excepto en su frase inicial que dice "durante el ejercicio de su cargo". Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 407

— Salvamento de Voto del *Doctor Eustorgio Sarria* 416

— Salvamento de Voto de los *Doctores José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Germán Giraldo Zuluaga, Tito Octavio Hernández, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta* 418

65. IMPUESTO AL CAFE. CONTROL DE SU INVERSION POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. NATURALEZA JURIDICA DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS.

Sentencia de octubre 14 de 1970.

Inexequibilidad de los artículos 3º de la Ley 76 de 1927, y 3º de la Ley 81 de 1930. Exequibilidad condicionada del artículo 6º de la Ley 41 de 1937. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 421

66. EXPLOTACION DE ESMERALDAS.

Sentencia de 14 de octubre de 1970.

Exequibilidad de los numerales 5º y 6º del artículo 9º de la Ley 145 de 1959. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 431

67. ESTATUTO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA. ATRIBUCIONES DE LOS SECRETARIOS.

Sentencia de 14 de octubre de 1970.

Exequibilidad del artículo 14, ordinal 1º, del Decreto extraordinario Nº 1265 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 438

68. TERRITORIOS NACIONALES. ELECCION DE SENADORES.

Sentencia de 14 de octubre de 1970.

La Corte se declara inhibida para decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 7ª de 1932 por sustracción de materia. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 442

Páginas

69. VEHICULOS AUTOMOTORES TERRESTRES.

Sentencia de 21 de octubre de 1970.

Exequibilidad del literal e) del artículo 1º de la Ley 8ª de 1969, y los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 en su inciso primero, 11, 12 y 13 del Decreto-ley 1255 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Hernán Toro Agudelo* 444

70. PLANEACION DEL GASTO PUBLICO.

Sentencia de 30 de octubre de 1970.

Inconstitucional el proyecto de Ley por la cual la Nación contribuye a la construcción del centro administrativo de la ciudad de Cali. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago* 454

71. PLANEACION DEL GASTO PUBLICO.

Sentencia de 19 de noviembre de 1970.

Inconstitucional el Proyecto de Ley "por la cual se auxilia a las agrupaciones sindicales de periodistas profesionales y se dictan otras disposiciones". Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 460

72. REGIMEN PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES.

Sentencia de 10 de diciembre de 1970.

Exequibilidad del inciso 1º del artículo 27 y el artículo 30 del Decreto extraordinario Nº 3135 de 1968. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 467

73. ESTUDIOS DE DERECHO.

Sentencia de 14 de diciembre de 1970.

Inexequibilidad de los artículos 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto extraordinario Nº 970 de 1970. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 472

— Salvamento de Voto de los Magistrados: *Doctores Guillermo Ospina Fernández, Ernesto Cediel Angel, Mario Alario Di Filippo, Germán Giraldo Zuluaga, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Enrique Romero Soto, José María Velasco Guerrero, José Eduardo Gnecco C., Juan Benavides Patrón, José Gabriel de la Vega* 479

SOLICITUD DE ACLARACION A LA SENTENCIA ANTERIOR.

Sentencia de 4 de febrero de 1971.

La Corte no accede a lo pedido. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 482

INDICE ALFABETICO

MATERIA	FECHA SENTENCIA	PAGINA
A		
Armada Nacional	27 de julio de 1970	294
Autorizaciones para expedir el nuevo Código de Régimen Político Municipal	23 de julio de 1970	283
C		
Cambios Internacionales y Comercio Exterior ...	19 de febrero de 1970	45
Carrera Administrativa	13 de abril de 1970	114
Carrera Judicial	22 de julio de 1970	270
Circunscripción Electoral del Méta, según el artículo 13 de la Ley 118 de 1959	20 de febrero de 1970	53
Competencias para conocer de las acciones indemnizatorias por hechos u operaciones de la Administración	22 de julio de 1970	277
Constitucionalidad de las Superintendencias ...	22 de enero de 1970	22
Contratos Administrativos	17 de marzo de 1970	75
Convenciones colectivas	12 de junio de 1970	173
D		
Decisiones de la Junta Central de Contadores ..	22 de julio de 1970	263
Director Nacional y Directores Seccionales de Instrucción Criminal	28 de agosto de 1970	358
Distrito Especial de Bogotá. Junta Asesora y de Contratos	9 de febrero de 1970	37
E		
Elección de Magistrados y Jueces	13 de abril de 1970	122
Estado de sitio	14 de mayo de 1970	141
Estado de sitio	14 de mayo de 1970	146
Estado de sitio	14 de mayo de 1970	153
Estado de sitio	14 de mayo de 1970	156

MATERIA	FECHA SENTENCIA	PAGINA
Estado de sitio. Aprehensión y retención de personas	17 de junio de 1970	215
Estado de sitio. Aprehensión y retención de personas	13 de agosto de 1970	320
Estado de sitio. Asignación para la alimentación del personal de las Fuerzas Militares y de de la Policía Nacional	17 de junio de 1970	224
Estado de sitio. Control de Noticias	17 de junio de 1970	185
Estado de sitio. Control de Noticias	13 de agosto de 1970	316
Estado de sitio. Decreto legislativo Nº 593 de 1970	17 de junio de 1970	196
Estado de Sitio. Decreto legislativo Nº 598 de 1970	17 de junio de 1970	209
Estado de sitio. Exequibilidad condicionada del Decreto legislativo 591 de 1970	14 de mayo de 1970	161
Estado de sitio. Interventores oficiales en empresas de servicio público	17 de agosto de 1970	339
Estado de sitio. Justicia Penal Militar	17 de junio de 1970	229
Estado de sitio. Justicia Penal Militar	13 de agosto de 1970	312
Estado de sitio. Limitación al derecho de reunión	17 de agosto de 1970	344
Estado de sitio. Normas sobre expedición de salvoconductos	17 de junio de 1970	204
Estado de sitio. Sanciones a quienes coarten el normal desarrollo de las actividades sociales	17 de junio de 1970	234
Estado de sitio. Toque de queda y control a la circulación de personas y vehículos. Control del expendio y consumo de licores y bebidas embriagantes	13 de agosto de 1970	309
Estampillas para financiar la construcción de palacios departamentales o municipales	6 de julio de 1970	257
Estatuto de la abogacía	30 de septiembre de 1970	397
Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público	19 de agosto de 1970	347
Estatuto del ejercicio de la abogacía	5 de agosto de 1970	300
Estatuto orgánico de la administración de justicia. Atribuciones de los secretarios	14 de octubre de 1970	438
Estudios de Derecho	28 de agosto de 1970	364
Estudios de Derecho	14 de diciembre de 1970	472
Exequibilidad de la Ley 4ª de 1969	27 de abril de 1970	136

MATERIA	FECHA SENTENCIA	PAGINA
Explotación de esmeraldas	14 de octubre de 1970	431
G		
Giro de cheques posdatados	15 de mayo de 1970	168
I		
Impuesto al café. Control de su inversión por la Contraloría General de la República. Naturaleza Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros	14 de octubre de 1970	421
Impuesto al consumo de cervezas de producción nacional	26 de junio de 1970	245
Impuesto sobre la renta, complementarios, especiales y sucesorales	5 de marzo de 1970	68
Impuesto sobre la renta, pensiones de jubilación o invalidez	17 de junio de 1970	239
Impuesto sobre la renta. Renta vitalicia. Costos y deducciones de los agricultores	22 de enero de 1970	13
Incompatibilidad de senadores y representantes	14 de octubre de 1970	407
L		
La igualdad de las personas ante la ley. La intervención estatal en la vida económica del país	4 de septiembre de 1970	378
Ley 75 de 1968	26 de febrero de 1970	65
Libertades de circulación de impresos, de enseñanza, de pensamiento, de opinión, de expresión y de conciencia	5 de febrero de 1970	25
M		
Ministerio de Minas y Petróleos	20 de enero de 1970	10
O		
Obras o empresas útiles o benéficas. Requisitos para que sean dignas del apoyo de la Nación	12 de febrero de 1970	42
P		
Patentes de invención	30 de septiembre de 1970	390
Períodos de Magistrados de Tribunal Superior, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales	17 de agosto de 1970	333

MATERIA	FECHA SENTENCIA	PAGINA
Períodos de los Magistrados de Tribunal Superior, de Tribunal Administrativo y de los correspondientes Fiscales	28 de agosto de 1970	368
Personeros Municipales como Fiscales de los Juzgados de Circuito	23 de abril de 1970	131
Planeación del Gasto Público	30 de octubre de 1970	454
Planeación del Gasto Público	19 de noviembre de 1970	460
Prima de Navidad para servidores oficiales. Requisitos formales de las demandas sobre constitucionalidad	20 de febrero de 1970	49
Procedencia de la acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite	28 de agosto de 1970	370
Propiedad industrial	26 de febrero de 1970	60
Propiedad industrial. Patentes de invención	9 de abril de 1970	86
Propiedad industrial	9 de abril de 1970	107
R		
Reforma Judicial. Retiro forzoso	13 de abril de 1970	123
Reforma Judicial	15 de abril de 1970	127
Régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales	10 de diciembre de 1970	467
Rifas públicas	24 de julio de 1970	287
S		
Suspensión de las sesiones del Congreso Nacional de 1949 por el Decreto legislativo 3520 de 1949	30 de septiembre de 1970	386
T		
Territorios Nacionales. Elección de senadores	14 de octubre de 1970	442
U		
Universidad Nacional de Colombia	9 de abril de 1970	94
V		
Vehículos automotores terrestres	21 de octubre de 1970	444

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS

NORMA ACUSADA			FECHA SENTENCIA			PAGINA
	AÑO	LEY				
1.	1925	31	Abril	9 de 1970		86
2.	1925	31	Abril	9 de 1970		107
3.	1927	76	Octubre	14 de 1970		421
4.	1930	81			(Ver Nº 3)	421
5.	1931	105	Abril	23 de 1970		131
6.	1932	7	Octubre	14 de 1970		442
7.	1932	19	Julio	24 de 1970		287
8.	1937	41			(Ver Nº 3)	421
9.	1938	94			(Ver Nº 5)	131
10.	1958	8	Octubre	14 de 1970		407
11.	1959	118	Febrero	20 de 1970		53
12.	1959	145	Octubre	14 de 1970		431
13.	1960	145	Julio	22 de 1970		263
14.	1961	141	Septiembre	30 de 1970		386
15.	1963	65	Abril	9 de 1970		94
16.	1965	91	Julio	6 de 1970		257
17.	1967	63	Marzo	5 de 1970		68
18.	1968	16	Abril	15 de 1970		127
19.	1968	48	Junio	12 de 1970		173
20.	1968	65	Septiembre	4 de 1970		378
21.	1968	75	Febrero	26 de 1970		65
22.	1969	4ª	Abril	27 de 1970		136
23.	1969	8ª	Octubre	21 de 1970		444
24.	1969	9ª	Agosto	28 de 1970		370
25.	1969	27	Junio	17 de 1970		239
26.	1969	30	Julio	23 de 1970		283

NORMA ACUSADA			FECHA SENTENCIA			PAGINA
	AÑO	DECRETO				
27.	1928	355			(Ver Nº 3 Leyes)	421
28.	1963	3320	Marzo	17 de 1970		75
29.	1964	528	Julio	22 de 1970		277
30.	1964	1699	Mayo	15 de 1970		168
31.	1967	444	Febrero	19 de 1970		45
32.	1967	1366	Enero	22 de 1970		13
33.	1968	1050	Enero	22 de 1970		22
34.	1968	2400	Abril	13 de 1970		114
35.	1968	2974	Febrero	26 de 1970		60
36.	1968	2974	Septiembre	30 de 1970		390
37.	1968	3071	Julio	27 de 1970		294
38.	1968	3133	Febrero	9 de 1970		37
39.	1968	3135	Diciembre	10 de 1970		467
40.	1968	3148	Febrero	20 de 1970		49
41.	1968	3157	Febrero	5 de 1970		25
42.	1968	3161	Enero	20 de 1970		10
43.	1969	189	Junio	26 de 1970		245
44.	1969	900	Agosto	28 de 1970		368
45.	1969	900	Agosto	17 de 1970		333
46.	1969	900			(Ver Nº 18 Leyes)	127
47.	1969	901	Abril	13 de 1970		122
48.	1969	902	Abril	13 de 1970		123
49.	1969	2267	Agosto	28 de 1970		358
50.	1970	250	Agosto	19 de 1970		347
51.	1970	250	Julio	22 de 1970		270
52.	1970	320	Septiembre	30 de 1970		397
53.	1970	320	Agosto	5 de 1970		300
54.	1970	591	Mayo	14 de 1970		161
55.	1970	592	Junio	17 de 1970		185
56.	1970	593	Junio	17 de 1970		196
57.	1970	594	Mayo	14 de 1970		141
58.	1970	595	Mayo	14 de 1970		146

NORMA ACUSADA	AÑO	DECRETO	FECHA SENTENCIA			PAGINA
59.	1970	596	Mayo	14 de 1970		153
60.	1970	597	Junio	17 de 1970		204
61.	1970	598	Junio	17 de 1970		209
62.	1970	605	Mayo	14 de 1970		156
63.	1970	611	Junio	17 de 1970		224
64.	1970	610	Junio	17 de 1970		215
65.	1970	636	Junio	17 de 1970		229
66.	1970	637	Junio	17 de 1970		234
67.	1970	970	Diciembre	14 de 1970		472
68.	1970	970	Agosto	28 de 1970		364
69.	1970	1129	Agosto	13 de 1970		309
70.	1970	1130	Agosto	17 de 1970		339
71.	1970	1131	Agosto	17 de 1970		344
72.	1970	1132	Agosto	13 de 1970		320
73.	1970	1133	Agosto	13 de 1970		312
74.	1970	1134	Agosto	13 de 1970		316
75.	1970	1255			(Ver Nº 23)	444
76.	1970	1265	Octubre	14 de 1970		438

OBJECIONES PRESIDENCIALES	AÑO	PROYECTO LEY Nº		FECHA SENTENCIA			PAGINA
77.	1966	74	(Senado)	Febrero	12 de 1970		42
78.	1966	57		Noviembre	19 de 1970		460
79.	1967	171	(Senado)	Octubre	30 de 1970		454

INDICE CRONOLOGICO

Normas declaradas Inexequibles e Inconstitucionales

AÑO	LEY		FECHA SENTENCIA		PAGINA
1927	76	Art. 3º.	Octubre	14 de 1970	421
1930	81	Art. 3º.	Octubre	14 de 1970	421
1963	65	Literal c) del Art. 11.	Abril	9 de 1970	94
1965	91		Julio	6 de 1970	257
1968	48	Numeral 2º del Art. 3º parcialmente.	Julio	12 de 1970	173
1969	30	Parágrafo del Art. 11.	Julio	23 de 1970	283

AÑO	DECRETO				
1963	3320	Inciso 1º del Art. 1º y Art. 2º.	Marzo	17 de 1970	75
1968	2400	Artículo 49.	Abril	13 de 1970	114
1968	2974	Literal a) del Art. 26 y literal g) Art. 28 en parte.	Febrero	26 de 1970	60
1968	3133	Literal a) del numeral 1º del Art. 28.	Febrero	9 de 1970	37
1968	3157	Ordinal e) del artículo 3º.	Febrero	5 de 1970	25
1970	320	Inciso 1º del Art. 1º.	Septiembre	30 de 1970	397
1970	970	Arts. 16, 17, 21, 22 y 23.	Diciembre	14 de 1970	472

AÑO	OBJECIONES PRESIDENCIALES PROYECTO DE LEY Nº				
1966	57		Noviembre	19 de 1970	460
1966	74	Senado artículos 1º y 2º (Cámara 337).	Febrero	12 de 1970	42
1967	171	Senado (444 Cámara).	Octubre	30 de 1970	454

TABLA DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
1		Junio	17	185
5-6-7				
Plebiscito/57		Abril	13	114
5		Agosto	28	370
5		Octubre	14	407
7		Mayo	14	156
7		Agosto	28	358
10		Abril	9	86
11		Septiembre	4	378
16		Febrero	5	25
16		Marzo	5	68
16		Abril	9	86
16		Abril	9	106
16		Junio	12	168
16		Julio	22	263
16		Julio	27	294
16		Agosto	5	300
16		Septiembre	4	378
17		Febrero	20	49
17		Marzo	5	68
17		Mayo	14	146
17		Mayo	14	146
17		Junio	12	168
17		Septiembre	4	378
17		Diciembre	14	472
18		Junio	12	168

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
20		Abril	9	86
20		Julio	27	294
20		Agosto	5	300
20		Septiembre	4	378
22		Septiembre	4	378
23		Marzo	5	68
23		Abril	9	86
23		Mayo	14	161
23		Mayo	15	168
23		Junio	17	215
23		Julio	24	287
23		Agosto	13	309
23		Agosto	13	320
23		Agosto	19	347
23		Septiembre	4	378
24		Junio	17	215
25		Abril	9	86
25		Septiembre	4	378
26		Febrero	19	45
26		Febrero	26	65
26		Abril	9	86
26		Junio	17	215
26		Junio	17	239
26		Julio	22	263
26		Julio	22	270
26		Agosto	5	300
26		Agosto	5	309
26		Octubre	30	363
26		Septiembre	4	378
26		Octubre	14	431
27		Junio	17	215
28		Febrero	19	49

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
28		Junio	17	215
28		Agosto	13	320
28		Agosto	19	347
28		Octubre	14	431
30		Enero	22	13
30		Febrero	20	49
30		Marzo	5	68
30		Junio	12	168
30		Junio	17	239
30		Julio	27	294
30		Agosto	17	333
30		Septiembre	4	378
30		Septiembre	30	390
30		Septiembre	30	397
30		Octubre	21	444
30		Diciembre	14	472
31		Marzo	5	68
31		Abril	9	106
31		Junio	17	239
31		Julio	24	287
31		Septiembre	4	378
32		Abril	9	106
32		Mayo	14	146
32		Junio	12	168
32		Julio	24	287
32		Septiembre	4	378
32		Diciembre	14	472
33		Enero	20	10
33		Mayo	14	146
34		Mayo	14	146
35		Abril	9	106
37		Junio	12	168
38		Enero	22	13

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
38		Febrero	5	25
38		Junio	17	239
38		Septiembre	30	397
39		Abril	9	86
39		Abril	9	106
39		Mayo	14	141
39		Julio	24	287
39		Julio	27	294
39		Julio	27	294
39		Agosto	5	300
39		Agosto	13	309
39		Septiembre	4	378
39		Septiembre	30	397
39		Septiembre	30	397
39		Diciembre	14	472
40		Agosto	5	300
40		Septiembre	30	397
40		Diciembre	14	472
41		Febrero	5	25
42		Febrero	5	25
42		Agosto	13	316
43		Junio	17	239
43		Junio	26	245
43		Julio	6	257
43		Agosto	17	333
44		Agosto	5	300
44		Septiembre	4	378
45		Septiembre	4	378
46		Abril	9	86
46		Mayo	14	153
46		Mayo	14	161
46		Agosto	13	309
46		Agosto	17	344

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
46		Septiembre	4	378
48		Abril	9	86
48		Agosto	5	309
48		Agosto	17	344
52		Abril	9	94
53		Febrero	5	25
53		Agosto	17	344
55		Enero	20	10
55		Marzo	17	75
55		Abril	9	86
55		Abril	15	127
55		Abril	27	136
55		Junio	17	196
55		Julio	22	277
55		Agosto	5	300
55		Agosto	17	333
55		Septiembre	30	386
55		Septiembre	30	397
55		Octubre	21	444
56		Septiembre	30	397
57		Mayo	14	146
57		Mayo	14	161
57		Junio	17	185
57		Agosto	17	339
57		Septiembre	30	397
58		Abril	9	86
58		Abril	15	127
58		Julio	22	270
58		Agosto	5	300
58		Agosto	5	300
58		Agosto	13	312
58		Septiembre	30	397
59		Octubre	14	421

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
60		Agosto	17	333
60		Octubre	14	421
61		Abril	9	86
61		Agosto	13	312
61		Agosto	17	333
62		Abril	13	114
64		Abril	9	94
64		Agosto	17	333
68		Septiembre	30	386
76	1-2-4-9-12	Enero	20	10
76	12	Enero	22	13
76	9	Enero	22	22
76	9-12	Febrero	5	25
76	4-19-20	Febrero	12	42
76	12	Febrero	20	49
76	11	Febrero	20	53
76	1-12-20	Marzo	17	75
76	24	Abril	9	86
76	9-10	Abril	9	94
76	1	Abril	9	106
76	12	Abril	13	114
76		Abril	15	127
76	2-3-4-5-12	Abril	27	136
76	13-14-22	Junio	17	239
76	12-13-14	Junio	26	245
76	13	Julio	6	257
76	10-12	Julio	22	270
76	12-1-2	Julio	22	277
76	11-12	Julio	23	283
76	10-12	Julio	27	294
76	12	Agosto	5	300
76	12	Agosto	17	333
76	1-2-11	Septiembre	4	378

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
76	1-9-12	Septiembre	30	390
76	12	Septiembre	30	397
76	11-12	Octubre	14	421
76	10-11-12	Octubre	14	431
76	12	Octubre	14	438
76	12-14	Octubre	21	444
76	3-4-9-20-22	Octubre	30	455
76	2-3-4-5	Noviembre	9	460
76	9-12	Diciembre	10	467
76	12	Diciembre	14	472
77		Agosto	28	370
78	6	Marzo	5	68
78	5-6	Septiembre	4	378
79		Abril	27	136
79		Abril	27	136
79		Junio	17	239
79		Julio	23	283
79		Octubre	30	455
79		Diciembre	10	467
80		Enero	20	10
80	2	Abril	27	136
80		Abril	27	136
80		Octubre	14	421
80		Octubre	30	455
82		Diciembre	14	472
88		Octubre	30	455
88		Noviembre	9	460
89		Noviembre	19	460
90		Febrero	12	42
90		Noviembre	9	460
90		Noviembre	19	460
91		Agosto	28	370
92		Agosto	28	370

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
93		Febrero	20	53
96		Septiembre	30	397
98	2	Julio	27	294
102		Abril	23	131
109		Febrero	9	37
110		Octubre	14	407
112		Octubre	14	407
113		Diciembre	10	467
118	8	Febrero	5	25
118	8	Marzo	17	75
118	8	Abril	13	114
118	8	Abril	27	136
118	8	Mayo	14	153
118	8	Junio	17	185
118	8	Julio	22	277
118	8	Julio	23	283
118	8	Julio	27	294
118	8	Agosto	5	300
118	8	Agosto	17	333
118	8	Septiembre	30	390
118	8	Octubre	14	438
118	8	Diciembre	10	467
118	8	Diciembre	14	472
119		Mayo	14	141
119		Julio	22	277
119		Agosto	17	339
120		Enero	22	22
120	21-12	Febrero	5	25
120	18	Febrero	26	60
120	22-13	Marzo	17	75
120	7	Abril	9	86
120	1-5	Abril	9	94
120	18	Abril	9	106

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
120		Mayo	14	141
120	6-7-8	Mayo	14	146
120	6-7-8	Mayo	14	161
120	7	Junio	17	185
120	22	Junio	17	239
120		Julio	22	277
120	6	Julio	27	294
120	7	Agosto	13	312
120	7	Agosto	13	316
120	7	Agosto	13	320
120	7	Agosto	17	344
120	18-21	Septiembre	30	390
120	3	Octubre	14	421
120	11-13	Octubre	14	431
120		Diciembre	14	472
121		Mayo	14	141
121		Mayo	14	146
121		Mayo	14	146
121		Mayo	14	153
121		Mayo	14	156
121		Mayo	14	161
121		Junio	17	185
121		Junio	17	196
121		Junio	17	204
121		Junio	17	209
121		Junio	17	215
121		Junio	17	224
121		Junio	17	229
121		Junio	17	234
121		Julio	23	283
121		Agosto	13	309
121		Agosto	13	316
121		Agosto	13	320

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
121		Agosto	17	339
121		Septiembre	30	386
121		Octubre	14	421
122		Mayo	14	146
122		Junio	17	196
122		Octubre	14	421
132		Abril	9	94
132		Septiembre	30	390
134		Julio	23	283
135		Enero	22	22
135		Febrero	26	60
135		Marzo	17	75
135		Mayo	14	141
135		Mayo	14	146
135		Mayo	14	161
135		Junio	17	185
135		Agosto	17	339
141		Mayo	14	153
141		Junio	17	185
141	3	Julio	22	277
141	3	Agosto	13	312
141		Agosto	13	320
142		Abril	23	131
142		Julio	22	270
142		Agosto	28	358
143		Julio	22	270
143		Agosto	28	358
144		Abril	23	131
144		Abril	23	131
144		Agosto	17	333
144		Agosto	28	364
145		Julio	22	270
145		Agosto	28	358

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
146		Abril	23	131
146		Agosto	17	333
147		Octubre	14	438
148		Octubre	14	438
150		Abril	23	131
150		Agosto	28	364
151		Octubre	14	438
152		Mayo	14	156
152		Agosto	5	300
152		Octubre	14	438
154		Abril	9	86
154		Agosto	5	300
154		Agosto	17	333
154		Agosto	19	347
154		Octubre	14	438
155		Agosto	19	347
155		Agosto	28	364
155		Octubre	14	438
156		Abril	15	127
156		Agosto	19	347
156		Octubre	14	438
157		Abril	15	127
157		Mayo	14	156
157		Agosto	19	347
157		Agosto	28	358
157		Agosto	28	364
157		Octubre	14	438
158	3	Abril	15	127
158		Agosto	19	347
158		Agosto	28	364
158		Octubre	14	438
159		Agosto	5	300
160		Julio	22	270

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
160		Agosto	5	300
160		Agosto	17	333
160		Octubre	14	438
161		Octubre	14	438
162		Abril	13	123
162		Julio	22	270
162		Agosto	19	347
163		Octubre	30	363
164		Abril	9	86
164		Abril	15	127
166		Julio	27	294
167		Abril	9	86
169		Junio	17	239
169		Julio	27	294
170		Abril	9	86
170		Agosto	13	312
176		Febrero	20	53
177		Febrero	20	53
181		Mayo	14	146
181		Mayo	14	161
182		Febrero	9	37
182		Octubre	30	455
183		Junio	17	239
183		Julio	24	287
185		Abril	9	106
187		Febrero	9	37
187	9	Abril	9	86
187		Junio	17	239
187	9	Julio	24	287
189		Febrero	9	37
190		Febrero	9	37
191		Junio	17	239
191		Julio	6	257

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
192		Febrero	9	37
194		Febrero	9	37
196		Febrero	9	37
197		Febrero	9	37
197		Junio	17	239
197		Julio	6	257
197	2	Julio	24	287
199		Febrero	9	37
200		Febrero	9	37
201		Febrero	9	37
203		Octubre	21	444
204		Junio	17	239
204		Octubre	21	444
205		Junio	17	239
205		Octubre	21	444
206		Junio	17	239
206		Junio	26	245
210		Junio	17	239
210		Julio	6	257
214		Abril	9	94
214		Abril	23	131
214		Mayo	14	141
214		Junio	17	185
214		Junio	17	196
214		Junio	17	204
214		Junio	17	209
214		Junio	17	215
214		Junio	17	224
214		Junio	17	229
214		Junio	17	234
214		Agosto	13	316
214		Agosto	17	339

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE LA SENTENCIA		PAGINA
214		Octubre	21	356
214		Octubre	30	363
214		Octubre	14	366
214		Agosto	28	370
214		Octubre	14	407
214		Octubre	14	421
214		Octubre	30	455
215		Febrero	9	37
215		Abril	9	94
215		Abril	23	131
215		Junio	17	185
215		Junio	17	196
215		Junio	17	204
215		Junio	17	209
215		Junio	17	215
215		Junio	17	224
215		Junio	17	229
215		Junio	17	234
216		Octubre	14	421
217		Agosto	5	300

PUBLICACIONES DEL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Esta obra se imprimió en los Talleres Gráficos de la Penitenciaría Central de Colombia.

BOGOTA, D. E., 1974