

R E P U B L I C A D E C O L O M B I A

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMOS CLII y CLIII

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL



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

SALA PLENA

Doctores AURELIO CAMACHO RUEDA, *Presidente*.
ALEJANDRO CORDOBA MEDINA, *Vicepresidente*.
Alfonso Guarín Ariza, *Secretario*.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores JOSE GABRIEL DE LA VEGA, *Presidente*.
Luis Francisco Serrano A., *Secretario*.

MAGISTRADOS: Doctores José Gabriel de la Vega.
Luis Carlos SÁCHICA (desde septiembre 14 de 1977).
Guillermo González Charry.
Gonzalo Vargas Rubiano (desde marzo 21 de 1979).
Eustorgio Sarria.
Miguel Lleras Pizarro (desde 12 de julio de 1979).
Luis Sarmiento Buitrago.

SALA DE CASACION CIVIL

Doctores HUMBERTO MURCIA BALLEEN, *Presidente*.
Alfonso Guarín Ariza, *Secretario*.

MAGISTRADOS: Doctores Aurelio Camacho Rueda.
Héctor Gómez Uribe (desde marzo 13 de 1978).
Ernesto Escallón Vargas.
Ricardo Uribe Holguín (desde agosto 18 de 1976).
José María Esguerra Samper.
Germán Giraldo Zuluaga.
Humberto Murcia Ballén.
Alfonso Peláez Ocampo.
Alberto Ospina Botero (desde agosto 26 de 1976).

SALA DE CASACION PENAL

Doctores MARIO ALARIO D'FILIPPO, *Presidente*.
Evencio Posada, *Secretario*.

MAGISTRADOS: Doctores Mario Alario D'Filippo.
Fabio Calderón Botero (desde febrero 9 de 1977).
Humberto Barrera Domínguez.
Pedro Elías Serrano Abadía (desde julio 19 de 1976).
Jesús Bernal Pinzón.
Alfonso Reyes Echandía (desde noviembre 23 de 1979).
Federico Estrada Vélez.
Dante Fiorillo Porras (desde marzo 13 de 1978).
Alvaro Luna Gómez.
Luis Enrique Romero Soto.
Julio Roncallo Acosta (hasta 20 de enero de 1975).
Gustavo Gómez Velásquez (desde 21 de octubre de 1975).
José María Velasco Guerrero.

SALA DE CASACION LABORAL

Doctores JUAN BENAVIDES PATRON, Presidente.
Vicente Mejía Osorio, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores José Enrique Arboleda Valencia.
Jerónimo Argáez Castello (desde 14 de junio de 1976).
Alejandro Córdoba Medina.
Juan Benavides Patrón.
Hernando Rojas Otálora (desde el 13 de julio de 1976).
Luis Fernando Uribe Restrepo (desde marzo 13 de 1978).
Miguel Angel García.
Jorge Gaviria Salazar.
Juan Hernández Sáenz (desde septiembre 16 de 1976).
Juan Manuel Gutiérrez Lacouture (desde abril 6 de 1976).
José Eduardo Gnecco Correa.

RELATORIA

RELATORES: Doctores María Teresa Garcés de Angel (hasta agosto de 1979). Sala
Constitucional.
Miguel A. Roa Castelblanco (desde septiembre 17 de 1979).
Sala Constitucional.
Héctor Roa Gómez, Sala Civil.
Hernán Prieto Rincón, Sala Penal.
Ignacio Gómez Zapata, Sala Laboral.
Manuel A. Vanegas M. (desde abril 1º de 1976), Sala Laboral.

AÑO 1975

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR CONSTITUCIONAL	DOCTOR MIGUEL ANTONIO ROA CASTELBLANCO
RELATOR CIVIL	DOCTOR HECTOR ROA GÓMEZ
RELATOR PENAL	DOCTOR HERNAN PRIETO RINCON
RELATOR LABORAL	DOCTOR MANUEL ANTONIO VANEGAS

TOMOS CLII-CLIII — Bogotá-Colombia — Año 1975 — Números 2393-2394

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO DE 1975 POR UNANIMIDAD DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA

“La Corte Suprema de Justicia deplora con profundo pesar la muerte de la señora doña Ligia Botero de Gutiérrez Anzola, esposa del doctor Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, ilustre ex Magistrado de la corporación a quien hace llegar su voz de sentida condolencia, lo mismo que a sus hijos y a los demás miembros de tan distinguida familia”. (Sesión del día 5 de febrero).

“La Corte Suprema de Justicia se asocia al duelo que embarga al señor doctor Luis Francisco Serrano, muy distinguido Secretario de la Sala Constitucional de la Corte, a su distinguida esposa y demás familiares, por el fallecimiento de su hijo Luis Francisco Serrano Ferrer y deplora muy sinceramente la pérdida que él representa para su hogar y para la juventud colombiana”. (Sesión del día 5 de febrero).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión ordinaria de hoy, deplora el fallecimiento del señor General Gustavo Rojas Pinilla, quien desempeñó el cargo de Presidente de la República desde el 13 de junio de 1953 hasta el 10 de mayo de 1957, y se asocia al duelo de sus familiares. Una comisión de su seno visitará a la señora Carola Correa de Rojas Pinilla, sus hijos Carlos, Gustavo y María Eugenia Rojas, y al doctor Samuel

Moreno Díaz, y les hará entrega de esta moción”. (Sesión del día 5 de febrero).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, registra con inmenso pesar la muerte del señor doctor Rito Ricardo Beltrán Reyes, quien prestó eminentes servicios a la justicia en los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Santa Rosa de Viterbo y Tunja, en donde se destacó por sus grandes condiciones de jurista y de ciudadano. Transcribese esta proposición a su viuda, señora Emma Ochoa de Beltrán, a su hija señorita Esperanza Beltrán Ochoa y a los mencionados Tribunales Superiores”. (Sesión del día 5 de marzo).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de la fecha deja constancia de su sentimiento de pesar por el fallecimiento del distinguido ciudadano Apolinar Salazar Bravo, padre del señor Consejero de Estado, Gustavo Salazar Tapiero, y expresa a éste, a su esposa y a su distinguida familia su solidaridad en la pena que los aflige”. (Sesión del día 11 de abril).

“La Corte Suprema de Justicia presenta cordial y afectuoso saludo al doctor Juan Francisco

Mujica, eminente jurista, profesor universitario y miembro que fue de la corporación, con motivo de haber llegado a los 80 años de edad, culminación de una vida ejemplar consagrada al servicio del derecho y la juventud". (Sesión del día 11 de abril).

—

“La Corte Suprema de Justicia registra conmovida en su sesión plenaria de esta fecha el reciente fallecimiento, ocurrido en Medellín, de doña Ofelia Arango de Rendón, distinguida dama cuyas virtudes cristianas ennoblecieron un respetable hogar antioqueño, y con tal motivo deja expreso testimonio de su profundo pesar. Transcribese esta moción en nota de estilo a su esposo, doctor Gustavo Rendón Gaviria, ex Magistrado de esta corporación, y a sus hijos”. (Sesión del día 18 de abril).

—

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, enterada de que el día 9 de mayo del corriente año se le impondrá al honorable Magistrado doctor Miguel Angel García la condecoración ‘José Ignacio de Márquez’, con la que lo ha distinguido el Gobierno Nacional en reconocimiento de sus indiscutibles condiciones de gran jurista y excelente Magistrado, le hace llegar su felicitación más sincera, y aprovecha la oportunidad para expresarle una vez más su solidaridad. Transcribese al honorable Magistrado, doctor Miguel Angel García en nota que le será personalmente entregada por el Presidente de la corporación”. (Sesión del día 2 de mayo).

—

“La Corte Suprema de Justicia al saber que en esta ciudad capital falleció la señora Inés Estrada de Gómez, madre del doctor César Gómez Estrada, expresa su sentimiento de profundo pesar a éste y a su distinguida familia por la pena que los aflige”. (Sesión del día 5 de mayo).

—

“La Corte Suprema de Justicia,

“Considerando:

“Que la Nación se apresta a celebrar los cuatrocientos cincuenta años de la fundación de la

ciudad de Santa Marta, hecho cumplido el día 29 de julio de 1525;

“Que Santa Marta, desde entonces y a través de los regímenes de colonia e independencia, ha estado vinculada a memorables jornadas de libertad, con generosidad y coraje;

“Que ha sido y es centro de cultura y espíritu cívico, cuyas acendradas virtudes la hacen acreedora al reconocimiento y a la gratitud de los colombianos,

“Resuelve:

“La Corte Suprema de Justicia se asocia con honda satisfacción al homenaje que se le tributa a la ciudad de Santa Marta con motivo de cumplir cuatrocientos cincuenta años de existencia; exalta sus méritos, a la vez que comparte el regocijo público que suscita tan señalado hecho histórico.

“Comuníquese la presente Resolución, en nota de rigor, a los señores Gobernador del Departamento del Magdalena y Alcalde de Santa Marta”. Publíquese en la *Gaceta Judicial*. (Sesión del día 17 de julio).

—

“La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de la fecha, deja constancia de su sentimiento de pesar por el fallecimiento de la señora Clementina Lleras de Vargas, hija del doctor Carlos Lleras Restrepo, ex Presidente de la República y de su distinguida esposa Cecilia de la Fuente de Lleras, y les hace llegar, así como a sus demás familiares, sus sentimientos de solidaridad en esta hora de dolor.

“Esta proposición será puesta en mano del señor ex Presidente Lleras Restrepo y de su señora esposa, por los miembros de la Sala de Gobierno de la corporación”. (Sesión del 21 de julio).

—

“La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el retiro del cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta Sala Penal, del doctor Rodrigo Ninero Noguea, quien durante veinticinco años, quince de ellos como Magistrado, prestó sus servicios a la Administración de Justicia con dignidad, decoro y pericia”. (Sesión del día 25 de agosto)

“La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de la fecha de su pesar por el retiro del Magistrado doctor Miguel Angel García, quien se distinguió por su probidad, inteligencia, dedicación al trabajo y noble espíritu de compañerismo. Transcribáse al doctor García e insértese en la *Gaceta Judicial*”. (Sesión del día 15 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de la fecha, deplora el execrable atentado en que perdió la vida el distinguido oficial de nuestras Fuerzas Militares, señor General Rafael Rincón Quiñónez, Inspector General del Ejército, y expresa a todos los cuerpos integrantes de dichas fuerzas su sentimiento de pesar por tan sensible pérdida y de solidaridad en el duelo que las aflige y que afecta de igual modo a su distinguida familia y a la sociedad colombiana. Transcribáse al señor Ministro de la Defensa Nacional, al señor Comandante de las Fuerzas Militares y a la viuda e hijos del extinto”. (Sesión del 15 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia, se asocia al homenaje que la Academia Colombiana de Jurisprudencia rinde el día 24 de septiembre de 1975 al doctor Darío Echandía, Magistrado que fue de esta corporación, ex Presidente de la República, auténtico representante del país, como humanista insigne, como maestro de las ciencias jurídicas y como persona de aquilatadas virtudes públicas y privadas. Transcribáse al doctor Echandía y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia”. (Sesión del día 24 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia se asocia al justo homenaje que, como motivo del sesquicentenario de su nacimiento, rinden la Nación entera y su ciudad natal de Cartagena al ilustre estadista y gran patriota, doctor Rafael Núñez, varias veces Presidente de la República, varón prestigioso cuyo pensamiento marcó honda y perdurable huella en el destino de la patria, a la cual señaló las metas de la unidad política y la de descentralización administrativa que el país conservándola, la ha vigorizado y perfeccionado para atemperarla al necesario desarrollo económico.

“Comisionáse al Presidente de la corporación y a los honorables Magistrados José Gabriel de la Vega y Mario Alario D’Filippo para hacer entrega de esta proposición al señor Presidente de la Academia de Historia de Cartagena”. (Sesión del día 26 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de hoy, deja constancia de sus más vivos sentimientos por el voluntario retiro de su seno, del señor doctor Julio Roncallo Acosta, después que durante quince años ha venido sirviendo el cargo de Magistrado con notorio brillo intelectual, consagración y pulcritud intachable, de lo cual deja testimonio en la redacción de meritorias providencias, admirables por la pureza del estilo y la precisión jurídica de su contenido.

“Como lo afirma en la renuncia que con carácter de irrevocable presentó a la Sala Plena de la Corte en la sesión del día dos de octubre último, sus colegas de ayer y de hoy reconocemos, unánimemente que su dilatada tarea al servicio de la justicia se sustentó siempre sobre los imperativos de una vida limpia, libre de consideraciones o intereses subalternos, galardón suyo que puede entregar orgullosamente a quienes le pertenecen, seguro de haber honrado a la Corte y de haberse honrado a sí mismo.

“La corporación agradece, una vez más, el valioso concurso que durante largos años recibió del señor Magistrado doctor Julio Roncallo Acosta y formula votos fervientes por su ventura personal y la de los suyos.

“Una comisión de su seno entregará al señor Julio Roncallo Acosta, el texto de esta proposición”. (Sesión del día 14 de octubre).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de la Sala Plena de hoy, deplora el fallecimiento del doctor Roberto Castañeda Rada, distinguido abogado del Departamento del Magdalena, Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, del cual era su digno Presidente, y quien en el ejercicio de sus actividades como funcionario y como profesional deja un recuerdo imperecedero por su honestidad e inteligencia.

“Transcribáse en nota de estilo a su esposa Rosa Hernández de Castañeda, a sus hijos Augusto Bermúdez, Fula y Diana Margarita de Bermúdez, Edgardo Roberto, Hernán Alvaro, Roberto Javier, Patricia Eufragia, Jorge Alber-

to, Alvaro Inocencio, María Teresa y Mónica del Carmen Castañeda Hernández; a sus padres Roberto Castañeda D. y Ana Rada de Castañeda, a sus hermanos Jesús Rendón y Gloria Castañeda de Rendón, Bertha Castañeda Rada y Tomás Castañeda Rada". (Sesión del día 22 de octubre).

"La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de hoy de su regocijo por la exaltación de que ha sido objeto el honorable Magistrado doctor Juan Benavides Patrón por la Pontificia Universidad Javeriana al asignarlo como Decano de su Facultad de Derecho, justo reconocimiento de las insignes calidades de jurista y de hombre probo que adornan a tan distinguido Magistrado.

"Transcribáse al doctor Benavides Patrón y a la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana e insértese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del día 23 de octubre).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el fallecimiento repentino del doctor Eduardo Aguilar Vélez, miembro muy

distinguido del Consejo de Estado y ex Presidente de la misma corporación y le expresa su profunda condolencia a la señora esposa, a los hijos, a los demás familiares del doctor Aguilar Vélez y a los señores miembros del Consejo de Estado.

"Comisiónese al doctor Germán Giraldo Zuñuaga para que represente a la Corte en las exequias del doctor Aguilar Vélez". (Sesión del día 10 de diciembre).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el fallecimiento del señor Marco Aurelio Monroy Cañón, padre del doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, actual Magistrado de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y eminente jurista, y le hace llegar sus sentimientos de solidaridad en esta hora de dolor.

"Transcribáse en nota de estilo al doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, y a sus hermanos, doctores Jaime, Darío, Danilo, Alfonso y Bertha Cecilia Monroy Cabra". (Sesión del día 16 de diciembre).

INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE INVERSIONES O GASTOS PUBLICOS

Sólo en algunos casos pertenece al Gobierno. —1. Constitucionalidad del artículo 2, en su inciso 1 y literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 del proyecto de ley número 96 de 1972, originario de la Cámara de Representantes y registrado en el Senado bajo el número 137 de 1972, “por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer Centenario de Supatá y se dictan otras disposiciones”.—2. Inexequibilidad del literal g) del mismo artículo 2 del proyecto de ley a que se contrae el punto anterior.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente, doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por Acta número 1 de 23 de enero de 1975.

Bogotá, D. E., enero veintitrés (23) de mil novecientos setenta y cinco. (1975).

A la Cámara de Representantes se sometió, en 1972, un proyecto de ley “por el cual la Nación se asocia a la celebración del primer Centenario de Supatá y se dictan otras disposiciones”. Tanto en la Cámara de origen como en el Senado de la República se tramitó esa propuesta legislativa en forma constitucional, recibiendo aprobación y adopción. Remitido el expediente a la Presidencia de la República para sanción, el gobierno, el 28 de noviembre de 1973, lo objetó por inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

“En el expediente formado por los documentos que acreditan el trámite seguido por el proyecto de ley mencionado, aparece que fue presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por uno de sus miembros, el doctor Abelardo Duarte Sotelo.

“Aunque comparte el justo homenaje que la Nación rinde al fundador de Supatá y a sus pobladores con ocasión de cumplir el Primer Centenario de su fundación, el Gobierno Nacional cree de su deber, con todo el respeto que le merecen las decisiones del Congreso de la República, objetar por inconstitucionalidad el artículo 2º del proyecto de ley, en razón de que

de conformidad con el inciso 2º del artículo 79 de la Constitución Nacional la iniciativa legislativa en materia de inversiones o gastos públicos está reservada exclusivamente al Gobierno.

“Se ha empleado para decretar las inversiones contenidas en el artículo 2º del proyecto el sistema de dar facultades extraordinarias al gobierno, en ejercicio del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, pero ello no le quita el carácter de inversiones públicas a las obras que debe llevar a cabo el Ejecutivo en cumplimiento de la norma comentada”.

El artículo 79 de la Constitución, cuyo inciso segundo invoca el señor Presidente de la República, dice así:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

“Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios o cargos de la Nación o los transpasen 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, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

“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.

“Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

“Las leyes a que se refieren los incisos 2º y 3º del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del artículo 80”.

* * *

Las Cámaras legislativas, al estudiar las objeciones formuladas por el Presidente de la República las declararon infundadas, por considerar que durante el procedimiento de formación de la ley a que dió lugar el proyecto que conmemora el centenario de Supatá y establece otras disposiciones no se infringió el inciso segundo del artículo 79 de la Carta y sí se tuvo en consideración el inciso tercero del mismo texto, en concordancia con el 76-20.

* * *

Para resolver se procede a transcribir el proyecto de ley objetado, y luego se redactarán las consideraciones que motivan este fallo.

Proyecto

“LEY NUMERO ... DE 1974

“Por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer Centenario de la fundación de dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1º La Nación se asocia a la celebración del primer Centenario de la fundación de Supatá, Cundinamarca, y rinde tributo de admiración a su fundador el Presbítero Camilo Ignacio Moreno y a las virtudes cívicas de sus moradores.

“Artículo 2º Facúltase al Gobierno Nacional por el término de dos (2) años, contados a partir de la sanción de la presente ley, para llevar a cabo las siguientes obras fundamentales para la comunidad de Supatá:

a) Construcción y dotación de la Sede para el Colegio Departamental de Nuestra Señora de la Salud.

b) Electrificación del Municipio (Urbana y Rural).

c) Terminación del Alcantarillado y pavimentación de las calles de la población.

d) Construcción del Salón Cultural Camilo Ignacio Moreno.

e) Construcción de un parque con el nombre de los Panches, en homenaje a los más antiguos pobladores de la región.

f) Construcción del camino vecinal Supatá-El Imparal y demás caminos veredales que se consideren necesarios, y

g) Auxilio a las obras socio-económicas que adelante la Parroquia.

“Artículo 3º Esta ley rige desde su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., ... diciembre de 1974”.

Consideraciones.

Legislativo y gobierno discrepan sobre dos puntos: Se considera, de una parte, que todas las leyes que causen un gasto público, de la naturaleza que fuere, requieren como requisito esencial de validez, que sean dictadas a iniciativa del gobierno; y se estima, de otro lado, que las disposiciones legislativas, cuando consisten en el otorgamiento de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76-12 de la Constitución, pueden, en casos como el contemplado en el proyecto transcrito, ser sometidas a las cámaras por cualquiera de sus miembros o por los ministros, sin comprobaciones previas de ninguna clase. Son puntos de vista inconciliables.

* * *

Se impone recordar, ante todo, que existe regla constitucional sobre presentación de proyectos de ley, las que “pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho”. (Artículo 79, inciso 1).

* * *

Esa norma general sufre algunas excepciones, y entre ellas destaca la consagrada en el inciso 2 del mismo artículo 79, ya copiado, el cual reserva al gobierno la potestad de poner a consideración del Congreso los proyectos que conciernan a lo siguiente:

Ley Orgánica del presupuesto, esto es, sobre procedimiento y otros requisitos que precisa observar en la formación y ejecución del presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

Planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas, con inclusión de los recursos e inversiones necesarios al cumplimiento de los mismos. Entre estos cálculos deben figurar las inversiones privadas que se solicitan a los particulares cuando la planificación es concertada, caso en el cual, para atraer al capital privado a la ejecución de obras comprendidas

en los planes, se le ofrecen ventajas y alicientes, por lo común de índole tributaria.

Estructura de la administración nacional, (ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleados y el régimen de prestaciones sociales. Nótese que la fijación de escalas y reglas acerca de remuneraciones, según expresa el inciso 2 del artículo 79, sólo se relaciona con la "administración nacional", es decir, con funcionarios de la rama ejecutiva (V. artículos 55, 57). Dicho texto no mira a senadores y representantes (artículos 56 y 113) ni a los servidores de las cámaras (artículos 103, 5º, 208, parágrafo). El mandato que se glosa tampoco atañe a miembros de la rama jurisdiccional (artículo 58) que tiene funciones distintas y separadas (artículo 55) o a empleados de ésta, cuyos cargos, sueldos y prestaciones incumben fijar a la ley, sin restricciones en cuanto a iniciativa, por no quedar comprendidos en la excepción que contempla específicamente el artículo 76-9 en relación con el 79-2, y estar sometidos en lo tocante a condiciones de elección de magistrados y jueces y garantías de independencia a textos especiales de la Carta (artículos 150, 155, 156, 157, 158, 160, etc.) y en todo lo demás, a un régimen legal carente de cortapisas relativas a la autonomía del legislador, salvo en el punto que señala el artículo 153 (V. además artículos 58, 147, 152, 154, 158, inciso 3, 164, 161). Como es evidente, la administración se distingue de la legislación y de la jurisdicción, y de ahí que Constitución y leyes, por la lógica del sistema político colombiano, consideren a las autoridades que cumplen esos cometidos esenciales de modo diferente (V., por ejemplo, Ley 24 de 1974, artículo 3). Los funcionarios de la administración, los legisladores y sus empleados, los jueces y auxiliares de la rama jurisdiccional obedecen a estatutos especiales, y, de modo particular, las reglas que les son aplicables en punto a remuneraciones laborales no son comunes. Lo que hace la excepción que contempla el artículo 79-2 respecto de la "administración nacional" y que, por excepcional, no puede extenderse a los encargados de legislar y juzgar, solo comprende a los miembros de la primera, únicamente a ellos, en lo que toca a escalas de remuneración y régimen de prestaciones sociales (Véase en el mismo sentido sentencia 13 diciembre 1972).

Pautas genéricas para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio monetario y el comercio exterior y modificar los aranceles y

demás disposiciones referentes a las aduanas; materias que por su naturaleza exigen datos y conocimientos que normalmente conoce y maneja el gobierno, encargado de llevarlas a efecto así en lo interno como en el orden internacional.

Inversiones públicas, esto es, erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser en algún modo económicamente productivas o que toman cuerpo en bienes de utilización perdurable, llamadas también, "de capital", por oposición a las de "funcionamiento", que se hallen destinadas por lo común a extinguirse con su empleo; denominaciones éstas que, según el uso general, deben tenerse en cuenta para interpretar el alcance de las "inversiones públicas" de que habla el inciso 2 del artículo 79. Por esto se afirma con acierto que la restricción sobre iniciativa parlamentaria de proyectos de ley que originen gastos sólo hace referencia a los de inversión. Lo que obviamente no incluye los de funcionamiento sino en las hipótesis previstas de manera señalada por la Constitución.

Inversiones privadas, o sea aplicación de caudales particulares a fines sociales, por orden del legislador; lo que ordinariamente no es propio de éste, ya que la organización constitucional descansa en la propiedad privada, la libre iniciativa y la libertad de empresa, las cuales no puede desconocer la ley sino en extremos muy excepcionales, dominados por motivos superiores de utilidad pública y mediante manifestaciones y trámites previstos en la Carta (V. artículos 30, 31, 32, 33, 34, 37, 39, etc.).

Participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, cuyas consecuencias económicas y fiscales se encuentra el Ejecutivo en mejor capacidad de apreciar.

Aportes a empresas industriales o comerciales del Estado, a cuyas autoridades ejecutivas, así como toca poner en obra las leyes que decretan su creación, también debe de corresponder la iniciativa indispensable para poderlas constituir.

Por último, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, porque la necesidad de instituir las y sus consecuencias pueden ser juzgadas más cabalmente por el gobierno, ya que la administración valora directamente los resultados tributarios al través de la ejecución presupuestal, y a ella compete cuidar de la exacta recaudación de las rentas y ordenar su inversión (artículos 120-11, 208). Sin embargo, y dada la importancia política y económica de tales exenciones, está previsto que para las personales del impuesto sobre la renta y complementarios, los miembros del Congreso, recupe-

rando en parte una tradicional aptitud, tendrán libre iniciativa (artículo 79, inciso 3).

Las excepciones enumeradas, como tales excepciones, reclaman entendimiento restrictivo, y por ello no es dable concluir que del inciso 2 del artículo 79 se infiera que todo gasto público, sin distinciones, tiene que ordenarse mediante leyes dictadas o reformadas por la sola iniciativa del gobierno. Al contrario: la regla antes invocada prevé que los ordenamientos legales "pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho", salvo disposición constitucional contraria. Y ya se vió que la lista de leyes sobre expensas oficiales consignadas en el inciso segundo del artículo 79, en ninguno de sus renglones habla de gastos públicos en términos absolutos sino de algunos de ellos, taxativamente enunciados, únicos que reclaman la iniciativa gubernamental, y que, de acuerdo con el mandato que se analiza, son:

—Erogaciones para planes y programas de desarrollo.

—Fijación de las escalas de remuneración dentro de las cuales el gobierno determinará el emolumento correspondiente a los distintos empleos administrativos (artículo 120-21) y régimen de prestaciones de los funcionarios también pertenecientes a la administración nacional, sector que no comprende a los senadores y representantes y servidores del Congreso, ni a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que actúen ante ellos (artículo 142 C. N.).

—Inversiones públicas.

—Participaciones o transferencias de rentas nacionales.

—Aportes del Estado en sociedades industriales y comerciales.

—Y exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, con salvedad respecto de las relativas a las exenciones personales al gravamen sobre la renta y complementarios, las cuales pueden asimismo ser propuestas por los miembros del Congreso.

• • •

Visto el ámbito bien demarcado de estas excepciones relativas a erogaciones individualizadas, procede establecer si él comprende al artículo 2 del proyecto objetado, por el cual se busca conferir autorizaciones extraordinarias al gobierno para que en el plazo de dos años, contados desde la fecha de la sanción de la ley, lleve a cabo en el Municipio de Supatá obras de construcción y dotación del Colegio de Nuestra

Señora de la Salud; electrificación del distrito, terminación del alcantarillado y pavimentación de calles, construcción de un salón cultural y de un parque y caminos vecinal y vederal y, en fin, prestar apoyo a las tareas sociales que adelanta la parroquia.

La misión que el proyecto confía al gobierno consiste en promover y auxiliar obras de conveniencia general para una comunidad de tipo rural, cuya realización supone hacer erogaciones provenientes de los fondos nacionales, en oportunidad y cuantía que se dejan a elección suya, según sus posibilidades. El cumplimiento de tales medidas impondría hacer un gasto perteneciente a la clase de las "inversiones públicas", vale decir consistentes en objetos perdurables, de naturaleza productiva, porque redundarían en bienes materiales e intelectuales para los habitantes de Supatá, y que, por lo mismo, no se distinguen por el carácter transitorio que caracteriza a las erogaciones de funcionamiento. Apreciado bajo este aspecto, precisaría decir que el proyecto materia de objeciones presidenciales, por decretar un gasto catalogable entre las inversiones públicas que menciona el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución, debe, en principio, ser propuesto por el gobierno.

Pero si se tiene en cuenta que el Ejecutivo, de cumplir la voluntad del legislador consagrada en el proyecto objetado, no haría sino "fomentar empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo", — y así las ha considerado el gobierno en su pliego de objeciones— es fuerza reconocer que el artículo 2 del proyecto en estudio corresponde exactamente a los que el congreso puede erigir en ley, a virtud del artículo 76-20 de la Carta, sin que sea menester iniciativa del gobierno, porque así lo prescribe el inciso 3 del mismo artículo 79. El proyecto materia de objeciones no requiere, pues, propuesta gubernamental.

Pero tales proyectos del numeral 20 necesitan traducirse en realidad "con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes", estudios que deben presentarse con todos los pormenores de especificaciones, diseños y planos referentes a los trabajos que se hayan de realizar y —es obvio— a sus presupuestos de costos calculados para el momento en que vayan a adelantarse y terminarse. Sin el lleno de estas condiciones, los proyectos sobre fomento de obras útiles o benéficas no son viables ante el congreso, y la ley que los adoptara sería inconstitucional, aunque el proyecto inicial lo hubiera propuesto el Gobierno. A esta materia, por su carácter muy genérico, conviene reglamentación legal que la encauce y facilite su realización práctica.

Sin embargo, es de advertir que en el caso de autos no se trata de un proyecto de fomento a obras benéficas que deban realizarse inmediatamente o a breve plazo, sino de autorizaciones extraordinarias para que, si el gobierno lo tiene a bien, les dé efectividad, total o parcial, en el lapso dilatado de dos años que empezaría a contarse desde la sanción de la ley. En tales circunstancias no tendría la iniciativa parlamentaria que se analiza por qué presentar planes y programas sobre unas obras futuras, de las que se ignora cuáles serían las especificaciones de las que se resuelva emprender y, menos aún, el monto de sus costos. Los planes y programas correspondientes a esas obras o a algunas de ellas, aludidas en el numeral 20 del artículo 76, no podrían confeccionarse sino previa decisión del gobierno de verificarlas y habida cuenta oportuna de las disponibilidades de fondos y del factor de los precios. Por tanto, no teniendo objeto la presentación de planes y programas sobre proyectos cuya ejecución contingente se deja al arbitrio del gobierno, es a éste a quien correspondería hacerlos si decidiera llevarlos a ejecución y en el momento de proceder a ellos. De esto se sigue que los proyectos de autorizaciones extraordinarias al ejecutivo para que, en sustitución del legislador, dicte decretos-leyes sobre futuro fomento de empresas útiles o benéficas, no requieren ser acompañados al congreso de los referidos planes y programas, tarea que en el evento que ahora se considera incumbe cumplir al gobierno en su condición de legislador extraordinario, si resuelve ejercer las facultades de que lo invista el Congreso.

Conclusión: como los proyectos de ley sobre fomento de empresas útiles o benéficas, no son de la sola iniciativa gubernamental y pueden proponerse al Congreso tanto por los miembros de éste como por los ministros, el relativo a la conmemoración del centenario de Supatá, presentado por un representante a la Cámara, no adolece, por este aspecto, de ningún vicio constitucional (artículos 76-20 y 79, inciso 3). Y dado que los proyectos de ley sobre autorizaciones extraordinarias al Ejecutivo para que, en vez del Congreso, ordene fomentar a largo plazo obras útiles o benéficas, no requieren que con ellos se presenten planes y programas correspondientes a las respectivas obras o auxilios, resulta evidente que el proyecto cuya constitucionalidad se examina tampoco infringe los requisitos sobre planes y programas que establece el artículo 76-20 del estatuto político. Los planes y programas han de concretarse al momento de la ejecución de las obras y auxilios.

Establecido lo anterior, falta comprobar si el proyecto objetado, por consistir en autorizaciones extraordinarias de las que trata el artículo 76-12 de la Carta, reúne los requisitos de temporalidad y precisión que esta disposición exige.

En cuanto a lo primero, no cabe duda de que el Ejecutivo deberá obrar dentro de un plazo determinable: dos años desde la sanción de la ley. No hay reparo que formular al respecto.

En cuanto al requisito de la precisión, es decir, de la suficiente determinación del objeto de las facultades extraordinarias, se observa: Construir un edificio para un colegio departamental; llevar a cabo instalaciones eléctricas en el mismo lugar y terminar sus obras de alcantarillado; construir un salón cultural, un parque, un camino vecinal y vías veredales [literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 objetado], son cosas precisas que pueden realizarse en virtud de un ordenamiento legal concebido en los términos que usan los literales a) a f) citados. Ellos satisfacen la exigencia que se considera y por ello se ajustan en ese punto a la Constitución.

En cambio el literal g), que se refiere a un "auxilio a las obras socio-económicas que adelanta la Parroquia" adolece de una vaguedad tal, que sería imposible, con datos tan insuficientes, que el gobierno estuviese en capacidad de conocer a qué auxilio concreto obedeció el pensamiento del legislador. El literal g), por imprecisión, apugna con el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 90 de la Constitución, decide:

Primero.

Es CONSTITUCIONAL el artículo 2, en su inciso 1 y literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 del proyecto de ley número 96 de 1972, originario de la Cámara de Representantes y registrado en el Senado bajo el número 137 de 1972, "por el cual la Nación se asocia a la celebración del Primer Centenario de Supatá y se dictan otras disposiciones", artículo que fue materia de objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el señor Presidente de la República en 28 de noviembre de 1973, y que la Cámara de Representantes y el Senado de la República declararon infundadas en sesiones de los días 12 y 13 de diciembre de 1973;

Segundo.

Es INEXEQUIBLE el literal g) del mismo artículo 2 del proyecto de ley a que se contrae el punto anterior.

Publíquese, insértese en la "Gaceta Judicial" y devuélvase el expediente al señor Secretario General de la Presidencia de la República. Cúmplase.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D' Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina,

Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Federico Estrada Vélez.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ELECCION DE LOS CONSEJEROS DE ESTADO

La Cooptación. — No es del caso acceder a las peticiones de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada según acta número 2 de 30 de enero de 1975.

Bogotá, D. E., 30 de enero de 1975.

Negocio Electoral. — Demanda de nulidad del nombramiento como Consejero de Estado del doctor Carlos Restrepo Piedrahíta.

I. Hechos.

1. El Consejo de Estado Sala Plena, en su sesión del día 2 de julio de 1974, eligió al doctor Carlos Restrepo Piedrahíta como Consejero de Estado, en reemplazo del doctor Mario Rodríguez Monsalve.

2. La misma Entidad, en su sesión del día 23 de julio de 1974, confirmó dicho nombramiento en propiedad, “por reunir los requisitos constitucionales y legales”.

3. El ciudadano Alfonso Isaza Moreno, en escrito de 10 de julio del año en curso, demandó ante la Corte “la declaratoria de nulidad del nombramiento hecho en la persona del doctor Carlos Restrepo Piedrahíta como Consejero de Estado, según acta de 2 de julio del corriente año, nombramiento llevado a cabo por el honorable Consejo de Estado, sin concurso previo y para llenar una vacante en propiedad”. Funda esta acción “en los artículos 45, 136, 162 y 215 de la Carta, como también en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales aprobados por la Ley 74 de 1968”. Y agrega el demandante: “Finalmente, me baso especialmente en el artículo 5º del Plebiscito, conforme al cual, todo nombramiento administrativo o jurisdiccional deberá ser hecho dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de ascensos al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido”.

4. Con anterioridad a la demanda, y en escrito de 4 de julio del año en curso, el mismo actor había solicitado del Consejo de Estado, la revocación del nombramiento recaído en la persona del doctor Restrepo Piedrahíta, para que en su lugar se le nombrara a él.

5. A esta solicitud correspondió la siguiente providencia del Consejo de Estado:

“Consejo de Estado.

“Presidencia. — Bogotá, julio quince de mil novecientos setenta y cuatro. El abogado Rafael (sic) Isaza Moreno, en el memorial que antecede, solicita “ser nombrado Consejero de Estado, previa revocatoria del nombramiento que se hizo sin concurso en la persona del distinguido jurista y exparlamentario doctor Carlos Restrepo Piedrahíta”. — Fundamenta su solicitud en el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959, y en los artículos 5º del Plebiscito de 1957 y 162 de la Constitución Nacional. También invoca la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Sala Plena del Consejo autorizó a la presidencia de la Corporación para resolver el pedimento del doctor Isaza. — Las disposiciones que invoca el memorialista no le otorgan ningún derecho. El nombramiento del doctor Restrepo Piedrahíta, fue notificado y mal puede ahora revocarse sin su consentimiento. Se violaría así el artículo 21 citado por el doctor Isaza. A éste no le ha ocasionado agravio injustificado alguno. La carrera judicial no está aún reglamentada y ella, de conformidad con la ley que ordena expedir las normas constitucionales, sólo alcanza hasta el nivel de Tribunales. — No se vé tampoco violación de las normas constitucionales que se invocan. — En consecuencia no se accede a lo solicitado por el doctor Alfonso Isaza Moreno en el memorial que antecede. — Infórmesele así al citado ciudadano. — Cúmplase”.

6. Interpuesto el recurso de súplica contra la anterior decisión, el mismo Consejo, en auto de 5 de agosto de 1974, dispuso:

“Consejo de Estado. — Bogotá, D. E., cinco de agosto de mil novecientos setenta y cuatro.

“Si el acto de nombramiento del doctor Carlos

Restrepo Piedrahíta viola una norma superior, tal como lo pretende el memorialista, bien ha hecho éste en demandarlo ante la Corte Suprema de Justicia, como lo anuncia en el anterior memorial. — El Consejo estima que tiene facultad para nombrar en propiedad a los Consejeros de Estado cuando se presente vacante. — No hay motivo para revocar el nombramiento recaído en la persona del doctor Restrepo Piedrahíta. — De otro lado la providencia proferida el 15 de julio por la Presidencia del Consejo fue dictada por autorización de la Sala Plena y no hay lugar al recurso de súplica. — Hágase saber al doctor Isaza Moreno lo aquí resuelto. — Cúmplase”.

II. Concepto del Ministerio Público.

El Procurador General de la Nación, en concepto de 8 de octubre del presente año, expone al respecto lo siguiente:

a) “No es pertinente la cita del artículo 5 de la reforma constitucional plebiscitaria, como fundamento de la acusación, porque ese precepto se refiere exclusivamente a la designación y remoción de empleados administrativos o pertenecientes a la Rama Ejecutiva, y aquí se trata de la elección de un Consejero de Estado.

b) “El artículo 12 del mismo acto plebiscitario, según el artículo 1 del Decreto Legislativo número 251 de 1957 que sustituyó el texto original, sí modificó el artículo 36 del Acto Legislativo número 1 de 1945 en sus incisos segundo y tercero, en cuanto a la manera de elegir los Consejeros de Estado, pues reemplazó el sistema complejo de elección por las Cámaras de ternas formadas por el Presidente de la República, por el denominado de la cooptación.

“En diversas oportunidades tanto este Despacho como la Corte Suprema y el Consejo de Estado así lo han considerado y han explicado *in extenso* por qué el nuevo procedimiento sólo empezó a operar y aplicarse después de integradas en propiedad las dos altas corporaciones, que venían en interinidad total desde antes del acto constituyente de 1957.

c) “El precitado artículo 12 de la reforma constitucional plebiscitaria dispone:

“12. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios.

“Los Magistrados de la Corte Suprema y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

“Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación.

“La ley reglamentará la presente disposición y organizará la carrera judicial”.

“La elección como Consejero de Estado del doctor Carlos Restrepo Piedrahíta se ciñó al procedimiento previsto en este canon para proveer ese empleo, pues, producida una vacante por la renuncia aceptada al Consejero doctor Mario Rodríguez Monsalve, el Consejo mismo procedió a llenarla y lo hizo con la persona del mencionado doctor Restrepo Piedrahíta.

“Así consta en el acta de la sesión del 2 de julio de 1974, cuya copia auténtica aparece en el expediente (folio 5).

“En este figura también el acto de la confirmación en la sesión del día 23 siguiente (folio 5 *in fine*).

d) “Así, el acto acusado no viola el artículo 136 de la Codificación Constitucional (artículo 36 del Acto Legislativo número 1 de 1945), tal como quedó modificado por el artículo 12 de la reforma constitucional adoptada por el plebiscito de 1957; y, por el contrario, se ajusta exactamente al procedimiento previsto en este último canon, norma plenamente vigente.

e) “En mi concepto, la demanda es infundada y por lo tanto solicito respetuosamente a la honorable Corte Suprema que no declare la nulidad impetrada”.

III. Consideraciones.

1ª El artículo 12 del Plebiscito de 1957, modificó el artículo 136 de la Constitución, sometiéndola a la elección de Consejeros de Estado al sistema denominado “de la cooptación”, que fue, precisamente, el que aplicó el Consejo de Estado para la elección del doctor Carlos Restrepo Piedrahíta, por virtud de la vacante producida por la renuncia del doctor Mario Rodríguez Monsalve.

2ª En relación con la carrera judicial, cabe anotar que por mandato de la ley los Magistrados del Consejo de Estado no quedan comprendidos en esta, aunque figuren en el primer orden de las categorías. (Decreto legislativo 250 de 1970, artículos 35 y 36). La cual armoniza en un todo con el sistema de la cooptación que permite la elección por la respectiva entidad teniendo en cuenta únicamente los requisitos constitucionales y el procedimiento interno reglamentario.

Así lo estimó el mismo demandante al solicitar que se le designara a él en el cargo de Consejero en sustitución del doctor Restrepo Piedrahíta.

3ª El artículo 5º del mencionado Plebiscito de 1957, no es aplicable al caso, por cuanto ese precepto se relaciona, de modo exclusivo con la designación y remoción de los empleados o funcionarios de la Rama Ejecutiva.

4ª El artículo 45 de la Constitución consagra el derecho de petición, que nada tiene que ver con el caso *sub-judice*.

El artículo 162 del mismo estatuto dispone que 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. Expresamente el inciso 2º del artículo 5º del citado Decreto 250 de 1970 exime de concurso la elección de Magistrados del Consejo de Estado; y además, como está dicho, estos no hacen parte de la carrera judicial.

5ª Y la aplicación del artículo 215 de la Constitución no cabe en el presente caso, ya que no existe incompatibilidad alguna entre ésta y la ley.

6ª Respecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales aprobados por la Ley 74 de 1968, no vé la Corte la incidencia que sus normas puedan tener en cuanto a la legalidad del acto que se enjuicia.

7ª Por tanto, y en conclusión, la demanda de nulidad de la elección del Consejero de Estado doctor Carlos Restrepo Piedrahíta carece de fundamento legal, y debe ser rechazado.

IV. Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Declara.

No es del caso acceder a las peticiones de la demanda.

Notifíquese, comuníquese al honorable Consejo de Estado y archívese el expediente.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Gonzalo Vargas Rubiano, Conjuéz, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Róncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Respetuosamente nos apartamos de la decisión anterior, en su integridad, por las siguientes razones.

Cuando para investir a una persona de funciones públicas, se requiere calificación especial de requisitos o calidades exigidas por la Constitución o la ley, los actos que confluyen a otorgar dicha investidura son dependientes y conforman, por lo mismo, una modalidad del acto complejo. Ni técnica ni legalmente pueden demandarse en forma separada, salvo casos muy excepcionales, cuyo examen deberá hacerse en cada oportunidad, porque en general ninguno de ellos, considerado separadamente, confiere la investidura. Si lo que la ley quiere cuando se hace una elección o nombramiento de esta índole es incorporar al servicio a una persona que reúna ciertos requisitos, y ese fin, por la irregularidad de uno o alguno de los actos, resulta contrariado, el agravio a la ley no se repara sino mediante una acción cuya finalidad sea la desinvestidura del sujeto, es decir, su separación del servicio o su acomodamiento pleno a reglas que antes se quebrantaron. No se puede entender que si los actos son jurídicamente inseparables, la investidura pueda destruirse atacando sólo uno de ellos. Por lo mismo una demanda de esta clase para que se tenga por apta, debe comprender todos los actos a que se ha hecho referencia. De lo contrario es inepta y ello es suficiente para que la Corte se inhiba para un pronunciamiento de fondo. Esta, por lo demás había sido la tradición jurisprudencial de la Corte, cuyas dos últimas decisiones sobre la materia, que la confirmaron, se produjeron con ocasión de las demandas de los Consejeros de Estado, Jorge de Velasco Álvarez y Carlos Galindo Pinilla. No vemos razón valedera para rectificarla.

En el caso presente, se trata del nombramiento de un Consejero de Estado que legalmente requiere confirmación y posesión para que se dé la investidura. La demanda sólo comprende el nombramiento cuando ha debido esperar a que se produjera la confirmación, pues, ya se dijo, aquél por sí solo no confiere atribución para ejercer el cargo. Se trata de una demanda ostensiblemente inepta y, estimamos, por tanto, que la Corte ha debido declarar dicha ineptitud y abstenerse de fallar el fondo del negocio.

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, José Eduardo Gnecco C., Mario Alario D'Filippo, Miguel Angel García, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR

Es una excepción al principio de la jurisdicción ordinaria. — Exequibilidad de los artículos 321 y 322 del Decreto legislativo número 0250 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto a ellos se refiere.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*.)

Aprobado Acta número 3 de 6 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., febrero 6 de 1975.

I. Petición.

1. La ciudadana *Ligia Barrero de Becerra*, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 23 de agosto del año en curso, solicita a la Corte declaración de inexecuibilidad del artículo 1º de la Ley 141 de 1961 “en cuanto adopta como ley o norma permanente los artículos 321 y 322 del Decreto 0250 de 11 de julio de 1958, por medio del cual se expidió el Código de Justicia Penal Militar, artículos que se refieren a la composición del Tribunal Superior Militar y al nombramiento de los Magistrados y Fiscales de la misma Corporación”.

2. La demanda fue admitida por auto de 31 de agosto de 1974. Se dispuso, además dar traslado al Procurador General de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

“Ley 141 de 1961.

“(diciembre 15).

“por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1. Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados por 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 2.

“(Diario Oficial número 30.694 de diciembre 23 de 1961).

“DECRETO NUMERO 250 DE 1958

“(julio 11)

“por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

“

“TITULO III

“*Organización de la Justicia Penal Militar*

“

“Capítulo III

“*Tribunal Superior Militar*

“Artículo 321. El Tribunal Superior Militar estará compuesto por nueve Magistrados Abogados y por el Comandante General de las Fuerzas Armadas, que será su Presidente, y tendrá además, tres Fiscales Abogados y el personal subalterno que su funcionamiento requiera.

“Artículo 322. Los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar serán nombrados, para períodos de cinco años, por el Gobierno.

“Artículo 323.”

(Diario Oficial números 29.824 y 29.825 de noviembre 25 y 26 de 1958).

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. La demandante indica como infringidos los artículos 55, 68, 61, 71-1, 119-1, 144, 155 y 156 de la Constitución.

2. En términos generales, estima que la Ley 141 de 1961 al adoptar como legislación permanente los artículos 321 y 322 del Decreto 250 "por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar", quebranta los mencionados textos.

3. De modo concreto, en síntesis, dice:

a) Cuando el artículo 321 del Código dispone que el Comandante de las Fuerzas Armadas hace parte del Tribunal Superior Militar, contradice el artículo 61 de la Carta que establece: "Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Aclara: que el Tribunal Militar es órgano jurisdiccional permanente, distinto de las "cortes marciales o tribunales militares" señalados en el artículo 170 de la Constitución, con funciones propias de la rama jurisdiccional;

Que el Comandante General de las Fuerzas Armadas, es funcionario de la rama ejecutiva, y como tal, depende del Presidente de la República, y no puede ejercer simultáneamente la autoridad judicial.

Con lo cual, concluye, se viola, además, el artículo 55 del citado estatuto, y el 155 por cuanto el mencionado oficial no reúne los requisitos necesarios para ser Magistrado de Tribunal Superior.

b) De acuerdo con los artículos 12 del Plebiscito y 155, 156 y 160 de la Carta, la Corte Suprema de Justicia tiene poder para nombrar los Magistrados de todos los Tribunales Superiores, con inclusión del Militar y el de Aduanas, y como el artículo 322 no lo ordena así, sino que prevé tal acto como propio del Gobierno, es ostensible que este precepto legal viola los mencionados cánones de la Constitución.

c) La violación del artículo 144 del estatuto superior la encuentra en que tal norma señala un período de 4 años para los Fiscales de los Tribunales Superiores, lo cual extiende a los Magistrados, y el artículo 322 indica uno de 5.

d) En resumen, y este es el argumento básico de la acusación; el Tribunal Superior Militar no halla fundamento en el artículo 170 de la Carta, sino en otros preceptos de la misma, como el 58, el 155 y el 156.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Ministerio Público, en vista número 168 de 7 de octubre de 1974, se opone a las pretensiones de la demanda y solicita se declaren exequibles los artículos 321 y 322 del Código de Justicia Penal Militar, objeto de la acusación.

2. Hacen parte de ese concepto estas observaciones:

"Ni del texto ni del espíritu del precitado artículo 170 puede deducirse, como lo estima el actor, que son de la esencia de las cortes marciales o tribunales militares su transitoriedad y su formación *ad hoc* para cada proceso penal militar. Más aún: la mecánica misma de la jurisdicción y su funcionamiento adecuado dado el número de negocios que continuamente se inician en todo el territorio nacional, hacen indispensable que por lo menos uno de esos tribunales sea de funcionamiento permanente, tanto más si es de segunda instancia.

"El artículo 58 de la Carta, que el actor señala como infringido, no se refiere únicamente a la jurisdicción ordinaria, pues incluye, además de la Corte Suprema y los Tribunales Superiores de Distrito, "a los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley" con la función de administrar justicia, con lo cual comprende también a las jurisdicciones especiales de origen constitucional o legal. De ahí porqué este precepto se incluyó en el Título V, que trata en general, "De las ramas del Poder Público y del servicio público".

"De ese canon no se deduce, pues, ningún argumento válido en contra de la constitucionalidad de los preceptos acusados, referentes al Tribunal Superior Militar.

.....

"De todo lo anterior fluye necesariamente que si la Carta en su artículo 170 prevé una jurisdicción especial pero no la estructura ni reglamenta, salvo en los dos puntos ya analizados —que los juzgables sean militares en servicio activo y que los delitos cometidos tengan relación con el mismo servicio—, y se remite a la ley y en particular al código de la materia, a éste corresponde preceptuar sobre su integración, manera de designar a quienes la ejercen, requisitos y calidades que hayan de exigírseles; señalamiento de períodos; si todos o algunos de sus tribunales, cualquiera sea el nombre que se les dé, han de funcionar transitoria o permanentemente; si el juzgamiento por militares puede limitarse a la primera o única instancia o ha de

extenderse total o parcialmente a la segunda y al conocimiento de recursos extraordinarios, etc.

“Con estas amplias facultades constitucionales pudo, pues, el legislador establecer el Tribunal Superior Militar e integrarlos como lo hizo por los artículos 321 y 322 del actual Código de Justicia Penal Militar: por el Comandante General de las Fuerzas Armadas (hoy, de las Fuerzas Militares), quien lo preside, y por nueve Magistrados designados por el Gobierno para períodos de cinco años”.

V. Consideraciones.

Primera.

1. Los artículos 321 y 322 del Código de Justicia Penal Militar (Ley 141 artículo 1º; Decreto número 250 de 1961), son un desarrollo lógico de lo ordenado en el artículo 170 de la Constitución; expresión auténtica de la voluntad del constituyente que sin crear dudas sometió la investigación y sanción de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y relación con el mismo servicio a un organismo propio, “con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar”.

2. Trátese de un fuero real o de causa, o de uno personal, no implica preeminencia social alguna ni menos quebranto del principio de la igualdad en la ley.

Norma de igual contenido y trascendencia está en las constituciones o cartas políticas de otros países del Continente: Argentina, artículo 67; Brasil, artículo 129; México, artículo 13; Venezuela, artículo 123, del Código de Justicia Militar.

3. Ya la Corte, en sentencia de 16 de septiembre de 1971, precisó la naturaleza jurídica y la ubicación legal del Tribunal Militar. Entonces dijo:

“Un principio fundamental preside y orienta la administración de justicia en Colombia: el de la jurisdicción ordinaria. O sea que todos los habitantes del territorio nacional están sometidos a unos mismos jueces, a un mismo procedimiento y a la aplicación inexorable de unos mismos preceptos civiles, penales o administrativos. Es la regla general que configura la ordenación del Estado como una entidad de estirpe democrática y fisonomía civil. Mas, por razones de diversa índole, esa regla general sufre excepciones, a las que por serlo, la misma Constitución y la doctrina otorgan un carácter restringido.

“Una de ellas es la consagrada en el artículo 170 que dice:

“De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar”.

“El precepto es claro y preciso. Y como está dicho, siendo una excepción a la regla general de la jurisdicción ordinaria, el legislador no puede ampliarla sin menoscabo de éste”.

Segunda.

1. El Título XV de la Constitución versa sobre la administración de justicia. Concretamente establece las normas superiores sobre integración de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Juzgados, los requisitos indispensables para el desempeño de los respectivos cargos y los períodos de ejercicio.

2. El artículo 152, parte de este Título, dispone: “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”. Norma que está estrechamente vinculada con las de los artículos 155, sobre calidades de los Magistrados; y 156, sobre sistema de su elección.

3. Por tanto, no es lógico, ni menos jurídico interpretarlas aisladamente, como lo hace la actora para deducir conclusiones favorables a sus tesis. Tales artículos, 155 y 156 de la Constitución, se refieren, de modo exclusivo, a los Magistrados de los Tribunales de Distrito Judicial, y nada más.

Tercera.

1. El artículo 55 de la Constitución regula la integración del poder público y garantiza la independencia de sus ramas, que deben colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado. Y el 58 señala los organismos que administran justicia, comprendiendo “los tribunales y juzgados que establezca la ley”.

2. Entre esos tribunales está el Tribunal Superior Militar, cuyas funciones e integración deben, necesariamente, coincidir con las previsiones del artículo 170, que, como está dicho, consagra una excepción en la materia.

Cuarta.

1. El artículo 61 de la Constitución establece una prohibición en estos términos: “Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar”.

2. Del texto anterior se deduce que la incompatibilidad no es en el ejercicio de la autoridad judicial y la militar, sino entre cualquiera de las dos y la política o civil.

Quinta.

1. El numeral 3º del artículo 76 de la Carta se refiere a la exposición de la ley orgánica del presupuesto, norma que no guarda relación con el caso que se estudia.

2. Respecto a lo ordenado en el ordinal 1º del artículo 119 se anota que ello no tiene aplicación a los fiscales del Tribunal Superior Militar, por las razones ya expuestas acerca de su base constitucional y su organización, conforme al artículo 170 del estatuto superior. Lo mismo cabe afirmar respecto al artículo 144 que también se invoca como violado.

VI. Conclusiones.

1ª Los artículos 321 y 322 del Decreto número 0250 de 1968 tienen su fundamento constitucional en el mandato del artículo 170 de la Carta.

2ª Tales artículos y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto a ellos se refiere, no quebrantan los preceptos de la Constitución invocados por la demandante, ni otro alguno de la misma.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 321 y 322 del Decreto legislativo número 0250 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto a ellos se refiere.

Comuníquese a quien corresponda.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Guillermo López Guerra, Conjuez, Juan Benavides Patrón, Miguel Angel García B., Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarría, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

DEMANDA INEPTA

No es del caso proferir sentencia de fondo en este negocio, por ineptitud sustancial de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada según acta número 3 de 6 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., febrero 6 de 1975.

1. El ciudadano Mauricio Luna Visbal, en escrito de 23 de noviembre de 1974, pide a la Corte declare inconstitucional el artículo 38 del Código de Procedimiento Penal (Decreto extraordinario número 409 de 1971), que ordena:

“*Competencia de las autoridades de policía.* La policía conoce: 1. De las contravenciones; 2. De los delitos de lesiones personales en los casos del artículo 372 del Código Penal, cuando la incapacidad no exceda de quince días y no produzcan otras consecuencias, y 3. De los delitos contra la propiedad reprimidos con arresto o prisión, cuando la cuantía no sea superior a quinientos pesos”.

2. Indica el actor como violado el artículo 55 de la Constitución Política, que dispone: “Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. El Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado”.

El quebrantamiento del texto radica, según la querrela, en que la ley no puede trasladar de un órgano jurisdiccional a otro que no lo es, la Policía, el conocimiento de unas conductas típicas, bien se trate de delitos o de contravenciones, para ser objeto de sanción, o sea de un acto de administración de justicia, todo lo cual vulnera el principio jurídico de la “separación de funciones” respecto a las tres ramas del poder público.

3. El Procurador General de la Nación, en concepto número 176 de 17 de enero del año en curso, expone:

“Todas las interrelaciones mencionadas me obligan a concluir que la demanda, limitada al artículo 38 del Decreto 409 de 1971, no da base para un fallo de mérito y hace inútil la vista fiscal de fondo.

“Solicito, pues, respetuosamente a la honorable Corte Suprema que se abstenga de decidir sobre la inexecutable propuesta y referente al artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, por el defecto anotado a la demanda y que la hace *sustancialmente inepta*”. (Subraya la Corte).

4. Con efecto: a) el artículo 11 del Decreto con fuerza de ley número 522 de 1971 dispone: “Agrégame al Decreto-ley 1355 de 4 de agosto de 1970, sobre normas de Policía, un título más dentro del libro III, que será el título cuarto, el cual versará sobre las Contravenciones Especiales, la competencia y procedimiento para su juzgamiento”.

b) El artículo 12 *ibidem* establece: “Además de las contravenciones de policía, definidas en los títulos anteriores de este libro III, existen contravenciones especiales de Policía. Los hechos que las constituyen, su descripción legal, sanción, competencia y procedimiento para su investigación y juzgamiento se establecen en los siguientes capítulos”.

c) En los Capítulos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 se definen tales *contravenciones especiales*. Y en cuanto a competencia, el artículo 70, ordena: “Corresponde a los alcaldes y a los inspectores de policía que hagan sus veces, conocer en primera instancia de las contravenciones especiales de policía de que trata este título cuarto. De la segunda instancia conocerán los Gobernadores de Departamento”.

d) De otra parte, el artículo 2º del Código Penal preceptúa: “Las infracciones de la ley penal se dividen en delitos y contravenciones. Salvo disposición en contrario, la supresión de las

contravenciones corresponderá a la Policía'' (subraya la Corte).

5. Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos formales, se acomoda a los requisitos que señala la ley, como son 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.

Cuando aparece acusada únicamente una de las normas que conforman un régimen jurídico; en otras palabras, debiendo ser dos o más, y no uno solo, los preceptos legales materia de la acusación, 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.

6. En el caso presente, el artículo 2º del Código Penal, el artículo 38 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 70, en relación con sus anteriores, del Decreto-ley 522 de 1971, parte del Código de Policía Nacional, constituye un régimen legal de competencia para decidir de las contravenciones comunes y de las especiales; o sea, integran ellos la denominada unidad jurídica de la materia, en forma tal que un juicio de fondo de la Corte sobre el primero, no podría desvincularse, en sus fundamentos y consecuencias, del que correspondería a los otros dos. Necesariamente, el fallo debe cobijar a todos estos

preceptos, previa demanda que inequívocadamente los comprenda. (Véase en el mismo sentido, sentencia de 12 de febrero y 15 de mayo de 1970).

Decisión.

Por 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

No es del caso proferir sentencia de fondo en este negocio, por ineptitud sustancial de la demanda.

Publíquese y transcribábase al Gobierno.

Aurelio Camacho Rueda, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Juan Benavides Patrón, Miguel Ángel García B., Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, Mario Alario D'Filippo, José María Esquerro Samper, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

NOTARIOS

La organización y reglamentación del servicio notarial no puede encomendarse a personas o entidades particulares. — Inexequibilidad del inciso 1º del artículo 8º de la Ley 29 de 1973.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Alejandro Córdoba Medina*).

Aprobada según acta número 5 de 20 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., 20 de febrero de 1975.

I. Petición.

1. El ciudadano Hugo Fonrodona Puyana, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 25 de septiembre de 1974, solicitó a la Corte declaración de inexequibilidad del inciso 1º del artículo 8º de la Ley 29 de 1973.

2. La demanda fue admitida por auto de 5 de octubre de 1974, en el cual se dispuso, además, dar traslado al Procurador General de la Nación, por el término y para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“LEY 29 DE 1973

“diciembre 28

“por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones,

“El Congreso de Colombia

Decreta:

“.....

“Artículo 8º Además de las calidades que exige la ley, para ejercer en propiedad el cargo de

notario se requiere estar afiliado al Colegio de Notarios.

“.....”.

2. Es pertinente, para el estudio y decisión del caso propuesto, la transcripción de estas otras normas legales:

a) Ley 29 de 1973. Artículo 1º El Notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe notarial.

La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y a lo que éste exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece.

Ibídem. Artículo 2º La remuneración de los notarios la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales, y por subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando fuere del caso.

Con esta remuneración los notarios están obligados a costear y mantener el servicio.

.....

Ibídem. Artículo 4º El pago de las asignaciones de los empleados subalternos de los notarios, así como la dotación y sostenimiento de las respectivas oficinas, se harán por tales funcionarios de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de los derechos notariales que autoriza la ley.

.....

Ibídem. Artículo 6º El Gobierno Nacional fijará la suma que deben pagar los usuarios a la Superintendencia de Notariado y Registro por el otorgamiento de cada escritura.

b) Decreto-ley número 960 de 1970. (Estatuto del Notariado). Artículo 191. Los notarios procurarán su asociación en el Colegio de Notarios, con miras a la elevación moral, intelectual y material del notariado colombiano y estimular en sus miembros el cumplimiento de los principios de ética profesional y los deberes del servicio que les está encomendado.

Ibidem. Artículo 192. Los estatutos y reglamentaciones internas del Colegio serán expedidos por éste y sometidas a la aprobación del Ministerio de Justicia, a quien informará sobre el nombramiento o cambio de sus directivas y representantes para el permanente registro de los mismos.

Ibidem. Artículo 193. El Colegio será cuerpo consultivo de los notarios y de las personas o entidades particulares o del Estado, cuando demanden tal servicio. Promoverá estudios e investigaciones sobre organización y funcionamiento de los sistemas notariales, fomentará el estudio de las disciplinas profesionales en forma directa y en colaboración con las universidades y, en general, el mejoramiento del nivel académico, técnico y moral de todos sus miembros.

Ibidem. Artículo 194. La vigilancia notarial del Ministerio de Justicia y el Colegio de Notarios estarán en permanente contacto con el fin de mantener información sobre las personas que ejerzan las funciones notariales, la formación de sus hojas de vida y el cumplimiento de los objetivos de la supervigilancia administrativa.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor señala como infringidos los artículos 17, 39 y 44 de la Constitución.

2. Las razones o fundamentos del cargo, los expone en estos términos:

“A) Violación del artículo 17 de la Constitución.

“Dice la norma superior invocada: Artículo 17. El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado. (Artículo 17 del Acto legislativo número 1 de 1936) C. P. 308.

“El concepto de la violación lo hago consistir en que mientras la norma constitucional invocada consagrada (sic) la libertad de trabajo como una obligación social que goza de la especial protección del Estado, el artículo 8º acusado, restringe esa libertad al estatuir que, además de las calidades exigidas por la ley, para ejercer en propiedad el cargo de notario, se requiere estar afiliado al Colegio de Notarios.

“B) Violación del inciso 1º, del artículo 39.

“Preceptúa el artículo 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

“Este ordenamiento tutela también la libertad de trabajo y faculta a la ley únicamente para exigir en beneficio de los asociados aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio de la profesión u oficio; y así mismo la facultad para reglamentar el ejercicio de las profesiones, pero bien vale la pena relieves el hecho, que es preciso impedir que por mandato del legislador se haga nugatoria la libertad de trabajo, al exigir a más de las calidades legales, otras.

“C) Violación del inciso 1, artículo 44.

“Reza el artículo 44: ‘Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas’. (Inciso 1º, artículo 20 del Acto legislativo número 1 de 1936). (C. P. 309; C. C. 633).

“Tutela este mandato constitucional la libertad de asociación, o sea la facultad de asociarse y, en cambio, por el contrario, el artículo 8º impugnado, obliga a asociarse al Colegio de Notarios para poder ejercer en propiedad el cargo de notario, violando así la garantía constitucional anotada.

“No sobra hacer resaltar el hecho que la disposición acusada conculca el derecho de los colombianos que quieren desempeñar el cargo de notario, porque en esta disposición se exige para ejercer en propiedad el cargo de notario, estar afiliado al Colegio de Notarios, y únicamente están afiliados al Colegio de Notarios, quienes tienen el carácter de notario, luego quienes no pertenezcan a este gremio, están impedidos para ser notarios excluyéndose, por ende, para el desempeño de este cargo a todos aquellos que en el momento de entrar en vigencia la disposición acusada, no tienen el carácter de notario”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Ministerio Público, en vista número 174 de 13 de noviembre de 1974, conceptúa que la norma acusada es exequible, y que así debe declararlo la Corte.

2. Considera el Procurador General, encargado, que no encuentra violación alguna de los textos constitucionales señalados por el demandante. Afirma que los notarios son funcionarios públicos; que toda persona es libre de aceptar o no el empleo de notario, y que, la ley puede exi-

gir requisitos y calidades para desempeñarlo, y que a la misma corresponde "organizar el Notariado y reglamentar por todos sus aspectos el ejercicio de la función notarial y la prestación de este servicio público". Lo cual, concluye, está de acuerdo con lo ordenado en los artículos 62, 76-9 y 76-10, entre otros, de la Constitución.

V. Consideraciones.

Sea que al notario se le considere como empleado público o como profesional, cuestión muy debatida por los autores de obras jurídicas, lo cierto es que le corresponde el calificativo de funcionario público, porque ejerce una función delegada del Estado, cual es la de dar fe pública de los hechos y actos de que conoce por razón de sus atribuciones legales.

El notario no recibe por la actividad que desarrolla, retribución del Estado, sino que percibe de los usuarios del servicio, derechos señalados en el arancel oficial, que debe dedicar en primer lugar a cubrir los gastos del servicio.

El notario tampoco está colocado dentro de la jerarquía administrativa. Las escrituras y certificaciones notariales no son revisables por autoridad alguna superior. Como funcionarios son responsables civil, penal y disciplinariamente, por la conducta que observen en el desempeño de sus funciones.

El artículo 188 de la Constitución Nacional atribuye a la ley "la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios", porque se trata de una función estatal delegada en tales funcionarios.

La organización y reglamentación del servicio público de notariado prevista por la ley, ha de ejecutarse por los empleados o entidades ordinarias o especialmente creados por ley, pero no puede siquiera pensarse que esa ejecución de la organización y reglamentación del servicio notarial, pueda encomendarse a personas o entidades particulares.

Ninguna norma legal ha creado como entidad oficial el Colegio de Notarios, pues el artículo 191 del Decreto-ley número 960 de 1970, solamente dispone que los notarios "procurarán", la asociación en el Colegio de Notarios, pero dicha disposición no determinó la existencia oficial del Colegio como lo ha hecho con otras entidades.

En los países como México y la República Argentina, donde la colegiatura de los notarios es obligatoria, los Colegios de Notarios o escribanos tienen carácter oficial, intervienen en la calificación de los concursos por los cuales se llega al notariado, dicha calificación del concurso obliga al agente gubernativo correspondiente, a produ-

cir el nombramiento, las sanciones disciplinarias se imponen con información previa del Colegio, y éste no tiene la facultad de expulsar a los miembros de él.

Sobre esta materia dice Eduardo Bautista Pondé, profesor de la Universidad Notarial Argentina: "Uno de los méritos que encierran las leyes orgánicas del notariado radica en que oficializa a los colegios notariales, dándoles injerencia expresa no sólo en la conducción del notariado sino también, en algunos casos, con atribuciones disciplinarias". (Origen e Historia del Notariado, ediciones Depalma. Buenos Aires, 1967, página 408).

El mismo autor dice más adelante.

"Con holgura es estudiada la naturaleza jurídica por Alberto Villalba Welsh en su Naturaleza, estructura y funciones de los colegios notariales argentinos.

"Villalba Welsh distingue entre las asociaciones privadas de escribanos, a las que pueden ingresar y egresar conforme a su voluntad, y los colegios, cuyos miembros pertenecen a ellos en razón de su investidura.

"En las asociaciones privadas su origen está en el acuerdo voluntario de un núcleo de notarios que resuelven montar una organización en defensa principalmente de los intereses de su clase y que se dan un estatuto que regla las relaciones de los socios con la entidad y fija los fines de ésta y la estructura y funciones de sus órganos. Su extinción como persona jurídica puede provenir también de un acuerdo de voluntad y de sus miembros o de una decisión del poder administrador en caso de haberse desvirtuado o de cumplirse en forma indebida los fines que motivaron su reconocimiento.

"En cambio, el nacimiento de los colegios notariales se debe exclusivamente a una sanción legislativa, emanada del poder local, que fija también los fines de la entidad y da las bases para su organización y funcionamiento. La extinción de los colegios puede provenir solamente de la ley y no de la voluntad de sus miembros". (Obra citada, pág. 410).

La Ley 6191, orgánica del Notariado de la Provincia de Buenos Aires, dice, en su artículo 89, que el Colegio de Notarios es: "persona jurídica de derecho público", y la misma expresión se repite en el artículo 7º del reglamento notarial.

El Colegio de Notarios a que se refiere la norma acusada es una persona jurídica de derecho privado, creada por voluntad de algunos notarios, que puede modificarse por el querer de sus socios, que contiene sanciones para los que no cumplan los estatutos, entre ellas, expulsión de

Colegio. Con estas facultades y en concordancia con la disposición acusada, el Colegio puede impedir que ejerza el cargo un notario, bien por no admitirlo, bien por expulsarlo, lo cual es contrario a las facultades constitucionales del Ejecutivo para nombrar los notarios y a los derechos de éstos por razón del nombramiento, confirmación y posesión y por el período para el cual fueron nombrados.

De lo anterior se concluye que la colegiatura obligatoria solamente se explica cuando el colegio es una entidad oficial mas no un ente de derecho privado.

El artículo 8º de la Ley 29 de 1973, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política, porque en vez de garantizar la libertad de trabajo, somete el servicio de los notarios a la decisión de entidades particulares. También es violatorio del artículo 39 de la misma Constitución, porque la reglamentación del ejercicio de las profesiones no puede llegar hasta someter ese ejercicio a organizaciones de tipo puramente privado, ya que la inspección de las profesiones en cuanto a moralidad, seguridad y salubridad pública, está encomendada por el mismo artículo a las autoridades, luego la persona o entidad que inspeccione ha de estar investida de autoridad.

La norma acusada viola también el artículo 44 de la Constitución Política porque es contraria a la libertad de asociación, ya que con la colegiatura obligatoria se impone a una sociedad particular, la aceptación de sus integrantes. La única limitación constitucional al derecho de asociación, es la de que las entidades sean contrarias a la moral, o al orden legal. Por otra parte, si la colegiatura obligatoria se impone para efectos de inspección, es necesario encargarla a una autoridad y no a un particular. También se viola el citado artículo 44 en cuanto la norma acusada implicaría la intervención del Estado en la organización y funcionamiento de un ente privado, con violación de la libertad de asociación.

Así mismo la norma acusada viola el artículo 120-5 de la Carta, porque permite que una entidad particular, el Colegio de Notarios, pueda impedir por razón de sus propios estatutos, que se cumpla la orden de autoridad que emana del nombramiento hecho por el ejecutivo, en relación con los notarios.

Conclusión.

La norma acusada quebranta los preceptos constitucionales ya señalados, luego es procedente la declaración solicitada por el actor.

Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 8º de la Ley 29 de 1973.

Comuníquese a quien corresponda.

Cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Al apartarnos, con todo respeto, de la exposición y conclusión del anterior fallo, presentamos salvamento de voto, ratificando la ponencia aprobada por la Sala Constitucional de la Corte.

Consideraciones.

Primera.

1. El Notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe notarial. Así lo califica la Ley 29 de 1973, en consonancia con el artículo 188 de la Constitución.

Está a cargo de la Nación, y corresponde a la ley su organización, en desarrollo de lo previsto en los artículos 76-10 y 188 mencionado. Su costo se cubre con la tasa que pagan los usuarios, tasa cuya cuantía y modalidades de aplicación tienen carácter legal.

2. Parte esencial de todo servicio público es "el personal", o sea el conjunto de funcionarios

y agentes encargados de su prestación. Por tanto, en cualquier organización legal que de él se haga, habrán de expedirse reglas sobre su selección, idoneidad o capacitación técnica y moral y responsabilidad, por lo menos.

Segunda.

1. Los Notarios son funcionarios públicos, o sea que están vinculados al Estado y directamente a la Rama Ejecutiva del Poder.

En efecto: son nombrados por el Gobierno; la ley determina el período de ejercicio de sus funciones, su remuneración, las prestaciones sociales de que gozan, como también el régimen de su control y vigilancia.

2. Por consiguiente, el mandato del artículo 62 de la Carta tiene, respecto de ellos, plena aplicación: la ley determinará —dice esta norma— los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos (subraya la Corte), en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación, y la serie o clase de servicios civiles que dan derecho a pensión del Tesoro Público.

Tercera

1. El Colegio de Notarios tiene como finalidad primordial la elevación moral, intelectual y material del notariado colombiano; el estímulo en sus miembros del cumplimiento de los principios de ética profesional y de los deberes del servicio que les está encomendado.

2. Tan loable aspiración, es obvio que contribuye a la mejor preparación, en todos los órdenes, del personal llamado a prestar uno de los más importantes servicios públicos del país. Por tal razón, el ingreso a esta entidad, como requisito para el ejercicio de la función notarial, es condición que ajusta con el texto constitucional comentado, y a la vez, es una garantía de eficiencia para los usuarios.

3. Como entidad creada por la ley, con fines de interés público, el Colegio de Notarios no puede determinar a su arbitrio la admisión de sus miembros. A él tienen derecho a ingresar las personas que, por reunir los requisitos legales, son nominadas por el Gobierno para ejercer el cargo de Notario.

Cuarta.

1. Conforme al artículo 39 de la Constitución, toda persona es libre de escoger profesión u oficio; mas la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Se trata de la libertad de trabajo, que como lo indica el mismo texto, no es absoluta, sino relativa. El interés público o social demanda la existencia de límites sin otra mira que el beneficio general o de la colectividad.

2. E igual cosa cabe decir respecto de la libertad de asociación consagrada en el artículo 44. No se quebranta ésta, como tampoco la libertad de trabajo, cuando la ley, en defensa del bien común, exige el cumplimiento de actos que no entrañan un desconocimiento de tales libertades sino una racionalización de su ejercicio. Lo cual está acorde con el concepto en vigor de la libertad y de los derechos que de ella se desprenden.

Quinta.

1. La norma del artículo 17 de la Carta hace referencia a un fenómeno propio de la organización social del país, e indica que ella descansa sobre la actividad laboral de sus miembros, actividad que goza de la especial protección del Estado, para bien de quien la desarrolla y de la colectividad a que éste pertenece.

2. En tal sentido, y en armonía con la interpretación dada a los artículos 39 y 44, debe entenderse el precepto en cuestión. Es absurdo, por lo menos, pretender que la obligación de trabajar y la protección oficial que se depara al trabajo, inhiban al legislador para reglamentar, como es debido y justo, el ejercicio de una prerrogativa humana que interfiere la vida toda de la comunidad.

Sexta.

Conforme a las disposiciones transcritas en el fallo, el Colegio de Notarios, promovido por la ley y creado voluntariamente por funcionarios públicos, cumple funciones propias de la Administración, lo cual inhibe para calificarlo, de modo absoluto, como una simple institución privada que permita a sus miembros modificar o sustituir a su antojo las normas estatutarias que lo rijan, obstando el ingreso a ella de quienes por decisión del Estado deban ejercer la función notarial.

Guillermo González Charry, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Inexequibilidad de los artículos 113, 116 y 118 del Decreto extraordinario número 2349 de 1971, el último en la parte que dice: "...la participación del 25% que le corresponde...".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada por acta número 5, de 20 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., 20 de febrero de 1975.

El ciudadano Dionisio Gómez Rodado, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declaren inexequibles los artículos 113, 116 y parcialmente el 118, éste solo en la parte que dice "la participación del 25% que le corresponde...", del Decreto extraordinario 2349 de 1971, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en la Ley 7ª de 1970.

Las normas demandadas dicen textualmente:

1º) "113. Al denunciante que hubiere sido aceptado como tal por la Dirección General Marítima y Portuaria, se le reconocerá una participación del 5% sobre el producto bruto de los tesoros o antigüedades en caso de que se recuperen".

2º) "116. De lo recuperado corresponderá como participación a la Nación un 25% y al contratista, un 70%, todo calculado sobre el producto bruto".

3º) "118. Cuando a juicio de los peritos los objetos rescatados formen parte del patrimonio artístico o histórico de la Nación, la participación del 25% que le corresponde será pagada en especie. Así mismo, la Nación tendrá un derecho de preferencia dentro de los 120 días siguientes al rescate, para comprar aquellas partes artísticas o históricas que excedan a su porcentaje, al precio que hayan señalado los peritos para fijar el monto de todas las participaciones" (sic).

Se señalan como violados los artículos 2, 55, 76-1-2 y 12, y 118-8 de la Constitución.

Básicamente, el demandante sostiene que la ley de autorizaciones se refería a una organización de tipo estrictamente administrativo dentro del Ministerio de Defensa, en los aspectos reservados al Congreso, pero en modo alguno a la alteración o regulación de derechos particulares y del Estado como los que se relacionan con la participación que a unos y otros corresponde por concepto de presas marítimas, hallazgos y tesoros. Estos, dice, están reglamentados por el Código Civil, estatuto que no se podía alterar en desarrollo de las facultades extraordinarias. Al hacerlo, se violaron los textos precitados. Por su parte el Procurador General de la Nación, en el concepto de fondo, coincide esencialmente con la demanda y solicita la inexequibilidad de las normas cuestionadas por considerar, no que violan la Constitución en cuanto hayan modificado regulaciones del Código Civil, sino en cuanto implica simplemente un exceso en el ejercicio de las facultades, apreciable en el hecho de haberse ocupado de materia no autorizada por la ley respectiva.

Consideraciones.

La Ley 7ª de 1970, que otorgó las facultades en cuyo desarrollo se dictó el decreto al cual pertenecen los artículos demandados, señala textualmente la materia de las mismas, del siguiente modo, en su artículo 1º:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

"b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa; con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

"c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

“d) Modificar las remuneraciones así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

Como puede observarse la materia de las facultades abarca puntos precisos: 1. La reorganización administrativa del Ministerio, incluyendo a las entidades descentralizadas a él adscritas o vinculadas, lo cual supone, como lo dijo la Corte en sentencia de 10 de mayo de 1973, al examinar la demanda sobre el artículo 129 de este mismo Decreto, atribución suficiente para determinar una reestructuración general de acuerdo con las conveniencias del servicio, y el señalamiento de funciones básicas a los elementos de la nueva estructura. “La reorganización conlleva, pues, cambio total o parcial de la estructura y prescindencia de la organización anterior”, se dijo en tal fallo; 2. La modificación de las normas reguladoras de la carrera del personal al servicio del Ministerio, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y 3. La modificación del régimen salarial en los mismos sectores. Todos estos puntos tienen un eje central constituido por la reforma o reorganización del Ministerio de Defensa Nacional, en los aspectos que corresponden al Congreso dentro de la determinación de la estructura de la Administración Nacional, con arreglo al artículo 76-9 de la Carta. *Pero de ninguno de ellos resulta ni expresa ni tácitamente, una facultad para que el Gobierno, en desarrollo de la ley transcrita, pueda crear ciertos derechos de particulares o del Estado, como los que resultan de las disposiciones acusadas. Una es la tarea de señalar funciones generales a los órganos de la Administración, o especiales a los funcionarios públicos de la misma, y otra, muy distinta, la de reglamentar aquellos derechos, pues se trata de materias completamente diferentes, al punto de que cualquiera que sea la estructura del organismo, los derechos ya establecidos del tipo de los que ahora se discuten, pueden mantenerse inalterados sin causar daño alguno a tal estructura. En realidad el decreto en el punto demandado confundió indebidamente el señalamiento de funciones generales del Ministerio, que debe hacer el Congreso (76-9), y aun especiales, que debe hacer el Presidente (120-21), con la creación o modificación de ciertos derechos particulares, de modo que so pretexto de entregarle a la Dirección General Marítima y Portuaria la*

función de conocer lo concerniente a las denuncias sobre presas marítimas, procedió a señalar los porcentajes que a ella y al denunciante corresponden, sobre su valor, mezclando así dos materias diferentes, la última de las cuales carece de base en la ley de facultades.

No es, y en esto asiste la razón al Ministerio Público, que el vicio radique en haber producido modificaciones en unas normas del Código Civil, que para este caso son los artículos 701, 710 y 711; porque, como lo ha dicho la Corte reiteradamente, si el ejercicio legítimo de unas facultades extraordinarias, se desplaza sobre materia regulada parcial o totalmente por algún código, las alteraciones que a éste se produzcan, son consecuencia natural de la dinámica legislativa y no vicio de inexecutable. En el caso que se estudia, la violación de la Carta resulta de haber regulado, con fundamento en facultades extraordinarias, una materia no prevista en la ley que las contiene. De tal suerte, resultan quebrantados los artículos 76-12, 118-8 y 55 de la Constitución.

Por 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, DECLARA: SON INEXEQUIBLES los artículos 113, 116 y 118 del Decreto extraordinario número 2349 de 1971, el último en la parte que dice: “...la participación del 25% que le corresponde...”.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, José Enrique Arboleda Valencia, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

PACTO ANDINO. MECANISMOS

Demandas de inexecutableidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos.—Decisiones de la Comisión y de la Junta del Acuerdo de Cartagena. — Constitucionalidad del inciso 1º del artículo 2 de la Ley 8ª del 14 de abril de 1973, “por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación”. — Inexecutableidad de los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 8ª de 1973. — Inexecutableidad del artículo 4º de la Ley 8ª de 1973.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por Acta número 6 de 27 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., 27 de febrero de 1975.

Los ciudadanos Camilo González Chaparro y Luis Ricardo Paredes Mansfield solicitan que se declaren inexecutableos los artículos 2 y 4 de la Ley 8 de 1973, la que en conjunto dice:

“LEY 8 DE 1973

“(abril 14)

“por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1. Apruébase el Acuerdo Subregional Andino, suscrito en Bogotá, el 26 de mayo de 1969, por los Plenipotenciarios de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, cuyo texto es el siguiente:

(Aquí el texto del Acuerdo).

“Artículo 2. *El Gobierno Nacional dirigirá las relaciones con la Comisión y la Junta lo mismo que con otros organismos del Acuerdo Subregional Andino y designará los Ministerios y entidades descentralizadas que deberán efec-*

tuar los estudios correspondientes o representar al país cuando sea necesario.

“*El Gobierno Nacional podrá poner en vigencia las decisiones de la Comisión y de la Junta o de los organismos que desarrollen el Acuerdo Subregional Andino y no modifiquen la legislación o no sean materia del legislador.*

“*En cambio, tales decisiones, para su aprobación y entrada en vigencia, deben ser sometidas al Congreso por el Gobierno, cuando sean materias de competencia del legislador, o modifiquen la legislación existente o cuando el Gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores.*

“Artículo 3. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1973 para poner en vigencia las normas que considere convenientes de las contenidas en las decisiones 24, 37, 37A, 46, 47, 48, 49, 50 y 56 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y para convenir con las otras partes contratantes las modificaciones a la citada Decisión 24.

“Artículo 4. *El Gobierno Nacional solicitará el concepto de una Comisión integrada por seis (6) miembros, tres (3) Senadores y tres (3) Representantes, elegidos respectivamente por las Comisiones Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, antes de la aprobación de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se refieran a las siguientes materias consignadas en el anexo I del mismo Acuerdo. Modificaciones al Acuerdo de Cartagena; Programa de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los Países Miembros; programas conjuntos de desarrollo agropecuario; Reducción de materias incluídas*

en el anexo I y establecimiento de condiciones para la adhesión al Acuerdo. Mientras el Congreso no integre dicha Comisión el Gobierno Nacional consultará a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

“Artículo 5. Esta Ley regirá desde su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a los veintiún días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.

(Diario Oficial número 33.853 de 23 de mayo de 1973)”.

Se han subrayado los textos objeto de la demanda.

Infracciones invocadas.

Los demandantes, y también el Procurador General de la Nación, señalan como infringidos, entre varios, los siguientes textos constitucionales:

El numeral 18 del artículo 76, que reza:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

“Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

“18. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

“Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

El numeral 20 del artículo 120, redactado así:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

“.....

“20. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Consideraciones.

Las razones expuestas por los actores y el Jefe del Ministerio Público y la naturaleza del negocio en estudio plantean una serie de cuestiones, que conviene ordenar como sigue: observaciones preliminares acerca del pacto andino y algunos de sus mecanismos; competencia de la Corte para resolver la demanda; constitucionalidad del inciso primero del artículo 2 de la Ley acusada; exequibilidad de los incisos segundo y

tercero de la misma disposición; artículo 4; conclusiones.

Precisa ver cada uno de los puntos enunciados.

Observaciones preliminares.

El pacto subregional andino (acuerdo de Cartagena), suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, por Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú y posterior ingreso de Venezuela, tiene por objeto promover e instaurar la integración económica en el sector formado por los firmantes del documento, quienes contraen compromisos de tipo genérico acordes con las finalidades del convenio, sin mayores precisiones de orden positivo (V. artículos 1, 2, 4, 8, 24, 25, 38, 69, 86, 89). Al lado de estas cláusulas el tratado establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos constitutivos de la institución internacional así creada. Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto; sólo cuando éste lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales (V. artículos 6, 7, 29, 30, 33, 48, 50, 66, 75, 82, 109-27, 28, 31, 52, 57, 61, 64, 65, 68, 79, 80, 104, 110). Es así como providencias de los órganos del acuerdo son eficaces respecto de las naciones a cuyo cumplimiento se destinan. Desde este punto de vista las disposiciones regionales, en el seno de los Estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo, por sus resultas, con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen: mientras las primeras derivan de un ente supranacional las últimas proceden de las autoridades internas. Pero versan sobre parecidas materias. La adquisición de poderes reguladores por los órganos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias que las partes contratantes les hacen voluntaria e inicialmente, en el tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, un cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituye nota relevante y diferencial que éstos pierdan potestades legislativas que ejercían con exclusividad por medio de disposiciones de derecho interno sobre materias determinadas y que las ganen a su favor los

organismos regionales. Al amparo de este fenómeno surgen nuevas figuras en el derecho contemporáneo, figuras cuya inserción en los órdenes internos ha requerido reformas constitucionales. Así ha pasado en Colombia en la enmienda institucional de 1968 que introdujo, con el artículo 11 del acto legislativo de ese año, el texto actual del inciso segundo del artículo 76-18 de la Constitución, que presta carta de naturaleza a instituciones externas con carácter de supranacionales, o sea, con idoneidad para regular nexos de derecho interno con valor a veces superior al del mismo derecho nacional. Después de esta reforma no cabe discusión sobre la capacidad de que pueden gozar ciertas organizaciones internacionales para legislar, con efecto en Colombia, sobre asuntos de su competencia en los términos que la Constitución establece, señaladamente en su artículo 76-18, inciso segundo.

El pacto andino crea un órgano —la Comisión—, compuesto por un representante plenipotenciario de cada país, órgano con aptitud normativa, que se ejerce por medio de decisiones, acogidas de ordinario por mayoría de dos tercios de sus votos, sobre asuntos de la mayor importancia en lo relativo a acción económica, como política general y medidas capaces de imponerla; programas industriales y agropecuarios, armonización de disposiciones monetarias, cambiarias, financieras y fiscales; régimen de inversiones extranjeras, marcas, patentes y regalías; empresas multinacionales; comercio exterior, eliminación de gravámenes y restricciones concernientes a importaciones de productos originarios de los países contratantes; reserva de manufacturas para producción en la zona regional; programas de desarrollo industrial; listas comunes de artículos libres de derechos de importación; arancel externo común y arancel mínimo común; competencia comercial, cláusula de salvaguardia, normas sobre calificación de origen de las mercaderías; asuntos financieros; doble tributación; régimen especial para Bolivia y Ecuador; adhesión, vigilancia, ciertas modificaciones, denuncia del acuerdo andino; votaciones ordinarias y calificadas en el seno de la Comisión, etc. (V. artículos 1, 12, 26 a 31, 39, 40, 47 a 51, 53, 62, 63, 65, 66, 67, 73, 74, 75, 80, 82, 87, 89, 90, 95, 97, 104, 105, 107, 109, 110, 112, etc. del pacto andino). La Comisión en la órbita de su competencia supranacional, expide legislación vincular para los Estados y los sujetos de derecho que actúan en el seno del mercado andino.

De otra parte, existe una entidad dotada de competencias para completar, en lo atinente a su cabal ejecución, las decisiones de la Comisión

y velar por su cumplimiento, denominada la Junta, compuesta por naturales de la región, en calidad técnica, independientes de los gobiernos. Las atribuciones principales de la Junta en esa línea consisten en proponer proyectos de decisión a la Comisión; resolver si determinados actos de los Estados regionales constituyen o no gravámenes o restricciones contrarias a las reglamentaciones andinas sobre importación; establecimiento de las exenciones a que haya lugar para excluir de programas de liberación, por razones justificadas, y del proceso de establecimiento de un arancel, determinados artículos, y prórrogas de esas listas excepcionales, aplicación de las normas para prevenir o corregir distorsiones a la competencia comercial; autorizaciones para aplicar correctivos encaminados a remediar posibles perjuicios por aplicación de programas de liberación; fijar, en situaciones especiales, si una devaluación monetaria altera las condiciones normales de competencia en la región andina; autorizaciones para rectificar, dentro de ciertos límites, algunas decisiones de la Comisión, etc., etc. (V. artículos 43, 55, 75, 79 y 80, etc. del pacto).

Como se ve, la atribución de funciones, en el seno del grupo y relativamente a potestades legislativas o ejecutivas, se ha instituido a imagen del reparto que, en la esfera de los países miembros, diseñan sus ordenamientos de derecho público interno. Además de los órganos que el carácter de principales van nombrados, la organización cuenta con otros de índole consultivo.

A diferencia de los regímenes políticos nacionales, el pacto andino no instaura cuerpo jurisdiccional propiamente dicho, autónomo y capaz de dirimir siempre, con fuerza de verdad jurídica, las divergencias que susciten la interpretación y aplicación de las determinaciones de la Comisión o de la Junta.

Debe añadirse, en lo tocante a Colombia, que ésta, por medio de un primer acto ejecutivo, adhirió al acuerdo y que mediante el artículo 1 de la Ley 8 de 1973, el Congreso impartió aprobación, siguiendo pautas de la Carta (76-18) y del pacto andino (110). La Ley 8 fue sancionada y se promulgó.

Y habiendo sido acusada de modo parcial, procede inquirir, ante todo, si la acción correspondiente es de recibo.

Competencia de la Corte.

Los demandantes invocan a este propósito el artículo 214 de la Constitución, conforme al cual corresponde a la Corte "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes".

Una jurisprudencia iniciada en 1914 y cuya cita oficial más cercana es de 1971, sostiene que la Corte no es competente para decidir demandas de inexecutableidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos. (V. sala plena, 6 julio 1914 G. J. número 1147 y 1148, p. 9 y ss. 18 noviembre 1930, G. J. número 1833 p. 233 ss. 6 diciembre 1930, G. J. número 1833 p. 248-249; julio 26 1971)

Si se lleva en cuenta que las disposiciones de la Ley 8 de 1973 concretamente demandadas (incisos primero, segundo y tercero del artículo 2 y artículo 4) no son aprobatorias del Acuerdo de Cartagena —aprobación que imparte el artículo 1 de la misma Ley 8— no es el caso de excluirlas de la aplicación general del artículo 214 referido, que, se repite, confiere a la Corte facultad para decidir “sobre la inexecutableidad de todas las leyes”. Como los artículos acusados no aprueban ningún pacto internacional sino que tratan de regular los efectos de las medidas que puedan adoptar la Comisión y la Junta o “los organismos que desarrollen el Acuerdo Subregional Andino”, no sería pertinente incluirlos en la excepción jurisprudencial referente solo a leyes que aprueben tratados, aun si la Corte insistiera en los puntos de vista aludidos. Esta índole excepcional de la jurisprudencia citada impediría su extensión al negocio de autos tal como se desprende de la sentencia fechada en 18 de marzo de 1941 (V. G. J. número 1966 a 1968, p. 704 ss.). De consiguiente, esta Corporación goza de competencia para conocer de la demanda presentada por los ciudadanos González Chaparro y Paredes Mansfield. La cual pasa a estudiarse como ha sido propuesto, es decir, relativamente, primero, al inciso 1 del artículo 2; después, a los incisos segundo y tercero de la propia disposición, y en fin, al artículo 4.

Inciso primero del artículo 2.

A cuyos términos corresponde al gobierno:

—“dirigir las relaciones con la Comisión y la Junta lo mismo que con otros organismos del Acuerdo Subregional Andino”;

Designar “los Ministerios y entidades descentralizadas que deberán efectuar los estudios correspondientes”; y

—Escoger los Ministerios o entidades que han de “representar al país cuando sea necesario”.

* * *

El inciso en análisis, al prescribir que el gobierno ha de “dirigir las relaciones con la Comisión y la Junta” y “con otros organismos del Acuerdo Subregional Andino” amolda conse-

cuencias económicas y mercantiles del pacto de Cartagena al artículo 120 —numeral 20— del Código institucional, que asigna al Presidente de la República, es decir, al gobierno (artículo 57), la tarea de “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional”. Texto legislativo y función gubernamental prevista en la Carta se amoldan a la perfección. Mirado desde esta perspectiva, el inciso primero del artículo 2 es exequible.

* * *

Función de la Administración Pública es la de hacer investigaciones y estudios con el fin de asistir al gobierno cuando adopta las decisiones que le competen. No se ve cómo la disposición legal que se estudia desconozca facultades del Presidente de la República, “suprema autoridad administrativa”, por el hecho de encomendar a funcionarios o entidades de su dependencia, designados por él, la realización de ciertos trabajos. Recuérdese además que, inspirándose en la jerarquía superior del Ejecutivo en materias administrativas, el inciso 2 del artículo 132 de la Carta prevé: “La distribución de los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos corresponde al Presidente de la República”. Y algo semejante prescribe el numeral 21 del artículo 120 en lo que reza con adscribir las funciones especiales de empleados al servicio de Ministerios y Departamentos Administrativos. Los textos constitucionales que acaban de citarse (120-20, 120-21, 132) armonizan con el inciso primero en la parte que se examina y no halla la Corte que ésta pugne con la Constitución, en manera alguna.

* * *

Así como preparar estudios para uso del gobierno atañe a la administración y por ende a las entidades que forman en ella, es posible también, en la ejecución del pacto andino, que éstas, por orden del Ejecutivo, intervengan en el desarrollo de las citadas actividades. Y ello no ha de ser a título particular sino oficial, en los límites y de acuerdo con las estipulaciones del tratado comunitario, el cual, por cierto, estipula que se reúnan periódicamente los organismos administrativos encargados de formular y cumplir la política económica en los países de su comprensión (V. literal o) artículo 15, del pacto). Todo indica, pues, el alcance obvio del inciso primero cuando contempla la posibilidad de que por orden superior, Ministerios o entidades representen al país “cuando sea necesario”, EL

armonía con el cometido presidencial consistente en "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional" (120-20 C. N.). Y si el carácter de esas cuestiones requiere además, como de ordinario acontece, que agentes especiales actúen por cuenta y en representación del gobierno, éste así puede resolverlo en uso de la atribución que le da el mismo numeral 20 para nombrar "agentes diplomáticos", sin que la última parte del inciso primero del artículo 2 de la Ley 8 embarace esa libertad de acción.

Ninguno de los extremos del inciso primero del artículo 2 contradice el numeral 20 del artículo 120 ni otros cánones de la Constitución.

Incisos segundo y tercero del artículo 2.

Las decisiones de la Comisión y los actos de la Junta producen resultados en el seno de las naciones que forman el grupo. Decidir si es necesario o conveniente reforzar las determinaciones comunitarias por medio de providencias de derecho interno, es materia que la Constitución colombiana reserva al Ejecutivo, como encargado de cumplir y hacer cumplir la leyes (artículo 120-2-3) y, sobre todo, por su misión de "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional" (120-20). El gobierno está capacitado en estos casos para asumir la conducta que deba seguirse y apreciar los motivos que hayan de orientarla.

El inciso segundo del artículo 2 de la Ley 8, no obstante, restringe la atribución constitucional del Presidente y únicamente le permite poner en vigencia los actos del derecho regional cuando "no modifiquen la legislación o no sean materia del legislador", distingo que es ajeno a la redacción del texto superior que se acaba de citar. Esa limitación constituye un recorte de competencia. Cuando una norma del derecho regional deba aplicarse, su ejecución se lleva a cabo por mérito propio, directamente, o en la forma que dispongan la Carta comunitaria o el órgano regional competente y según diga, en último término, el Ejecutivo colombiano. La disposición legal que se comenta, al establecer presupuestos a una aptitud del gobierno que la Carta no ha condicionado, la infringe. En este punto la contrariedad entre disposición legislativa y ordenamiento constitucional es notoria.

* * *

Acorde con el inciso segundo, el tercero del mismo artículo 2 pone de resalto la intención limitativa del legislador, y refiriéndose a órde-

nes del gobierno sobre cumplimiento de reglas emanadas de las autoridades andinas, dice: "En cambio, tales decisiones, para su aprobación y entrada en vigencia, deberán ser sometidas al Congreso por el Gobierno, cuando sean materias de competencia del legislador o cuando el Gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores".

Aquí se está en presencia de otra restricción, más definida, a una postestad otorgada por la Constitución al través del artículo 120-20, sin cortapisas. Por donde reaparece el mismo vicio de inexequibilidad ya indicado: *El gobierno—director de las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y con instituciones internacionales como la creada por el Acuerdo de Cartagena—goza de libertad de acción para escoger los medios más eficaces con el fin de cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados. Es una libertad del Ejecutivo que, por constitucional, la ley no puede cohibir. De ahí que si un texto legal persigue ese fin restrictivo sea inexequible.* Y esto sucede con el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 8, inciso cuya inconstitucionalidad se infiere del estudio hasta aquí realizado.

* * *

Todavía más. Los tratados en general que celebra el Presidente de la República y el Congreso aprueba por medio de ley, obligan, (artículos 76-18, 120-20 C. N.). Cumplidos esos trámites, son de suyo obligatorios, por imperativo constitucional; y de ahí que Colombia esté sujeta al cumplimiento de los compromisos contraídos por medio de las convenciones que celebre con otros países o con instituciones internacionales y el congreso haya aprobado y, en fin, reciban ratificación (V. a título informativo, Ley 7 de 1944). Todo lo cual ha ocurrido con motivo del pacto subregional andino, aprobado, vale destacarlo, por el artículo 1 de la Ley 8 de 73. Y ceñido al trámite de ratificación previsto en el mismo convenio.

Las convenciones internacionales se celebran para ser cumplidas con estrictez y de buena fe. No es admisible sostener que la Constitución, después de ordenar que sean abligatorias, tolere que un acto posterior del Estado las desconozca.

Si los acuerdos internacionales tienen fuerza de ley que el Estado no puede desconocer ni siquiera por medio de otra, es evidente que revisten valía superior a la del acto legislativo que los aprueba. Así lo considera la Constitución en casos muy excepcionales (artículo 3, in fine, 76-18, 120-20, 210).

El mérito constitucional de los tratados, superior al de leyes y decretos, hace que las normas legislativas posteriores a la ley aprobatoria no puedan oponerse al pacto andino. Como este convenio obliga al país no solo por sus estipulaciones de efecto inmediato sino también a tenor de las que crean competencia a favor de las autoridades regionales (V. artículos sobre atribuciones a la Comisión y facultades de la Junta, antes citados), competencias que se imponen a Colombia es evidente que el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 8 de 73 pugna con el acuerdo de Cartagena, por las razones siguientes: Porque establece condiciones en el sentido de que las decisiones tomadas en virtud del convenio requieren necesariamente, para operar en Colombia, su previa aprobación por el Congreso "cuando sean materias de la competencia del legislador, o modifiquen la legislación existente o cuando el gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores"; y porque tal exigencia pasa por alto el efecto propio que para su derecho derivado consagra por lo común el acuerdo de Cartagena (V. artículos 6, 7, 29, 30, 32, 47, 48, 50, 66, 75, 82, 109, etc.). Al contrariar el pacto andino, el inciso tercero del artículo 2 infringe también el aparte primero del numeral 18 del artículo 76 de la Carta, que depara eficacia a lo estipulado en acuerdos internacionales.

Conviene decir que esta tesis de inconstitucionalidad no autoriza interpretaciones en el sentido de afirmar que toda determinación originada por el Acuerdo de Cartagena sea indiscutible. No por cierto. Cuando países integrantes de la Zona Andina u órganos de ésta pretendan imponer a otros miembros conductas que les parezcan reñidas con el pacto constitutivo, ellos pueden y deben ocurrir a los medios, así sean insuficientes, que el mismo instrumento prevé para resolver las diferencias sobre interpretación o acerca del entendimiento de las decisiones de la Comisión (artículo 23 del pacto), o a vías internacionales diferentes, que sean idóneas. Las partes tienen recursos contra los actos emanados del Acuerdo de Cartagena. Cuando —ya se indicó— los actos nacionales de desarrollo o ejecución de providencias andinas se reputen contrarios a normas superiores del derecho colombiano, sobre ellos puede ejercerse el control de corrección jurídica aplicable en el país. En fin, si un tratado comunitario resulta opuesto a disposición constitucional posterior a su celebración, el gobierno debe negociar las modificaciones a que hubiere lugar, o denunciarlo, en acatamiento a la norma fundamental de su derecho público.

Las reflexiones anteriores demuestran que los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la

Ley 8ª no se avienen con la Constitución, por vulnerar el aparte primero de su artículo 76, numeral 18, relativo a los tratados en general.

Y si se confrontan dichos incisos con el párrafo segundo del propio numeral 18, es dable llegar a conclusiones más precisas.

En efecto, el aparte segundo del numeral 18 del artículo 76 de la Carta proclama que el Estado puede obligarse, por medio de convenios debidamente aprobados por el Congreso, sobre bases de igualdad y reciprocidad, a que "sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados". Esto es, creada una institución supranacional para la integración económica y con capacidad de dictar reglas regionales por encima del derecho interno (y a tal categoría pertenece la organización instituida por el Pacto Andino) éste ha de cumplirse en todas sus partes, tanto las que describen objetivos y mecanismos como las que habilitan a sus órganos (la Comisión y la Junta principalmente) para expedir normas de plena eficacia en Colombia. Habida cuenta de que el Acuerdo de Cartagena no establece que los actos de sus órganos para adquirir validez necesiten forzosamente, como regla, ser aprobados por el Congreso, resulta patente que los incisos segundo y tercero del artículo 2 acusado, que exigen esas condiciones de aprobación legislativa, quebrantan el carácter obligatorio y directo que al convenio, tantas veces mencionado, reconoce el párrafo segundo del numeral 18 del artículo 76 de la Carta (V. artículos 6, 7, 29, 30, 33, 48, 50, 66, 75, 82, 109 del Pacto Andino). Esta infracción constitucional se muestra palpable a través de los cotejos que acaban de efectuarse.

Corolarios: Las disposiciones acusadas pugnan con preceptos de la Constitución, así: el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 8ª, por restringir una competencia incondicional del gobierno, viola el artículo 120-20; el inciso tercero del artículo 2 incurre en idéntico vicio y, de otro lado, infringe el aparte primero del precepto 76-18, porque éste consagra el carácter obligatorio de los acuerdos internacionales, del cual prescinde esa disposición al contrariar consecuencias ineludibles del Pacto Andino; y finalmente, cuando el inciso tercero del artículo 2 pasa por encima de prescripciones del Pacto Andino, quebranta, igualmente, el aparte segundo del nu-

meral 18 del artículo 76, que manda obediencia a los dictados de las instituciones supranacionales.

Artículo 4.

El Presidente de la República dirige "las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional", y en ejercicio de esa aptitud pone en vigencia, a su leal entender, las decisiones emanadas de los órganos comunitarios cuando se trata de entidades como el Grupo Andino. El constituyente (artículo 120-20) le ha entregado ese radio de operaciones, dejando a su criterio la manera de obrar y, como siempre, responde "por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes" (artículo 130 C. N.). Es una atribución propia del Presidente que él debe cumplir a plena responsabilidad. Sin embargo, el artículo 4 de la Ley 8ª de 1973, en el mismo campo de acción que traza con total amplitud el artículo 120-20, impone al gobierno la necesidad de someter a consultas previas y obligatorias de comisiones del Congreso o de la Asesora de Relaciones Exteriores, cualquier aprobación suya a ciertas decisiones del Acuerdo de Cartagena. Tal sujeción desvirtúa el carácter de prerrogativa presidencial que la Carta confiere a la facultad de que trata su artículo 120-20, y lo viola. Y como esas consultas no han sido previstas en el Pacto Andino y desatienden abiertamente sus mecanismos, hay clara transgresión del precepto 76-18 del estatuto constitucional. Por estos dos aspectos el artículo 4 es inexecutable.

Conclusiones.

De lo expuesto se sigue.

Que el inciso primero del artículo 2 de la Ley 8ª de 1973 es executable.

Que los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 8ª de 1973 contravienen los artículos 76-18 y 120-20 de la Carta.

Y que el inciso 4 de la Ley 8ª también traspasa los artículos 76-18 y 120-20 de la Constitución.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, 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:

Primero. Es CONSTITUCIONAL el inciso 1º del artículo 2 de la Ley 8ª del 14 de abril de 1973, "por la cual se aprueba un convenio internacio-

nal y se determinan las modalidades de su aplicación".

Segundo. SON INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 8ª de 1973.

Tercero. ES INEXEQUIBLE el artículo 4 de la Ley 8ª de 1973.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Económico y de Hacienda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Ildefonso Méndez, Conjuez; Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Aclaración de un voto.

Los suscritos Magistrados hemos aprobado y firmado la anterior sentencia por cuanto, con los demás honorables Magistrados, consideramos que se trata de una interpretación jurídica y actual de las normas constitucionales sobre la materia, siendo la primera vez que la Corte acepta, como no podría ser menos, la existencia de un derecho internacional moderno, el comunitario y sus órganos supranacionales, con todas las consecuencias que de ella se deriva.

Más, en relación con el aparte "Competencia de la Corte", dejamos expresa constancia sobre lo siguiente:

1º Corresponde a la verdad la apreciación de que "una jurisprudencia iniciada en 1914, y cuya cita oficial más cercana es de 1971, sostiene que la Corte no es competente para decidir demandas de inexecutableidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos. Mas esta no es toda la verdad, sino parte de ella, por cuanto también la incorporación en otras oportunidades ha mantenido el criterio opuesto, a saber:

a) En sentencia de 30 de enero de 1958, declaró executable la Ley 56 de 1921, que aprobó un tratado entre Colombia y los Estados Unidos, o sea conoció del negocio.

b) Igual cosa sucedió respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 54 de 1924, o Ley Concha, de la cual la Corte afirmó que "refleja un Convenio del Gobierno con la Santa Sede", y conociendo de tal demanda, declara executable la citada ley.

2º Tratándose de leyes que aprueban convenios internacionales, la jurisdicción que compete a la Corte por virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Carta, opera y se cumple de modo diferente o excepcional al de los demás actos legislativos mencionados en el citado texto. Y esto, por las siguientes razones:

a) La ley que aprueba un tratado o convenio internacional, de conformidad con la legislación colombiana, constituye la tercera etapa en la concertación y conclusión de tal tratado o convenio. Así, éste se presenta como un acto complejo. Por tanto, la ley no tiene el mismo valor y trascendencia que la ley común u ordinaria, que, desde el punto de vista material, crea normas de carácter objetivo o impersonal, reguladoras de una actividad o un servicio público.

b) Haciendo parte dicha ley del convenio, ella no puede ser derogada o modificada sin afectar ese acto; y si lo es, en el fondo se procede

unilateralmente, cuando se trata de un acto, por lo menos, bilateral.

3º Entonces, lo que al respecto incumbe a la Corte, cuando, existe incompatibilidad entre las cláusulas del convenio y la Constitución, es no hacer una escueta declaración de inexecutable, sino limitar el ejercicio de la jurisdicción al examen de las mismas, llevando al conocimiento del Presidente de la República las conclusiones pertinentes, para que este funcionario, en armonía con lo previsto en el ordinal 20 del artículo 120 de la Carta, tome la iniciativa a las medidas del caso.

4º Sobre este particular, la Corte debe mantener la doctrina prohijada en la sentencia del 30 de enero de 1958, y resumida en el siguiente aparte: "Las leyes colombianas que aprueban tratados públicos, deben, como cualesquiera otras leyes, estar bien avenidas con los cánones de la Constitución"; concepto éste de un incontestable valor, que dimana, a pesar de la brevedad del texto, de su hondo contenido jurídico.

Febrero 27 de 1975.

Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero.

FONDOS GANADEROS

Pueden ser nacionales, departamentales o municipales. — Sociedades de Economía Mixta. — Estructura jurídica. — Características. — Inexequibilidad del inciso segundo del artículo 29 de la Ley 5ª de 1973 en cuanto señala forma de elegir y término de duración a los representantes del Gobierno. — Exequibilidad del inciso tercero del mismo artículo 29 de la Ley 5ª de 1973.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 6 de 27 de febrero de 1975.

Bogotá, D. E., 27 de febrero de 1975.

El ciudadano José Ignacio Vives Echeverría pide a la Corte Suprema declare la inexequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo 29 de la Ley 5ª de 1973, que dicen:

“LEY 5ª DE 1973

“(marzo 29)

“por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre títulos de fomento agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Gaderos, prenda agraria, Banco Ganadero, asistencia técnica, autorizaciones a la banca comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“.....

“Artículo 29...

“La elección de las juntas directivas será hecha en Asamblea General de Accionistas, para periodos de dos años y con aplicación del cuociente electoral. Para el efecto, se realizarán elecciones separadas de los representantes de las acciones de la clase A y de los de acciones de la

clase B, para elegir sus respectivos representantes.

“La elección de Gerente será hecha por la Junta Directiva para periodos no mayores de dos años, según lo que al respecto señalen los estatutos”.

“Parágrafo...”

“Conceptúo, dice el actor,

“...que los dos párrafos anteriormente transcritos pertenecientes al artículo 29 de la Ley 5ª de 1973 violan ostensiblemente *los ordinales 2º y 6º del artículo 194 de la Constitución Nacional de Colombia*, en el evento de que los Fondos Ganaderos se consideren empresas del ‘orden departamental’, y en el evento de que se reputen empresas del ‘orden nacional’ entonces estarían violando lo preceptuado en *los ordinales 1º y 5º del artículo 120 de la Constitución Nacional de Colombia*”.

A pesar de hacer la afirmación categórica de que “los fondos ganaderos que existen y funcionan en el país son todos de carácter y origen departamentales”, para concluir que el nombramiento de gerente por una junta directiva, según determina la disposición acusada, y la designación de juntas directivas por elección de asambleas generales de accionistas violan los ordinales 2 y 6 del artículo 194 de la Constitución que claramente indican que los representantes del Departamento en las Juntas Directivas y los Directores o Gerentes de los organismos descentralizados son agentes del Gobernador y por consiguiente, de su libre nombramiento y remoción, a continuación el actor contempla la hipótesis de que también puede ser de orden nacional, caso en el cual la elección de Juntas Directivas y el nombramiento de Gerentes, en los términos de la ley, vulneran igualmente los numerales 1 y 5 del

artículo 120 del estatuto fundamental que les asigna la calidad de agentes del Presidente de la República y, por tanto, de su libre nombramiento y remoción.

El Procurador General acepta parcialmente la argumentación del actor y pide que se declare la inexecutable del inciso 2, sosteniendo, en cambio, la constitucionalidad del inciso 3º del artículo acusado.

Consideraciones.

1ª Los fondos ganaderos organizados por la ley como sociedades comerciales de economía mixta, pueden tener el carácter de nacionales, departamentales o municipales, según la entidad que las cree, Congreso, Asambleas Departamentales o Concejos, respectivamente; y todas tienen el respaldo constitucional (artículos 76-10, 187-6 y 197-4); debiendo las de estas dos últimas categorías llenar estrictamente los requisitos que establezca la ley.

Al respecto, el artículo 1º de la Ley 26 de 1969 había caracterizado jurídicamente esas sociedades, así:

“Para los efectos de esta Ley se considerarán Fondos Ganaderos las sociedades organizadas o que se organicen con participaciones del Estado o de los Departamentos, Municipios o Territorios Nacionales, para fomentar y mejorar la industria ganadera. Para tener derecho a los beneficios que otorga la presente Ley, los Fondos Ganaderos deberán estar constituidos como sociedades anónimas, sujetas a la supervigilancia de la Superintendencia Bancaria, y ajustar sus estatutos y funcionamiento a las normas prescritas por los artículos siguientes...”

Y el artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, dice:

“... Para los efectos de esta Ley, se considerarán fondos ganaderos a las sociedades organizadas o que se organicen con participación de la Nación o de los Departamentos, Municipios o Territorios Nacionales, para fomentar y mejorar la industria ganadera.

“Para tener derecho a los beneficios que otorga la presente Ley, los fondos ganaderos deberán estar constituidos como sociedades anónimas de orden nacional, sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y sus estatutos y funcionamiento deberán ajustarse a las normas de que tratan los artículos siguientes”.

2ª De lo anterior se deduce que los fondos ganaderos constituidos por aportes oficiales y privados pueden ser exclusivamente del orden departamental o municipal, según que el aporte oficial pertenezca únicamente a cada una de tales entidades.

Al respecto, y con ocasión de la demanda parcial de inexecutable del inciso 2º del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, la Corte dijo:

“Claro está que las Asambleas y los Concejos, a iniciativa del respectivo gobernador o alcalde, pueden crear sociedades de economía mixta, según los artículos 194 y 197 de la Constitución. Pero en este caso la respectiva entidad deberá caracterizarse por tener un patrimonio formado por aportes privados y oficiales debiendo estos últimos estar representados en fondos o bienes de carácter departamental o municipal, según el caso, y arreglar su funcionamiento a lo que disponga la ley, pues así lo ordena la propia Carta”. (Sentencia de 28 de febrero de 1974).

Pero aquellos fondos ganaderos a que se refiere exclusivamente la Ley 5ª de 1973 en los que el aporte oficial se integra con patrimonio de la nación o de los departamentos, municipios o territorios nacionales deben constituirse como sociedades anónimas del orden nacional, y sujetarse a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, para tener derecho a los beneficios que otorga la referida ley.

La participación de las entidades descentralizadas territorialmente que hace la ley, no excluye la de las entidades descentralizadas por servicios como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y aun otras sociedades de economía mixta, según clara expresión del C. de C. al reglamentar las sociedades de economía mixta: “Para los efectos del presente título, se entiende por aportes estatales los que hacen la Nación y las entidades territoriales o los organismos descentralizados de las mismas personas”. (Artículo 467).

3ª Para tomar una decisión que conjugue las características de la sociedad de economía mixta con los principios constitucionales que la respaldan en el punto que se estudia, es conveniente hacer una presentación, así sea somera, de su estructura jurídica en la legislación positiva.

No hay duda que esta clase de sociedades no ha encontrado todavía su verdadero sitio en el derecho; las dificultades surgen del propósito buscado no solo de formar un patrimonio social con aportes estatales y privados, sino de encontrar una colaboración abierta de los dueños de ese patrimonio, el Estado y los particulares, para el logro de beneficios sociales, o sea para llegar a una organización de la economía en la que se armonicen y concilien los intereses privados con los intereses generales o colectivos. Y en una forma más avanzada y más completa encontrar una verdadera transacción entre el socialismo de estado y el viejo liberalismo económico, entre el

deber social del poder público y la empresa privada, para aprovechar no solo el capital privado sino la experiencia y la capacidad técnica de los particulares.

Se llega por este medio a una aplicación práctica de la función social de la propiedad porque no se elimina el carácter privado garantizado en la Carta, sino que la pone simultáneamente al servicio de los intereses particulares y al servicio de los intereses generales de la sociedad. Porque esa función se hace más completa y eficaz si el Estado no se limita a vigilar y controlar la producción, por lo menos de ciertas industrias básicas, sino que participa en ellas aprovechando las indudables ventajas de las formas comerciales de trabajo.

4ª Son características esenciales de la sociedad de economía mixta: a) la integración de un patrimonio con aportes estatales y particulares, y b) la administración conjunta de la nueva persona jurídica por las dos categorías de socios.

Los aportes del Estado o de las entidades de derecho público pueden consistir, entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que la misma emita, auxilios especiales, concesiones, etc. (art. 463 C. de C.).

A su vez los aportes particulares pueden presentarse en dinero, en trabajo o en toda clase de bienes comerciales.

5ª Legalmente las sociedades de economía mixta se rigen por las reglas de derecho privado, son sociedades de comercio sujetas al derecho mercantil, con las limitaciones expresas que la Constitución y la ley establezcan. Pueden constituirse bajo cualesquiera de las formas de sociedad previstas en el Código de Comercio, colectivas, en comandita simple o por acciones, de responsabilidad limitada o anónimas, ya que la ley colombiana no señala ninguna en especial.

Esta última forma, que algunas legislaciones extranjeras encuentran como única aceptable, es la que mejor permite desarrollar el objetivo social.

6ª Dos actos jurídicos requiere la constitución de una sociedad de economía mixta: la ley que la crea o autoriza y el contrato de sociedad.

Es función constitucional del legislador expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta (art. 76-10) y el Decreto 1050 de 1968 que las reglamenta, en su artículo 8º dice que son creadas por la ley o autorizadas por ésta. Pero no basta la creación legal o la autorización que haga para que la sociedad quede constituida; es preciso el posterior acuerdo con los particulares y la solemnización del contrato, en los

términos del Código de Comercio, para dar nacimiento a la nueva persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.

7ª Al establecer la Ley 5ª de 1973 que los fondos ganaderos que se constituyan con diversos aportes de entidades descentralizadas deben ser del orden nacional y que se regirán por las normas de la sociedad anónima, el inciso segundo del artículo 29 acusado no infringe los preceptos constitucionales que regulan la formación y régimen de los fondos ganaderos departamentales y municipales, porque la normatividad de ésta ley se refiere exclusivamente a los fondos ganaderos bajo la forma de sociedades de economía mixta de orden nacional.

No hay violación del artículo 194-2 y 6 de la Constitución.

8ª En cuanto al nombramiento de las Juntas Directivas de los fondos ganaderos de orden nacional, constituidos como sociedades de economía mixta, como ya se ha dicho, bajo la forma de sociedades anónimas, se tiene lo siguiente:

a) Tanto en el Decreto 3130, art. 3º como en el artículo 464 del C. de C. se dispone que cuando los aportes estatales sean del noventa por ciento (90%) o más del capital social, las sociedades de economía mixta se someterán a las disposiciones que regulan las empresas industriales y comerciales del Estado y en tales casos un mismo órgano o autoridad podrá cumplir las funciones de Asamblea General o Junta de Socios y de Junta Directiva.

Las empresas dichas desarrollan sus actividades industriales y comerciales en cuanto a su funcionamiento con sujeción al derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley (D. 3130 de 1968, art. 31); pero en cuanto a su organización, relaciones con la Administración, control, tutela y régimen de servidores que estatutariamente tengan el carácter de empleados públicos (D. 3131 de 1968, art. 5), se rigen por las normas de derecho público.

Estas empresas estatales no tienen asamblea general de accionistas; se gobiernan por una Junta Directiva y se administran por un Gerente, Director o Presidente, designado por el Gobierno, de su libre nombramiento y remoción. (Art. 28 D. 1050 de 1968).

Por el aspecto de capital social en cuanto al aporte oficial de los fondos ganaderos sea del noventa por ciento (90%) o más, pierden su carácter jurídico las sociedades de economía mixta; por consiguiente el inciso 2º del artículo 29 no tiene aplicación en el caso contemplado.

b) Si en los fondos ganaderos hay un aporte oficial inferior del 90% del capital social, los

miembros de esa Junta Directiva que representen los accionistas particulares serán designados de conformidad con el contrato social, de acuerdo con el régimen de cada tipo de sociedad (artículo 196 del C. de C.).

Pero los representantes de la Nación, Gobierno en este caso, en tales Juntas Directivas, corresponde nombrarlos al Presidente de la República y son de su libre nombramiento y remoción.

Cualquier limitación impuesta por la ley al respecto, sea en cuanto a la forma de elección o al período de su nombramiento, como lo hace el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 5ª de 1973, vulnera el artículo 120-5 de la Carta.

9ª La elección de Gerente por la Junta Directiva para períodos no mayores de dos años, según lo que al respecto señalen los estatutos, como lo dispone el inciso tercero del artículo acusado, no lesionan el artículo 120, numeral 1 de la Carta, porque este precepto faculta al Presidente para nombrar los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos, pero no los de las sociedades de economía mixta.

Es constitucional este inciso acusado.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 5ª de 1973, en cuanto señala forma de elegir y término de duración a los representantes del Gobierno, los accionistas de la clase A en las Juntas Directivas de los fondos ganaderos reglamentados por dicha ley.

2º Es EXEQUIBLE el inciso tercero del mismo artículo 29 de la Ley 5ª de 1973.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Germán Giraldo Zuluaga, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Federico Estrada Vélez, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

DETENCION PREVENTIVA

Es medida cautelar, y no cumplimiento de una pena privativa de la libertad. — Constitucionalidad de los fragmentos demandados de los artículos 437, 439 y 441 del Código de Procedimiento Penal.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada según acta número 7 de 6 de marzo de 1975.

Bogotá, D. E., 6 de marzo de 1975

El ciudadano Mauricio Luna Visbal pide que se declaren parcialmente inexequibles los artículos 437, 439 y 441 del Código de Procedimiento Penal.

Se copia la totalidad de los textos, escribiendo en letras mayúsculas los fragmentos acusados.

Las disposiciones acusadas.

“Decreto número 409 de 1971.

“(marzo 27)

“por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969, y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora que la primera prevé,

“Decreta:

“.....

“Artículo 437. Definición de la situación jurídica del indagado. TERMINADA LA INDAGATORIA O VENCIDO EL TERMINO SEÑALADO EN EL ARTICULO 434, LA SITUACION DEL APREHENDIDO DEBERA DEFINIRSE A MAS TARDAR DENTRO DE LOS CINCO DIAS SIGUIENTES, DECRETANDO LA DETENCION PREVENTIVA, SI HUBIERE PRUEBA QUE LA JUSTIFIQUE,

U ORDENANDO SU LIBERTAD INMEDIATA. En este último caso no podrá imponérsele caución, a menos que subsista algún indicio contra el indagado, evento en el cual el juez podrá obligarle a presentarse periódicamente a su despacho o al de un funcionario judicial o de policía de su domicilio, so pena de multa hasta de cinco mil pesos, graduada de acuerdo con su posibilidad económica.

“Estas presentaciones no podrán prolongarse por más de dos meses y se cumplirán preferentemente en días y horas que ocasionen menos alteración de las actividades laborales del sindicado.

“Artículo 438...

“Artículo 439. Presupuestos para dictar auto de detención. CUANDO LA INFRACCION PORQUE SE PROCEDE TUVIERE SEÑALADA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD, EL PROCESADO SERA DETENIDO SI RESULTARE CONTRA EL POR LO MENOS UNA DECLARACION DE TESTIGO QUE OFREZCA SERIOS MOTIVOS DE CREDIBILIDAD, SEGUN EL ARTICULO 236 DE ESTE CODIGO, O UN INDICIO GRAVE DE QUE ES RESPONSABLE PENALMENTE COMO AUTOR O PARTICIPE DEL HECHO QUE SE INVESTIGA.

“Si la infracción tiene pena de arresto y el procesado fuere merecedor del beneficio de excarcelación, dispondrá de cuatro días a partir de aquél en que se le notifique el auto de detención a fin de constituir la caución que en aquél se exija para continuar en libertad. Si no otorga la garantía se hará efectiva la orden de detención y ésta durará hasta cuando tal exigencia sea cumplida.

“Para notificar la providencia podrá expedirse orden de captura si el procesado se muestra renuente a comparecer.

“Artículo 440...”

“Artículo 441. *Requisitos formales para la detención preventiva.* A NADIE SE PODRA DETENER PREVENTIVAMENTE SIN EN VIRTUD DE AUTO DE FUNCIONARIO COMPETENTE EN QUE SE EXPRESE:

“1. El hecho que se investiga en el proceso;

“2. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS SOBRE LA EXISTENCIA DE ESE HECHO;

“3. Su calificación legal y la pena establecida para él, y

“4. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS AL PROCESO EN CONTRA DE LA PERSONA CUYA DETENCION SE ORDENA”.

Violaciones invocadas.

El actor dice violados el inciso primero del artículo 23 y el inciso primero del artículo 26 de la Constitución, los cuales rezan:

“Artículo 23. 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.

“.....”

“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.

“.....”

El demandante hace hincapié en que no pudiendo ser juzgada una persona sino con respecto de todas las formas propias de cada juicio, tampoco es dable, sin la satisfacción de esa plenitud procesal, decretar una detención preventiva. Este argumento estriba en el artículo 26 de la Carta.

De otra parte el impugnante arguye que el artículo 23 no debe recibir aplicación sino concluida la tramitación del proceso, o sea, cuando ya no cumpla ninguna finalidad, porque entonces corresponde definir la cuestión penal de fondo; por lo cual la práctica de las detenciones de que tratan las disposiciones demandadas es inconstitucional.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público opina que las disposiciones censuradas no son incompatibles con la Carta sino, al contrario, muy ajustadas

a su artículo 23; conclusión que se acoge por las siguientes

Consideraciones.

La detención preventiva, esa custodia del inculcado, es medida cautelar, y no cumplimiento de una pena privativa de libertad. Se toma antes de la sentencia que ponga fin al juicio. Por medio de un auto de detención preventiva no se juzga. Se adopta una precaución, principalmente a efectos probatorios, y para evitar así mismo una eventual evasión del inculcado. Todo con carácter urgente y a breve término. Por ello está rodeado este acto procesal de garantías, de seguridades que impidan abusos o desconocimiento de la libertad individual, cautelas que el artículo 23 indica someramente así: mandamiento escrito de autoridad competente; formalidades legales y motivo previamente definido en las leyes.

Esos requisitos han sido atendidos en los preceptos materia de la demanda, al exigir: Auto previo de funcionario competente, con todas las indicaciones que enumera el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal; clase de infracción que motiva la detención y prueba justificativa de ésta, elemento que puede consistir en declaración de testigo que ofrezca credibilidad legal o un indicio grave de que es responsable penalmente como autor o partícipe del hecho que se investiga. Además, se fijan términos precisos tanto para proferir el auto como para poner fin a la detención, a tenor de los artículos 437, 439 y 441 arriba copiados. Hay, pues, estricta conformidad entre las disposiciones que se acaban de citar y el artículo 23 de la Constitución. Tampoco ve la Corte que se hayan infringido otros mandatos constitucionales.

Adviértese que el artículo 26 del Estatuto Fundamental no es aplicable a las disposiciones demandadas; que apenas contemplan la providencia de detención preventiva, anterior al fallo, y no el juzgamiento por la sentencia que, con necesidad de fundarse en la ley preexistente, da término al proceso, previo cumplimiento de la “plenitud de las formas propias de cada juicio”. A estas últimas materias, sin referirse específicamente al auto de detención, se contrae el artículo 26 erradamente invocado.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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:

Son CONSTITUCIONALES los fragmentos demandados de los artículos 437, 439 y 441 del Código de Procedimiento Penal, que se transcriben a continuación:

“Artículo 437. *Definición de la situación jurídica del indagado.* TERMINADA LA INDAGATORIA O VENCIDO EL TERMINO SEÑALADO EN EL ARTICULO 434, LA SITUACION DEL APREHENDIDO DEBERA DEFINIRSE A MAS TARDAR DENTRO DE LOS CINCO DIAS SIGUIENTES, DECRETANDO LA DETENCION PREVENTIVA, SI HUBIERE PRUEBA QUE LA JUSTIFIQUE, U ORDENANDO SU LIBERTAD INMEDIATA”.

“Artículo 439. *Presupuestos para dictar auto de detención.* CUANDO LA INFRACCION PORQUE SE PROCEDE TUVIERE SEÑALADA PRUEBA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD, EL PROCESADO SERA DETENIDO SI RESULTARE CONTRA EL POR LO MENOS UNA DECLARACION DE TESTIGO QUE OFREZCA SERIOS MOTIVOS DE CREDIBILIDAD, SEGUN EL ARTICULO 236 DE ESTE CODIGO, O UN INDICIO GRAVE DE QUE ES RESPONSABLE PENALMENTE COMO AUTOR O PARTICIPE DEL HECHO QUE SE INVESTIGA”.

“Artículo 441. *Requisitos formales para la detención preventiva.* A NADIE SE PODRA DE-

TENER PREVENTIVAMENTE SINO EN VIRTUD DE AUTO DE FUNCIONARIO COMPETENTE EN QUE SE EXPRESE:

“.....

“2. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS SOBRE LA EXISTENCIA DE ESE HECHO;

“3....

“4. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS AL PROCESO EN CONTRA DE LA PERSONA CUYA DETENCION SE ORDENA”.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Justicia e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo-Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.



DEMANDAS DE INEXEQUIBILIDAD

No es necesario transcribir en ellas normas no acusadas. — Exequibilidad del artículo 660 del Decreto 409 de 1971 salvo la parte que dice “solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante” y del último inciso del mismo artículo, la que se declara inexecutable.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 8 de 13 de marzo de 1975.

Bogotá, D. E., 13 de marzo de 1975.

El ciudadano Gonzalo Afanador pide se declare inexecutable el artículo 660 del Decreto 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal.

La disposición acusada dice:

“Artículo 660. *Suspensión y extinción de la acción penal.*

“En el caso previsto en el artículo 40 de la Ley 75 de 1968, se suspenderá la acción penal a petición del querellante en cualquier estado del proceso, hasta por un lapso equivalente al máximo de la pena allí señalada, si el procesado garantiza bajo caución el cumplimiento de sus obligaciones.

“Si el beneficiado violare el compromiso, durante el período fijado por el juez, la acción penal continuará sin lugar a nueva suspensión y la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

“LA LIBERTAD PROVISIONAL SOLO SE CONCEDERA BAJO LAS CONDICIONES PREVISTAS EN EL INCISO PRIMERO.

“En caso de incumplimiento durante el período de prueba, de las obligaciones impuestas por el juez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 470 de este Código y la pena se aumentará hasta en una tercera parte, y hasta en la mitad, si el procesado obtuvo y perdió el beneficio a que se refiere el inciso primero de este artículo.

“Habrá lugar a poner fin al proceso por los trámites del artículo 163. SOLAMENTE EN EL CASO DE DESISTIMIENTO POR PARTE DEL QUERELLANTE, y una vez que el sin-

dicado haya dado pleno cumplimiento a sus obligaciones durante el lapso señalado por el juez”.

El actor destaca con mayúsculas los conceptos que considera violatorios de la Constitución.

El Procurador General no conceptúa en cuanto al fondo de la acción por encontrar inepta la demanda. Dice así:

“Como no se transcriben los artículos 40 de la Ley 75 de 1968 y 163 y 470 del propio código acusado en parte, a los cuales se refiere el precepto impugnado, considero que la demanda es formalmente inepta, por no cumplir el requisito exigido por el artículo 16-1 del Decreto 432 de 1969.

“En sentencia de Sala Plena de julio 28 de 1972 la Corte Suprema ha estimado, en efecto, que el citado artículo 16 del Decreto 432 “obliga a los demandantes a transcribir no solo las disposiciones específicamente acusadas sino también las que éstas citen o a las cuales remitan. La omisión de la copia literal de cualquiera de dichos textos vicia de ineptitud la demanda respectiva”.

Consideraciones.

1ª La doctrina invocada por el Procurador para pedir la declaratoria de ineptitud de la acción ha sido modificada en reciente sentencia de la Corte así:

“El Procurador General de la Nación, en breve vista número 164 de 19 de agosto de este año, se abstiene de emitir concepto de fondo acerca de la demanda de inexecutable, por cuanto considera que no se ha dado cumplimiento al artículo 16 del Decreto 432 de 1969, por haber olvidado el actor transcribir los artículos de la Ley 66 de 1968 que se mencionan en los que son objeto de impugnación. Tal apreciación es equivocada: la obligación del demandante al respecto no es otra que la de la transcripción literal de

la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales'; y la de otras, cuando ello es imprescindible. Lo cual no sucede en el presente caso". (Sentencia de 12 de diciembre de 1974).

La acción pública de inexecutableidad de leyes y decretos en los términos del artículo 214 de la Constitución, es un derecho político inherente a la ciudadanía; en esta forma el constituyente encomienda a todos los ciudadanos indirectamente la guarda del Estatuto Fundamental, base de sus derechos y garantías sociales, a fin de que por su petición, la Corte Suprema decida, en definitiva, sobre la constitucionalidad de tales actos. Para el ejercicio de ese derecho político la Constitución no exige requisitos de ninguna naturaleza, ni comprobación de calidades distintas a la de ser ciudadano colombiano, hasta el punto de que la Corte no considera acto de abogacía la presentación de esta acción pública de inexecutableidad para efecto del desempeño de cargos públicos, así sea dentro de la rama jurisdiccional con la única excepción de los Magistrados de la Corte, por ser ellos quienes profieren el fallo correspondiente. Todo obstáculo para la iniciación de estas acciones son trabas para el ejercicio de un derecho político que no se justifica sin precisa fijación legal.

Acorde con este criterio, el Decreto 432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 16, señala los requisitos para la admisión de una demanda de inexecutableidad reduciéndolos a tres: 1º transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales; 2º Señalamiento de los textos constitucionales que se consideren infringidos, y 3º razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Si la inconstitucionalidad es por vicios de forma en la expedición del acto demandado, se debe precisar la forma en que se violó el trámite constitucional.

Ni la Constitución, ni el decreto reglamentario citado antes, exigen requisitos especiales distintos de los ya mencionados y la Corte no puede crear otros, debiendo ceñirse estrictamente, en cuanto al primer requisito, a su tenor literal, que es claro y no permite sino una sola interpretación: las demandas de inexecutableidad deben contener: "1. La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales..." sin que sea necesario transcribir normas no acusadas.

En esta forma la Corte modifica las doctrinas citadas antes.

2ª Al encontrar apta la demanda en estudio, para proferir el fallo correspondiente se debe tener en cuenta lo siguiente:

La norma acusada es una transcripción literal del artículo 42 de la Ley 75 de 1968, con las variaciones inherentes al cambio de legislación, a excepción del último inciso.

Dice el artículo 42:

"En el caso previsto en el artículo 40 se suspenderá la acción penal a petición del querellante en cualquier estado del proceso, hasta por un lapso equivalente al máximo de la pena allí señalada, si el procesado garantiza bajo caución el cumplimiento de sus obligaciones.

"Si el beneficiado violare el compromiso, durante el período fijado por el juez, la acción penal continuará sin lugar a nueva suspensión y la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

La libertad provisional solo se concederá bajo las condiciones previstas en el inciso primero de este artículo.

"En caso de incumplimiento durante el período de prueba, de las obligaciones impuestas por el Juez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 404 del Código de Procedimiento Penal y la pena se aumentará hasta en una tercera parte, y hasta en la mitad, si el procesado obtuvo y perdió el beneficio a que se refiere el inciso primero de este artículo.

"El cumplimiento por parte del procesado de los deberes de que trata esta norma, pondrá fin al proceso por los trámites del artículo 153 del Código de Procedimiento Penal".

La norma acusada reza:

"Art. 660:

"Suspensión y extinción de la acción penal. En el caso previsto en el artículo 40 de la Ley 75 de 1968, se suspenderá la acción penal a petición del querellante en cualquier estado del proceso, hasta por un lapso equivalente al máximo de la pena allí señalada, si el procesado garantiza bajo caución el cumplimiento de sus obligaciones.

"Si el beneficiado violare el compromiso, durante el período fijado por el juez, la acción penal continuará sin lugar a nueva suspensión y la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

"La libertad provisional solo se concederá bajo las condiciones previstas en el inciso primero.

"En caso de incumplimiento durante el período de prueba, de las obligaciones impuestas por el juez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 470 de este Código y la pena se aumentará hasta en una tercera parte y hasta en la mitad, si el procesado obtuvo y perdió el beneficio a que se refiere el inciso primero de este artículo.

“Habrá lugar a poner fin al proceso por los trámites del artículo 163, solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante, y una vez que el sindicado haya dado pleno cumplimiento a sus obligaciones durante el lapso señalado por el Juez”.

Se han subrayado las diferencias entre las disposiciones transcritas.

Sobre la totalidad del artículo 42, cuyos cuatro primeros incisos son literalmente idénticos a los mismos del artículo 660, ya la Corte Suprema se pronunció en sentencia definitiva de fecha 6 de junio de 1974; dice así la parte resolutive:

“Son exequibles los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 75 de 1968”.

No hay lugar a hacer consideración alguna sobre tales incisos de la norma acusada y resta únicamente analizar el último de las disposiciones mencionadas.

3ª El último inciso del artículo 660 se diferencia del final del artículo 42 de la Ley 75 de 1968, en que, a más de exigir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sindicado, se requiera, para que se pueda terminar el proceso, el desistimiento del querellante.

Este último requisito, que es el que se pide en la demanda sea declarado inconstitucional, no figuraba en la ley mencionada sino que fue establecido por el Decreto 398 de 1969, reglamentario de la misma y que dice, en el artículo 16:

“De conformidad con el artículo 42 de la Ley 75 de 1968, habrá lugar a poner fin al proceso por los trámites del artículo 153 del Código de Procedimiento Penal, solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante, y una vez que el sindicado haya dado pleno cumplimiento a sus obligaciones durante el lapso señalado por el Juez”.

O sea, en otras palabras, que el inciso final del artículo 42 de la Ley 75 de 1968 fue sustituido por el que se deja transcrito del Decreto 398 de 1969, salvo la frase inicial de esta norma que dice: “De conformidad con el artículo 42 de la Ley 75 de 1968”.

Ahora bien, la Ley 16 de 1969 al precisar las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 16 de 1968 al Presidente de la República para reorganizar el procedimiento penal dijo:

“Art. 6. El Presidente de la República al ejercer las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 en el ordinal 11, literal a) del artículo 20, determinará lo relacionado con el procedimiento que haya de seguirse en la investigación de las infracciones penales; ordenará numéricamente todas las disposiciones procedi-

mentales penales en forma sucesiva y las sistematizará por títulos y capítulos, con el fin de integrarlas en un solo estatuto debidamente codificado”.

Significa lo anterior que el gobierno solo estaba facultado para variar las disposiciones procedimentales penales relativas a la investigación de los delitos, o sea las que hacen parte del sumario, pero que no podía hacer lo mismo respecto a las del juicio penal o que fueran aplicables en cualquier estado del proceso en relación con las cuales su misión se reducía a ordenarlas y sistematizarlas.

Y como la disposición demandada no es privativa de la investigación sino que se aplica en cualquier estado del proceso, quiere decir que el Gobierno no podía modificarla sino que debió limitarse a transcribir literalmente el artículo 42 de la Ley 75 de 1968.

En lugar de eso el Presidente de la República, al redactar el artículo 660 del Decreto 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal Colombiano), modificó la norma que se deja citada, o sea que excedió sus facultades.

Se concluye, en consecuencia, que el inciso final del artículo 660 del Decreto 409 de 1971 es inconstitucional en la frase que dice “solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante y” que no figuraba en la norma correspondiente de la Ley 75 de 1968 y así debe declararse.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General,

Resuelve:

ES EXEQUIBLE el artículo 660 del Decreto 409 de 1971, salvo la parte que dice “solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante y” del último inciso del mismo artículo, la que se declara inexecutable.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Fillipo, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Jorge Valencia Arango, Conjuez; Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry,

Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

—
Salvamento de voto.

Con todo respeto me aparto de la decisión anterior, por estar de acuerdo con el concepto del Procurador General sobre la ineptitud de la demanda, fundada en anterior doctrina de esta

corporación. Dicha doctrina no exige, como se le quiere atribuir, requisitos distintos a los señalados por el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, sino que, dentro de un criterio lógico, y cuando se trata de varias disposiciones que integran o deben integrar una proposición jurídica, afirma que todas deben quedar comprendidas en la demanda y, por lo mismo, todas deben ser transcritas y señaladas con entera precisión. Como tal es el caso presente y ese requisito no se cumplió, estimo que la demanda es inepta y que la Corte no ha debido entrar a considerar el fondo del problema.

Guillermo González Charry.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Facultades con relación a las Cámaras de Comercio. — Inexequibilidad de los literales j) y k) del artículo 3º del Decreto extraordinario número 623 de 1974, “por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 8 de 13 de marzo de 1975.

Bogotá, D. E., 13 de marzo de 1975.

El ciudadano Jaime Vidal Perdomo, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declare la inexequibilidad de los literales j) y k) del artículo 3º del Decreto extraordinario número 623 de 1974, que son del siguiente tenor:

“DECRETO 623 DE 1974

“por la cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

“Artículo 3º De la Dirección de la Superintendencia.

“La Dirección de la Superintendencia de Industria y Comercio corresponderá al Superintendente... y ejercerá las siguientes funciones:

“j) Fijar anualmente, por resolución motivada, la suma que a cada Cámara de Comercio corresponda por la vigilancia a que se refiere el literal b) del artículo anterior y el Decreto-ley 410 de 1971.

“k) Solicitar a las juntas directivas de las Cámaras de Comercio la remoción de sus dignatarios y empleados, cuando lo considere necesario para la buena marcha de las mismas. Dicha petición será de obligatoria observancia para los Directores de las Cámaras”.

Como disposiciones constitucionales violadas señala los artículos 43, 12, 76-12, 76-2, 55 y 118-8.

Las razones en que apoya el cargo anterior se pueden resumir así:

El decreto al cual pertenecen las disposiciones acusadas fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que la Ley 2ª de 1973 otorgó al Presidente de la República para reorganizar la estructura de la Administración Nacional. Dicha ley no contiene en ninguna de sus partes facultad directa o indirecta para que el Gobierno, al desarrollarla, dictara las normas acusadas. En efecto, por medio del literal j) del artículo 3º del decreto, se autorizó al Superintendente de Industria y Comercio para fijar anualmente, por medio de resolución motivada, la suma que a cada Cámara de Comercio corresponda por la vigilancia que debe ejercer aquélla sobre éstas, y por medio del literal k) ibídem, incluyó entre las funciones del mismo Superintendente, la de solicitar a las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio la remoción de sus dignatarios y empleados, cuando lo considere necesario para la buena marcha de las mismas, agregando que tal solicitud será de obligatoria observancia para los directores de las Cámaras. Al tomar la primera de las dos medidas dictadas, afirma, se quebrantó el artículo 43 de la Carta, según el cual el establecimiento de contribuciones en tiempo de paz corresponde solamente al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos. Y no conteniendo la ley de facultades atribución alguna en esta materia, el Gobierno, al ejercerla, rebasó el marco de la Carta no solo en cuanto al mandato 43, sino en relación con el 76-12, pues fue más allá de los límites precisos de la materia que debía desarrollar. Y al estatuir sobre el segundo aspecto, quebrantó primeramente el artículo 12 del estatuto político, según cuyas voces la capacidad, el reconocimiento y en general el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinará por la

ley colombiana. Violó, en segundo lugar, el pre-citado 76-12 porque la ley de facultades extraordinarias no autorizó al Gobierno para regular estos aspectos ni alterar lo que ya estaba definido por el Código de Comercio en el Capítulo vi de su Libro I y en el artículo 78 del mismo estatuto, normas todas que ya habían definido lo concerniente a las Cámaras de Comercio, sus funciones y la vigilancia estatal sobre ellas. Consecuencialmente, termina afirmando la demanda, se violaron también los artículos 76-2, que reserva al Congreso la atribución de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, así como los números 55 y 118-8 en cuanto al procedimiento adoptado por el Gobierno al dictar las normas acusadas, interfirió el principio de la separación de las ramas del Poder Público y pretendió dar a su decreto una fuerza de ley que constitucionalmente no puede tener.

Cuando los términos estaban agotados, el Superintendente de Industria y Comercio, en escrito especial presentado en ejercicio del derecho de petición, solicitó que se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Al emitir su concepto de fondo el Procurador General de la Nación solicita que se declaren inexecutable los textos demandados porque ambos suponen un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 2ª de 1973. Sostiene, en efecto, que del texto de la ley no aparece facultad para imponer contribuciones de ninguna clase ni tampoco para señalarle funciones al Superintendente de Industria y Comercio en lo que se refiere a su función disciplinaria sobre las Cámaras de Comercio. Resultan así quebrantados los artículos 43 y 76-12 de la Carta.

Consideraciones.

Es forzoso transcribir aquí el texto de la ley de facultades extraordinarias número 2 de 1973, para un análisis correcto de la cuestión. El tenor de aquélla es así:

“LEY 2ª DE 1973
“(marzo 27)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el tér-

mino de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

“1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir, en lo posible, el gasto público por este concepto.

“2º Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables, de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.

“3º Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y establecimientos públicos.

“Esta facultad comprende la de señalar las asignaciones de los Ministros del Despacho, de los Jefes de los Departamentos Administrativos, de los Superintendentes y de los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades descentralizadas de carácter nacional.

“Igualmente, para que elabore el estatuto de personal de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado; determine las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos en cuanto fuere indispensable para cumplir las finalidades indicadas en los numerales 1º y 2º de este artículo; señale las condiciones de acceso al servicio en tales entidades administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la Carrera Administrativa y los correspondientes procedimientos, lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o exterior del país.

“4º Modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada. Los estatutos que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebre. Necesariamente todo contrato que celebre el Gobierno Nacional y los establecimientos públicos y cuya cuantía sea superior a un millón de pesos, requiere la revisión del Consejo de Estado.

“Artículo 2º Para el ejercicio de las facultades que se otorgan al Presidente de la República en la presente Ley, éste estará asesorado por una Junta Consultiva constituida por un Senador y un Representante elegidos de su seno por cada una de las Comisiones Primera, Cuarta y Octava de las Cámaras y por la Sala Consultiva y de Servicio Civil del Consejo de Estado.

“Artículo 3º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

“Artículo 4º La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

En sentencia de 9 de mayo de 1974, la Corte, al examinar algunos preceptos de la ley transcrita, precisó el alcance de la locución constitucional “estructura de la administración” y las funciones correlativas que al Congreso y al Gobierno correspondan respecto de ella, en desarrollo de los preceptos contenidos en los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta. No es necesario repetir ahora el contenido de aquel fallo, pues para el efecto que se examina basta con reafirmar que *cuando el Congreso inviste al Gobierno de facultades extraordinarias para señalar la estructura de la administración, éste puede normalmente ejercer la misma competencia del Congreso sobre la materia, pero sometido a las pautas de precisión y temporalidad señaladas por el artículo 76-12. En el caso presente, una revisión cuidadosa del texto de la Ley 2ª de 1973, deja la convicción incuestionable de que ella no contiene autorización alguna para que el Gobierno pudiera imponer contribuciones de cualquier género. Concretamente y respecto de las Superintendencias, el numeral 1º del artículo 1º habla de “suprimir, fusionar y crear dependencias en... las Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir, en lo posible, el gasto público por este concepto”. Como se ve, ni del texto transcrito ni de los medios que forzosamente él implica para ejecutar su mandato, aparece facultad impositiva. Y sin que sea necesaria una determinación técnica de la naturaleza de las contribuciones impuestas a las Cámaras de Comercio dentro de la teoría tributaria, es evidente que se trata de un gravamen para cuyo establecimiento el Gobierno no estaba autorizado. Y no está el vicio, como lo cree la demanda, en haberle señalado una función más al Superintendente de Industria y Comercio, sino en haber ejercido esta atribución para proferir un mandato que está reservado al Congreso, y que éste no transfirió en el caso presente, a través de la ley de facultades extraordinarias. Resultan,*

pues, violados los artículos 43 y 76-12 y 118-8 de la Carta y así habrá de declararse.

Cosa análoga sucede en cuanto al ordinal k) del artículo 3º del decreto que se estudia, ya que las facultades extraordinarias contenidas en la Ley 2ª de 1973, son exclusivamente para “revisar la organización administrativa nacional”, que comprende los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos en los términos del artículo 76, numeral 9 de la Constitución.

“El régimen disciplinario” de que trata el inciso 3, numeral 3 del artículo 1º de la ley de facultades, se limita a los establecimientos públicos y a las empresas industriales y comerciales del Estado, sin incluir las Cámaras de Comercio. La atribución dada a la Superintendencia de Industria y Comercio para pedir la remoción con carácter obligatorio, de los dignatarios y empleados de las Cámaras de Comercio, cuando lo considere necesario para la buena marcha de las mismas, excede las facultades legales, con lesión de los artículos 118-8, 76-12 y 55 de la Constitución, por lo cual es necesario declarar inexecutable también el precepto mencionado.

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

Resuelve:

Son INEXEQUIBLES los literales j) y k) del artículo 3º del Decreto extraordinario número 623 de 1974, “por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio”.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D’Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, Jesús Bernal Pinzón, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos del fallo anterior.

Respecto del contenido del ordinal k) del artículo 3º del decreto que se viene estudiando, porque estimamos que la situación es bien distinta de como la considera tal fallo:

En primer lugar, ya se dijo, reproduciendo doctrina consignada en fallos anteriores, que es atribución del Presidente señalar funciones especiales a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva en todos aquellos órganos que integran la estructura de la administración. En segundo lugar, la ley de facultades en que se apoyó el Decreto número 623 de 1974, se refiere concretamente en el numeral 1º de su primer artículo a la tarea de revisar la organización de las Superintendencias, dentro de las cuales quedó incluida la de Industria y Comercio, puesto que no fue excluida expresamente. Correlacionando las facultades que surgen de estos preceptos resulta aún más claro que el Gobierno podía aumentar o disminuir, según su juicio, las atribuciones del Superintendente, mientras para otros efectos, como el considerado en el punto anterior, se mantuviera dentro de la materia sujeta por las facultades extraordinarias.

De otro lado, *en estricta técnica jurídica, no es conducente deducir una violación de la Carta cuando el Gobierno, al ejercer unas facultades extraordinarias sobre determinadas materias, produce alguna incidencia en legislaciones distintas pero que de algún modo se relacionaba con aquéllas. Lo importante para el mantenimiento riguroso de la Constitución es que el Gobierno, al ejecutar aquellas facultades, no rebase la materia a que ellas se refieren. La incidencia que ello pueda tener, en legislaciones generales o especiales, es consecuencia normal de la actividad legislativa, que no conlleva, per se, vicio de inconstitucionalidad.* Por consiguiente, el argumento de que las reglas sobre vigilancia de las Cámaras de Comercio estaban consignadas en el Código de la materia, y que, por lo mismo, no podían ser alteradas por el decreto cuya legitimidad se discute sin violar los artículos 12 y 76-2 de la Carta, es improcedente. Por último, la función atribuida al Superintendente de Industria y Comercio de pedir a las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio la remoción de sus

dignatarios y empleados, "cuando lo considere necesario para la buena marcha de las mismas", con carácter obligatorio para aquéllas, está comprendida dentro de la función constitucional que el artículo 39 señala a las autoridades para inspeccionar las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. Es claro que esta facultad no es ni puede ser arbitraria, sino que está condicionada al mal funcionamiento demostrado de una Cámara o al mal desempeño, también probado, de sus directores o empleados, y que los actos que prevé la norma, por ser administrativos, están sometidos a la jurisdicción competente. Dentro del concepto de reorganización de una entidad administrativa debe estimarse incluido, porque es de su naturaleza, el poder disciplinario para que la función pública respectiva se cumpla efectivamente, a menos que la ley, si es de facultades, lo excluya expresamente. Debe recordarse, de otro lado, *que parte de este poder disciplinario y de control está consignado con caracteres mucho más drásticos sobre las Cámaras de Comercio, en el artículo 87 del Código de Comercio.* (Se subraya).

Además, *las Cámaras de Comercio, por ministerio de la ley, y en particular del artículo 86 y concordantes del Código de Comercio, ejercen una serie de atribuciones de suma delicadeza sobre las personas y entidades que ejercen la profesión del comercio. Son instrumentos del Estado para la realización de esta tarea. Por lo mismo, es deber del Gobierno velar, con arreglo a la ley, porque ella se cumpla rigurosamente ya que en dicho cumplimiento está parcial, pero resueltamente comprometida la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del territorio. Si para este debido cumplimiento es preciso remover a quienes desempeñen empleo en las Cámaras citadas, ya se trate de dignatarios o de empleados, el solicitarles que así se haga, y el que esta solicitud tenga efectos obligatorios, es apenas una proyección de las funciones que respecto del punto en estudio tienen, en su respectiva órbita, las propias Cámaras y el Gobierno.* No hay, pues, en este aspecto, violación de la Carta ni en lo señalado por el actor ni en ningún otro de sus preceptos; por tanto, la demanda, en el mismo, no ha debido prosperar.

Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria, Humberto Murcia Ballén.

CONTROL CONSTITUCIONAL

Decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 120-14. — No se estudia el fondo de la acción pública instaurada, en el presente negocio, porque el conocimiento de ella no está atribuido a la Corte Suprema de Justicia, en razón del acto que se acusa.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Juan Benavides Patrón*).

Aprobada por acta número 10, de abril 17 de 1975.

Bogotá, D. E., 17 de abril de 1975.

El ciudadano Francisco Bazzani Rozo, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declare la inexecutable del Decreto número 971 de 1974, en su integridad, dictado por el Gobierno “en uso de las facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional”.

El texto del decreto es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 971 DE 1974

“(mayo 24)

“por medio del cual se establecen normas de control para las personas naturales o jurídicas que manejen, aprovechen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Las personas jurídicas a que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto 1773 de 1973 quedan sometidas a las obligaciones contempladas para los bancos comerciales en la Ley 45 de 1923 y en las normas que las adicionan y

complementan, de acuerdo a los procedimientos que las mismas disposiciones establecen.

“Parágrafo. Para continuar en ejercicio de su objeto social, después del 15 de julio de 1974, deberán obtener del Superintendente Bancario una concesión para tal efecto, concesión que se expedirá por períodos sucesivos de 20 años. Esta autorización se concederá, previo el análisis establecido por el artículo 27 de la Ley 45 de 1923. El Superintendente Bancario tomará posesión y procederá a liquidar a aquellas personas jurídicas que en el plazo fijado, no obtengan la correspondiente autorización.

“Artículo 2º. A solicitud del Superintendente Bancario y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 266 del Código de Comercio, la Ley 45 de 1923 y el Decreto 1773 de 1973, el Superintendente de Sociedades procederá a cancelar el permiso de funcionamiento a las sociedades comerciales que, a juicio del Superintendente Bancario no hayan cumplido con las obligaciones establecidas en dichas normas y en el presente Decreto.

“Artículo 3º Las personas naturales que profesionalmente manejen, aprovechen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado mediante la captación de recursos monetarios para transferirlos en préstamo o depósito, deberán inscribirse en la Superintendencia Bancaria en un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la fecha de este Decreto.

“El Superintendente Bancario practicará las investigaciones que considere necesarias a fin de establecer si la persona inspira confianza y si la comunidad será beneficiada con otorgarle a tal persona, la facultad de emprender o continuar dicha actividad.

“En tales casos expedirá la autorización o la negará según su criterio. Esta autorización será

por períodos anuales previa la constitución de una caución a favor del Tesoro Nacional, cuya cuantía y modalidad serán fijadas por el Superintendente Bancario.

“Parágrafo. Las personas de que trata este artículo deberán someterse a las normas generales de contabilidad que para el efecto expida el Superintendente Bancario.

“Artículo 4º Las personas jurídicas provistas en los artículos 1º y 2º del Decreto 1773 de 1973 y las naturales de que trata el artículo 3º de este Decreto, solo podrán anunciar su actividad profesional indicando la autorización concedida por el Superintendente Bancario.

“Artículo 5º Las personas jurídicas a que se refiere el Decreto 1773 de 1973 y las naturales que se dediquen a las actividades previstas en el artículo 3º de este Decreto, no podrán continuar en el ejercicio de las mismas sin la previa autorización del Superintendente Bancario. El incumplimiento de estas disposiciones acarreará las sanciones siguientes, impuestas por dicho funcionario:

“a) A las personas naturales, multas sucesivas de diez mil pesos (\$ 10.000.00) a cien mil pesos (\$ 100.000.00) cada una.

“b) A las personas jurídicas, toma de posesión y liquidación.

“En las investigaciones a que haya lugar, el Superintendente Bancario o el funcionario comisionado por éste, podrá interrogar bajo juramento a cualquier persona apremiándola, si fuere menester, con multas sucesivas hasta de diez mil pesos (\$ 10.000.00) cada una.

“Artículo 6º Las personas jurídicas a que se refiere este Decreto deberán tener un capital mínimo de diez millones de pesos (\$ 10.000.000.00).

“Artículo 7º El capital pagado y reserva legal, ambos saneados, de las personas jurídicas a que se refiere este Decreto, no podrá ser inferior al 10% del total de sus obligaciones para con el público.

“Parágrafo 1º Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, las personas jurídicas dispondrán de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de este Decreto, pero a solicitud de la parte interesada el Superintendente Bancario podrá conceder prórrogas hasta por igual período o establecer sistemas graduales que permitan el ajuste de la relación de capital y obligaciones, en un plazo razonable y sin exceder de un año en total.

“Parágrafo 2º Sobre los excesos de la relación prevista en este artículo, los infractores pagarán un interés del 2½% mensual a favor del Tesoro Nacional y con sujeción a las liquidaciones que

para el efecto elabore mensualmente el Superintendente Bancario.

“Artículo 8º Las personas a que se refiere este Decreto deberán mantener en efectivo el 1% de los recursos que captan y efectuar y mantener inversiones no inferiores al 10% de los mismos, en los valores y a partir de las fechas que para el efecto señale la Junta Monetaria.

“Artículo 9º Los Presidentes, Gerentes, representantes legales, Administradores, Apoderados Generales, Asesores, miembros de la Junta Directiva, principales o suplentes y funcionarios ejecutivos de las personas jurídicas a que se refiere este Decreto, no podrán tener, directa o indirectamente inversiones en entidades financieras sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, ni celebrar con ellas o con sus filiales o subsidiarias actos o contratos de los cuales deriven privilegios o beneficios económicos para sí o para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, excepción hecha de aquellas operaciones que corresponden al uso de servicios bancarios ofrecidos al público en general.

“Parágrafo. La Superintendencia Bancaria expedirá la reglamentación necesaria para hacer efectiva la presente disposición.

“Artículo 10. No podrán pertenecer a las Juntas Directivas de las compañías a que se refiere este Decreto las personas que ejerzan los cargos de Gerente, representante legal, Director, Administrador, Apoderado General, Asesor o cualquier otro cargo que bajo distinta denominación implique funciones similares en otra u otras entidades financieras sometidas al control de la Superintendencia Bancaria.

“Artículo 11. Para los efectos de este Decreto, se entiende por entidades financieras, los establecimientos de crédito bancario y de fomento, las compañías de seguros, los almacenes generales de depósito, las sociedades de capitalización, las sociedades administradoras de inversión y sus respectivos fondos, las corporaciones de ahorro y vivienda y en general todas las entidades que se dediquen a la captación de ahorros en cualquier forma y lo destinén, en todo o en parte, a inversiones o a la concesión de créditos.

“Artículo 12. Este Decreto rige a partir de su expedición”.

Cómo disposiciones constitucionales violadas se señalan los artículos 12, 16, 30, 32, 43, 44, 76-1-2 y 124 ordinales 14 y 15. El concepto de la violación se hace consistir en que las disposiciones del decreto, al establecer normas de control sobre las personas jurídicas a que se refiere el artículo 1º y concordantes, violó los preceptos re-

lativos a la libertad para formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias al orden legal (artículo 44); el que establece que la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas lo fijará la ley (artículo 12); el 30, que garantiza los derechos adquiridos en cuanto a que las mencionadas personas jurídicas, ya constituidas, habían adquirido el de organizarse y funcionar de acuerdo con normas precedentes; y también el 43 de la Carta en cuanto el decreto, al extender ciertas contribuciones ya existentes a favor del Tesoro o de la Superintendencia Bancaria, desconoció el principio conforme al cual en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer contribuciones.

El Procurador General, en su vista de fondo, sostiene que algunas de las normas del decreto acusado responden "al ejercicio de la facultad constitucional conferida al Presidente de la República en el artículo 120-14 de la Carta, y otras al de la potestad reglamentaria reconocida también al Jefe del Estado, según el ordinal 3 del mismo artículo 120 del ordenamiento superior, en relación con la Ley 45 de 1923 y con el Decreto especial número 1773 de 1973", por lo cual el conocimiento de la demanda de inexecutableidad instaurada corresponde al Consejo de Estado, conforme al artículo 216 de la Constitución y la Corte debe abstenerse de decidir sobre su fondo, pues el acto no es de aquellos cuya constitucionalidad debe controlar esta corporación, según el numeral 2 del artículo 214 *ibídem*.

Para resolver se considera:

*El Título xx del Estatuto Magno, sobre jurisdicción constitucional, ha instituido, en materia de decretos dictados por el Gobierno, que cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, corresponde decidir definitivamente sobre la exequibilidad de ellos a la Corte Suprema de Justicia, siempre que se trate de actos producidos en ejercicio de las atribuciones de los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución Nacional (artículo 214-2^o), y a lo Contencioso Administrativo, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de esas facultades ni de las de los artículos 121 y 122 del mismo estatuto (artículo 216 *ibídem*). El control de estos últimos está atribuido a aquella corporación en los términos de sus respectivos párrafos. Claramente esos preceptos consagran y delimitan competencias constitucionales, de ineludible comprensión. Y en obediencia a ellos, la Corte, en sentencia de 18 de agosto de 1972, señaló como inequívoco que la competencia para*

conocer de decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 120-14, corresponde al Consejo de Estado. Ante tales normas constitucionales y criterio jurisprudencial, el presente asunto, de acusación de inexecutableidad, en ejercicio de la acción pública, sobre decreto producido por el Gobierno conforme a la dicha atribución 120-14, podría definirse, sin más, y de acuerdo con el Procurador, con declaración de que la Corte no es competente para decidir sobre el acto acusado.

Mas el tema se ha replanteado con los argumentos de que esos actos, de la atribución expresada, aunque expedidos bajo la forma de decretos y no citados literalmente en los preceptos 214 y 216 de que se ha hecho mención, tienen contenido y fuerza legislativa, vale repetir, carácter legislativo, y como tales son leyes y, por lo tanto, su control constitucional corresponde a la Corte, a la que se ha confiado la guarda de la integridad de la Constitución, lo que se recalca con la expresión del Estatuto sobre "todas las leyes". El replanteamiento observa, además, incongruencia en la decisión anterior de la Corte, sobre el particular, proponiendo su rectificación, por cuanto también se había afirmado, en la dicha providencia, la naturaleza legislativa de esos decretos, e ideológicamente a ella corresponde control jurisdiccional por parte de esta corporación. Se agregaron, en fin, razones de orden institucional y de seguridad jurídica, para mantener unidad de criterio y evitar interpretaciones contradictorias que podrían conducir al caos.

Con intervención del conjuer, sorteado para dirimir el empate que se produjo en la decisión de este asunto de competencia, la Corte reitera el criterio que expuso en su sentencia citada de 1972. En efecto:

1º Conforme al derecho político del país, los funcionarios públicos deben hacer y solo pueden hacer lo que les está expresamente atribuido, a diferencia de los particulares a quienes les está permitido cuanto no prohiban la Constitución y las leyes. El artículo 20 de aquella sanciona la infracción de esos preceptos. En el orden jurisdiccional, la aptitud de conocimiento y la posibilidad lícita de actuación se hallan expresamente regladas y nada ha de hacerse en derecho, válidamente, sino en los términos de la competencia. Toda actuación fuera de sus límites deviene ilegal, por lo cual se afirma, en entendimiento común, que el juez solo puede hacer lo que le está atribuido, prohibiéndosele cuanto no lo esté. Cuando la competencia, en fin, la instituye el Estatuto Superior, se habla de competencia constitucional, cuyos linderos son absolutamente

irrebasables. De aquí se deduce la imposibilidad de competencias por extensión o por analogía. Y la exégesis del precepto 214-2^o de la Carta concreta la competencia de la Corte, en materia de decretos del Gobierno, a los que él señala expresamente, sin la letra del mismo, ni la filosofía política que lo inspira permitan extenderla a cualquier otro de los que el artículo 216 *ibidem* atribuye a lo Contencioso Administrativo.

2^o La Constitución Nacional distingue entre leyes y decretos, y atribuye al Congreso la facultad de hacer aquéllas (artículo 76) reglamentando, además, la formación de la mismas (Título VII). Por su parte, los decretos tienen también origen y forma propios, y no son leyes en sentido orgánico y formal, ni cuando contienen reglas de derecho objetivo. Cuando el Estatuto Fundamental, en consecuencia, faculta a la Corte para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes (regla 2^o, artículo 214), no se refiere a éstas en razón de su contenido material, sino en cuanto se hayan producido por el Congreso conforme a las reglas propias para su formación, esto es, concreta la competencia en razón del acto orgánico y formalmente considerado, y no en sentido material, que así mismo puede encontrarse en toda regla de derecho objetivo. Y cuando el constituyente quiso que el control jurisdiccional se ejerciese así mismo por la Corte respecto de algunos decretos, los singularizó, asignando el de todos los demás a lo Contencioso Administrativo. Con lo cual se trata de una distribución de competencias constitucionales, atribuidas a la Corte respecto de todas las leyes, en el sentido dicho, y de los decretos que expresamente fueron señalados; y a lo Contencioso respecto de decretos en general, salvo los que se indicaron, por cuanto aquéllos orgánica y formalmente no son leyes, aunque materialmente algunos tengan la fuerza de las mismas.

La competencia, pues, de la Corte no está atribuida en virtud del carácter legislativo que le reconozca al acto, en razón de su contenido, esto es, de su condición de ley en sentido material, sino que lo fue, respecto de "todas las leyes", en su concepción orgánica y formal. Por lo que los decretos, aun los que tengan fuerza de ley, no le están atribuidos, para el juicio de constitucionalidad, salvo los que el precepto 214 señale expresamente.

3^o En el razonamiento opuesto se agrega que a la Corte se le ha confiado la guarda de la integridad de la Constitución y que ésta faculta para decidir sobre la exequibilidad de todas las leyes; por lo cual el decreto que sea ley en sentido material, queda bajo su comprensión. Este argu-

mento, además de extender la competencia, contra la letra clara de los preceptos, desconoce la distinción presentada entre leyes y decretos, y olvida que el artículo 216 de la Carta también forma parte de la misma, la integra y obliga a esta corporación, por lo tanto, a velar por su cumplimiento. Que no puede ser otro que el de su claro tenor, su filosofía política y su registro institucional.

4^o Se dice, finalmente, que el criterio aquí expuesto y aplicado, no se conforma con razones de orden institucional y expone a inseguridad jurídica, por la posibilidad de interpretaciones contradictorias, acerca de las cuestiones de fondo, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aunque estas consideraciones solo apuntan a conveniencias que se pretenden de orden social y jurídico, ha de observarse que las competencias constitucionales las instituye y reglamenta el constituyente, sin que pueda la Corte modificarlas por virtud de sus propias apreciaciones; y que el temor expuesto carece de fundamento siempre que todas las corporaciones se mantengan, como es su deber, en los términos de sus atribuciones. Lo que puede anotarse, en réplica, es que la inseguridad se generaría ante decisiones cambiantes de la misma Corte, y ante competencias afirmadas por distintos organismos, de igual jerarquía para estas materias. Ni en el campo de las conveniencias, pues, vedado por lo demás, para decisiones como la presente, se exhibe atendible el criterio de cambiar una decisión que la Sala repite ajustada al derecho público y a las normas constitucionales que se han estudiado.

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

Resuelve:

No se estudia el fondo de la acción pública instaurada en el presente negocio, porque el conocimiento de ella no está atribuido a la Corte Suprema de Justicia, en razón del acto que se acusa.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María

Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Rafael Baquero Herrera, Conjuez; Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Alfonso Suárez de Castro, Conjuez; José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Estudio del Magistrado doctor *Guillermo González Charry.*

Con toda consideración nos apartamos del fallo anterior, porque esencialmente estimamos que la Corte sí es competente para conocer del negocio propuesto, y que él ha debido ser resuelto como aquí lo exponemos, con fundamento en las siguientes

Consideraciones:

En su fallo de 23 de agosto de 1972, dijo la Corte sobre el punto:

“c) El control constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo”.

Pero al definir la naturaleza de los decretos autónomos o reglamentos constitucionales, el mismo fallo se había expresado así:

“A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

“a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley.

“b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;

“c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica

materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución”.

Hubo, pues, en este punto de la motivación, una incongruencia entre la definición de dicha naturaleza y el señalamiento de la competencia, consistente en olvidar que su distribución entre la Corte Suprema y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo radica esencialmente en que a la primera se le entrega el control constitucional de la ley, entendida en términos generales, esto es, de la expedida por el Congreso, bien directamente o mediante facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno, ora por éste último cuando sus actos tienen el mismo imperio de la ley. Por eso la parte final del artículo 216 de la Carta da competencia al Consejo de Estado para conocer de la inconstitucionalidad de los “decretos” dictados por el Gobierno, “cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76-11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución”, lo cual se entiende sin dificultad si, después del examen riguroso de cada uno de estos decretos, se advierte que se trata de actos de contenido y fuerza legislativa, como respecto de algunos de ellos se advirtió en el mismo fallo atrás mencionado. Ninguna importancia tiene para resolver el caso la circunstancia de que se trata de un “decreto”, esto es, de un acto expedido por la autoridad administrativa, y aún más, por la más alta entre todas ellas, pues ya se dijo así mismo que esta es la forma reservada a ella por la Constitución y la ley para expedir los actos que le son propios. Lo esencial para la Corte, se repite, es la naturaleza de los decretos expedidos bajo la invocación del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución, que aparece ideológicamente modelada con claridad en los textos 214, 216 y 141 de la Carta, como actos de carácter legislativo.

En efecto, al fallo tantas veces citado pertenece este aparte:

“Sabido como es que el medio legal mediante el cual el Gobierno actúa, es principalmente el de los decretos, la Corte estima que el ordinal 14 del artículo 120 ha caracterizado inequívocamente una modalidad de ellos conocida doctrinariamente como “decretos autónomos” o “reglamentos constitucionales”, atrás comentados, y cuyo rasgo fundamental consiste en ser la expresión de un poder subordinante propio, autónomo, igual al de la ley y no compartible con el Congreso”.

Hay más. La atribución constitucional señalada a la Corte, en el artículo 214 es consecuencia de estar erigida en el guardián de la integridad de la Constitución. Y ubicada como ha sido su

competencia en aquellos actos de contenido y fuerza legislativa, ello la obliga, por razones de orden institucional y de seguridad jurídica, a mantener unidad de criterio y una posición congruente con dicha tarea para impedir que, so pretexto de interpretaciones acomodaticias, su autoridad, que en esta materia es y debe ser exclusiva mientras la Constitución no se modifique, se vea sometida a desconocimiento o a interpretaciones contradictorias que podrían traer el caos en la delicada tarea de dar en todo momento una recta interpretación de la Carta Política. Escindida como se encuentra esa competencia, por las razones atrás expuestas, no puede agregarse a tal falta de técnica otra de sindéresis, y por lo mismo se hace necesario mantener a cada una de las entidades competentes dentro del radio de acción que racionalmente le corresponde.

Todo lo anterior conduce a una rectificación de la doctrina sentada en el fallo de 23 de agosto de 1972, en el punto relativo a la competencia para conocer de estos decretos, y, por lo mismo, a avocar el conocimiento del que ha sido demandado ahora.

Examen del decreto demandado.

Consideraciones.

Primera. Se observa, en primer término que el artículo 1º del decreto alude concretamente a las personas jurídicas a que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto número 1773 de 1973, para disponer que quedan sometidas a las obligaciones contempladas para los bancos comerciales en la Ley 45 de 1923 y en las normas que la adicionan y complementan, "de acuerdo a los procedimientos que las mismas disposiciones establecen". Tales personas son (artículo 1º), "las personas jurídicas que manejen, aprovechen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado, mediante la captación de recursos monetarios para transferirlos en préstamos o depósitos o que habitualmente cumplan funciones similares como intermediarios en la oferta y la demanda de dinero, con sus propios fondos o los de terceros, o unos y otros, bajo formas tales como el suministro en mutuo o la negociación de títulos de crédito sobre dinero, ya sean de naturaleza civil o comercial". Se trata, pues, de intervenir las actividades de captación y aprovechamiento de fondos provenientes del ahorro privado, cuando se llevan a cabo por una de las dos clases de personas, las jurídicas, a que se refiere de modo expreso la atribución contemplada en el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución. El artículo 3º se refiere a las personas naturales que se ocupen profesionalmente en la misma actividad,

para disponer que deben inscribirse en la Superintendencia Bancaria, y establece ciertos requisitos de funcionamiento (artículo 4º), para ambas clases de personas.

Segunda. Los artículos 1º, parágrafo 2º, 3º, párrafos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10, traen disposiciones concernientes a la autorización de funcionamiento que puede dar la Superintendencia, y requisitos para otorgarla, a los procedimientos que se deben seguir cuando aquéllas se desconocen o no se cumplen; a las investigaciones que debe adelantar respecto de la confianza que inspiren las personas naturales para el ejercicio de la actividad; a la obligación de someterse a normas especiales de contabilidad establecidas por la misma Superintendencia, a las sanciones pecuniarias que pueden imponerse; al capital mínimo que deben tener las personas jurídicas para el ejercicio de la actividad y como garantía de la misma; a la proporción que debe existir entre el capital pagado y la reserva legal, ambos saneados, y las obligaciones para con el público; al plazo que se les otorga para cumplir los requisitos impuestos, el cual puede ser prorrogado hasta el total de un año; a la proporción que debe mantenerse en efectivo respecto de los recursos que captan y provengan de ahorro; a las incompatibilidades para los directivos de las personas jurídicas obligadas, tales como Gerentes, Presidentes, representantes legales, apoderados generales, asesores, miembros principales y suplentes de la Junta y demás funcionarios ejecutivos; a la facultad que se otorga a la Superintendencia para reglamentar tales incompatibilidades; a la prohibición para determinadas personas de ser miembros de la Junta Directiva de las sociedades o compañías dedicadas a la actividad mencionada, y a lo que se entiende por entidades financieras para los mismos efectos.

Tercera. La enumeración anterior, obviamente precedida de una cuidadosa revisión, pone a la luz el hecho de que se trata de establecer una serie de disposiciones de control e intervención encaminadas a rodear de seguridades el ahorro privado cuando es captado y aprovechado por personas naturales o jurídicas, aquellas cuando ejerzan esa actividad profesionalmente y éstas cuando ella constituya el o uno de los objetos de su actividad social. Es una función de tipo legislativo, confiada al Presidente de la República de modo exclusivo por el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta y cuyas finalidades sociales quedaron suficientemente explicadas en la sentencia de 23 de agosto de 1972 antes citada. En su ejercicio frente al decreto que se estudia, no se observa exceso alguno, salvo en un punto que se tra-

tará adelante, pues, en términos generales, se busca someter a dichas personas naturales o jurídicas a una serie de condiciones y requisitos de funcionamiento, bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, para garantizar mejor, como ya se dijo, y como es deber del Gobierno hacerlo, la protección y la función social que merece y debe cumplir el ahorro privado cuando se convierte en objeto único o parcial de su actividad comercial.

El decreto no crea personas jurídicas de ninguna clase, ni obliga a formarlas. Se limita a referirse a las ya existentes o a las que quieran constituirse en el futuro y que tengan por objeto en todo o en parte la captación y aprovechamiento del ahorro privado. No puede, por tanto, afirmarse válidamente que se desconozca en este aspecto el principio de la libertad de asociación garantizado en el artículo 44 de la Carta. Tampoco puede decirse que desconozca derechos adquiridos por las sociedades existentes al regir el decreto, teniendo por tales el pretendido de mantenerse con una estructura intocada o no intervenida, por la sola razón de que cuando se crearon, las leyes vigentes no previeron otras formas ni dispusieron sobre ellas intervención de clase alguna. Como se dijo en la sentencia tantas veces citada, la intervención estatal es una proyección, en términos materiales, de principio conforme al cual el interés privado debe ceder al interés público o social; y para la Corte no ofrece duda el hecho de que la protección del ahorro privado en cuya propiedad están comprometidos vastos intereses sociales, constituye un motivo de la actividad estatal autorizada por el artículo 120-14, frente a la cual no puede hablarse, en la sujeta materia, y en los términos de la demanda, de derechos adquiridos. Por otra parte, ni el decreto acusado, ni aquél al cual se remite, obligan a las personas naturales o jurídicas por él contempladas a mantenerse dentro de la actividad de captación y aprovechamiento del ahorro privado. Lo que dispone es que si voluntariamente desean hacerlo, no pueden realizarlo sino con sujeción a los términos de la ley, y ya se ha dicho por la Corte que esta clase de decretos tienen fuerza y efecto legislativos. Por tal razón tampoco puede darse validez al argumento de que se violó el artículo 30 de la Carta.

Parecidos razonamientos deben hacerse en lo atinente al cargo de violación del artículo 12, pues si bien es cierto que según sus voces la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las asociaciones y demás personas jurídicas, "se determinarán por la ley colombiana", lo es también que es precisamente esa tarea la que

cumple el decreto que, con la fuerza de ley que le es propia, crea o adiciona disposiciones que dan capacidad, condicionan el reconocimiento y establecen el funcionamiento de personas jurídicas que tengan o lleguen a tener por objeto, en todo o en parte, captar y aprovechar el ahorro privado. Lo que ocurre en este punto concreto es que la competencia para esta reglamentación se encuentra hoy constitucionalmente dividida; la concerniente a las personas jurídicas que tengan objeto social diferente al previsto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta, corresponde al Congreso, de acuerdo con los artículos 12 y 76 de la misma; la que se refiere específicamente a las personas naturales o jurídicas el objeto de cuya actividad sea la captación y aprovechamiento del ahorro privado, corresponde al Presidente de la República, o más propiamente al Gobierno, de acuerdo con el 120-14. Pero en ambos casos se trata de actos con mérito y fuerza de ley, y por lo mismo a ambos pueden y deben estar sujetas las respectivas sociedades o personas jurídicas dentro de su radio de acción correspondiente.

Tampoco aparece quebrantado el artículo 43 de la Carta, según el cual en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer contribuciones. El decreto demandado no crea impuesto o contribución alguna. La demanda deduce tal imposición o creación de la circunstancia de que, al quedar sometidas las personas jurídicas que captan o aprovechen el ahorro privado en las modalidades previstas por el Decreto 1773 de 1973, a las disposiciones pertinentes de la Ley 45 de 1923, la obligación que a las sociedades bancarias imponen los artículos 23 y 24 de ella, 2º y 3º de la Ley 57 de 1931 y normas posteriores, les son aplicables de inmediato. Pero el mismo argumento muestra su sinrazón. La dicha contribución ha sido ya creada por disposiciones anteriores y mientras éstas permanezcan vigentes, cualquier sociedad de tipo bancario que voluntariamente se instituya, o cualquier persona jurídica que se organice o continúe organizada para captar en todo o en parte el ahorro privado y negociar con él, queda obviamente sometida al cumplimiento de dicho requisito, sin que ello signifique que el Gobierno haya llevado el ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 120-14 hasta la creación de impuestos. Se trata simplemente del acomodamiento de nuevas figuras jurídicas o del ejercicio de nuevas actividades a una reglamentación general preestablecida para las de su misma especie, lo cual es bien corriente en materia de legislación. No prospera el cargo.

El párrafo del artículo 9º del decreto que se examina dispone que "la Superintendencia Bancaria expedirá la reglamentación necesaria para hacer efectiva la presente disposición". Esta, que es el único inciso del artículo 9º, se refiere a la prohibición para los Directores de compañías y sociedades a que se refiere el Decreto, de tener inversiones en entidades financieras sometidas al control de la Superintendencia, o a celebrar con ellas o sus filiales o subsidiarias, actos o contratos de los cuales deriven privilegios o beneficios económicos para sí o para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con excepción de aquellas operaciones que corresponden al uso de servicios bancarios ofrecidos al público en general.

Se trata, por lo mismo, de prever la reglamentación de una incompatibilidad fundamental, que viene consignada en texto de ley, que por lo mismo corresponde de modo exclusivo al Presidente de la República de acuerdo con el artículo 120-3 de la Carta, y con arreglo al desarrollo doctrinario que ha dado la Corte a esta clase de

reglamentos constitucionales. Entregar dicha facultad a la Superintendencia Bancaria, implica una transgresión de dicho texto en cuanto supone el traslado de una atribución del Presidente a funcionario o entidad distinta. Por lo mismo, el párrafo en cuestión es inexecutable y así habrá de declararse.

No se observa violación de ningún otro texto de la Carta.

En consonancia con todo lo expuesto, consideramos que es inexecutable el párrafo del artículo 9º del decreto demandado, que son exequibles las demás disposiciones del mismo, y que en tal sentido ha debido ser el pronunciamiento.

Guillermo González Charry, Humberto Barreira Domínguez, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

Procuraduría de Bienes. — La Corte ratifica sus anteriores doctrinas. — Inexequibilidad del artículo 25 del Decreto número 3133 de 1968.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada por Acta número 13 de 15 de mayo de 1975.

Bogotá, D. E., 15 de mayo de 1975.

El ciudadano José Luis Blanco Gómez demanda la declaratoria de inexequibilidad del artículo 25 del Decreto-ley 3133 de 1968 cuyo texto es:

“DECRETO NUMERO 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 (sic) de la Ley 33 de 1968,

“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 fija la ley,

“Decreta:

“.....

“Capítulo IV.

“De las Secretarías y de los Departamentos Administrativos.

“.....

“Artículo 25. La Procuraduría de Bienes del Distrito con sus respectivo personal adscrito serán (sic) una dependencia de la Secretaría de

Obras Públicas, y tendrá a más de sus funciones actuales y de las que le asigne el Alcalde, las siguientes:

“1º Realizar el inventario físico de los bienes inmuebles de propiedad del Distrito;

2º “Estudiar y clasificar los títulos de propiedad de todos los inmuebles del Distrito;

3º “Administrar todos aquellos bienes que no tengan destiñación especial para el servicio público del Distrito, de conformidad con las autoridades que establezca la Junta Asesora y de Contratos”.

El actor considera que la norma acusada viola el artículo 197-1º y 3º de la Constitución, por un doble aspecto: el primero en cuanto dispone el traslado de la Procuraduría de Bienes a la Secretaría de Obras Públicas; y el segundo, al atribuir funciones a esa dependencia y abrir la posibilidad de eventual asignación de obras por parte del Alcalde, todo lo cual equivale a legislar sobre materias encomendadas con exclusividad al Concejo.

No comenta el demandante el artículo 199, ni cita en el libelo los artículos 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta, que pueden incidir en esta sentencia.

El Procurador General concreta su concepto en este paso:

“Con ocasión de varias demandas anteriores de inexequibilidad de los Decretos extraordinarios 2945 y 3133 de 1968, expedidos en desarrollo de este canon 199, la Procuraduría General expuso una interpretación del mismo texto, cuya conclusión puede resumirse en que la organización y el régimen administrativo del Distrito Especial de Bogotá han salido de la esfera constitucional para colocarse en la simplemente legal y que, en consecuencia, salvo las que de modo expreso o implícito pero inequívoco establezca para Bogotá la propia Carta Fundamental, las disposiciones contenidas en ésta para la gene-

alidad de los Municipios o distritos municipales no son de forzosa aplicación también a la capital de la República. (Cf. los siguientes conceptos del año de 1969; mayo 16, junio 17 y 18, julio 3 y 29, septiembre 12 (dos), octubre 25 y 28 y noviembre 5).

No obstante, por razones jurisprudenciales, termina pidiendo la declaratoria de inexecutable de la norma acusada, lo que se comentará en el cuerpo de esta decisión.

Consideraciones.

1ª El Decreto número 3133 de 1968 (diciembre 26), "por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá", fue expedido por 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.

Erradamente se cita el artículo 13, debiendo haberse invocado el 11 de la mencionada ley, que dice:

"De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al señor Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1968, para los efectos siguientes:

"a) Determinar la participación que le corresponda al Distrito Especial en las rentas departamentales que se causen dentro de su jurisdicción y los servicios cuya prestación corresponda al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Especial de Bogotá.

"b) Reformar la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo".

La invocación de facultades legales y en especial la materia de que trata la norma acusada, dan competencia a la Corte para conocer de la demanda.

2ª Como antecedentes jurisprudenciales se deben citar las sentencias de fecha 4 de septiembre de 1969 (Gaceta Judicial Tomo CXXXVII páginas 239 a 259) y 1º de octubre del mismo año (Ibíden páginas 377 a 396); en la primera se declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 13 del Decreto 3133 de 1968 que disponía por el Consejo la elección de Personero de Bogotá "de terna presentada por el Alcalde"; y en la segunda igualmente se decidió la inexecutable de los artículos 26, 30, 73, 74, 75, 76 y 77 del mismo decreto, reguladores de las Juntas Asesora y de Contratos, de Planeación Distrital y Directivas de las entidades descentralizadas del Distrito Especial.

En tales sentencias, como en la que ahora se profiere, el fundamento jurídico en la interpretación que se dé al artículo 199 de la Carta.

3ª Dice el artículo 199:

"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. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo Municipio". (A.L. número 1º de 1945, inciso 2, artículo 1º).

Para precisar el criterio que la Corte ha tenido sobre la facultad de organizar la ciudad de Bogotá, capital de la República como Distrito Especial "sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley" basta transcribir algunos párrafos de las sentencias aludidas; sin embargo es conveniente analizar la antítesis presentada por el Procurador General.

a) Dice en el concepto de esta demanda, reiterando sus anteriores puntos de vista:

"El principio general es que en las materias no reguladas en la Carta con referencia especial a Bogotá en cuanto a su organización y funcionamiento, compete a la ley la reglamentación de esa entidad político-administrativa.

"Como es elemental, los preceptos constitucionales que se refieran en particular y expresamente a la capital de la República son de aplicación preferencial y el legislador no puede contrariarlos. Pero aquellos expedidos sin esa concreta alusión no se aplican forzosamente al Distrito Especial de Bogotá, pues la ley, con base en el artículo 199 de la Carta, bien puede establecer un régimen diferente para esa entidad".

Ampliando el concepto del Procurador se concluye que el legislador no puede contrariar los preceptos de la Carta que concretamente se refieren al Distrito Especial de Bogotá, a saber: que deba tener un Alcalde nombrado por el Presidente de la República, porque así lo dispone el artículo 109 de la Constitución; que en relación a las materias de que tratan los ordinales 2 y 7 del artículo 187, la iniciativa para los proyectos de acuerdo corresponde al Alcalde, por prescribirlo así el párrafo del artículo 189; que la agregación de territorios al Distrito Especial de municipios circunvecinos debe hacer únicamente como lo manda de manera expresa el artículo 199; y que en las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que corresponde a la capital de la República (artículo 200).

Fuera de estas precisas materias, en concepto del Procurador, el legislador, sin contrariar la Carta, puede organizar el Distrito Especial de Bogotá con prescindencias de las otras normas constitucionales referentes a los demás distritos municipales, por lo cual la norma acusada no viola precepto alguno de la Constitución.

b) La Corte ha interpretado en forma distinta el artículo 199 de la Constitución; en los fallos ya mencionados dijo:

“El legislador carece de potestad para desconocer las competencias señaladas en la Carta a los distintos órganos de la administración local. Si pudiera limitarlas, distribuirlas entre quien las ha recibido por precepto de la Carta y quien carece de ellas, extenderlas de un órgano a otro o hacerlas compartir con menoscabo de quien las tiene exclusivamente, resultaría inútil el ordenamiento constitucional, cuya razón de ser es precisamente la organización de las competencias. Y podría el legislador burlar la opinión pública y sus manifestaciones políticas, tanto como el interés de los vecinos en el manejo de sus asuntos, porque podría al compás de los sucesos vaciar de todo contenido la existencia de los concejos, arrebátándoles sus atribuciones, con bien previsibles consecuencias para la marcha de la administración y el orden público. Y lo que se ha dicho de los concejos en general, es valioso para el Distrito Especial de Bogotá (G. J., tomo CXXXVII, página 384).

“d) La atribución 3ª del artículo 197 de la Codificación que da facultades a los Concejos para ‘Determinar la estructura de la Administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos’, es una de las más importantes innovaciones de la reforma de 1968, pues no solo reafirma la autonomía municipal para su organización interna, sino que radica directamente en los cabildos la competencia de decisión de estas materias, aunque la ley bien pudiera reservar al Alcalde la capacidad de iniciativa, conforme al inciso tercero del artículo 189 (G. J. ibidem, página 388).

“Aparte lo relativo a establecimientos públicos y empresas municipales de que se ocupa especialmente la atribución 4ª del mismo artículo 197, la estructura de la administración municipal, cuya fijación compete al Concejo, lo comprende todo: desde las dependencias del cabildo hasta las secretarías del Alcalde, las secciones, departamentos, comisiones y juntas que se requieran para la administración local. Esta estructura general, esas dependencias especiales,

no las ha precisado la Constitución, ni ésta ha dicho que corresponda a la ley hacerlo; por el contrario, expresamente, es materia encomendada a los Concejos.

“Si esto es así, como no puede ser de otra manera, por acuerdo es potestativo de los cabildos señalar cuántas y cuáles secretarías tendrá el despacho del Alcalde; cuántas y cuáles dependencias estarán bajo la dirección inmediata del Alcalde o de esos secretarios; cuántas y cuáles formarán algo similar a lo que existe en el nivel nacional como departamentos administrativos, dada su naturaleza y finalidades técnicas; en fin, cuántas comisiones o juntas asesoras o con facultades decisorias delegadas por el mismo Concejo, sin perjuicio de las que constitucional o legalmente correspondan al Alcalde como Jefe de la Administración, habrá en cada distrito, y cuál será su composición. Y también a virtud de atribución expresa de la Carta, corresponde a los Concejos determinar las funciones generales propias de cada secretaría, dependencia, departamento administrativo, comisión o junta, una vez que decida crearlas”. (G. J. ibidem, página 389).

La Corte no encuentra razón suficiente para modificar la doctrina sentada en los casos similares al que es objeto de esta decisión y en cambio reitera que el legislador no puede cambiar las competencias atribuidas en la Carta a cada una de las ramas del poder público, ni las atribuciones específicamente señaladas a los funcionarios representativos de las secciones en que territorialmente se divide la República.

Esa delimitación de competencias y funciones se encuentra principalmente en los artículos 2, 55, 20, 57, 75, 78 de la Constitución y sólo un precepto de igual naturaleza puede recortar expresamente su contenido, como ocurre en los casos de excepción de los artículos 121 y 122 ibidem.

Si alguna precisión requiere esta jurisprudencia, para interpretar armónicamente los artículos 197 y 199 de la Constitución, esta no puede ser distinta a la siguiente:

a) *Contiene la Carta, desde sus orígenes, una serie de principios que son bases insustituibles de la organización republicana y de la autonomía administrativa de las secciones territoriales, que rigen para todos los municipios o distritos municipales del país, incluyendo el Distrito Especial de Bogotá, a saber, entre otros: la existencia de un Alcalde, agente del gobierno y jefe de la administración local; el funcionamiento de un concejo de origen popular directo, a cuyo cargo está ordenar todo lo conveniente a los intereses distritales (organización administrativa, expedición del presupuesto, nombramiento de Persone-*

ro, Tesorero y demás funcionarios determinados por la ley); autonomía patrimonial con las consecuencias y efectos jurídicos que la misma Constitución consagra.

b) En ningún caso, por tanto, la ley, con base en el artículo 199 de la Constitución, puede llegar al extremo de sustituir al Concejo Distrital de Bogotá en la función primordial de "ordenar por medio de acuerdos lo conveniente para la administración del Distrito", tal como lo prevén los ordinales 1º y 3º del artículo 197 del mismo estatuto. La ley debe limitarse, y este es el verdadero alcance de la reforma de 1945 (artículo 199), a suministrar las normas generales, o pautas, dentro de las cuales el Concejo Distrital cumple sus funciones.

c) La facultad legislativa de organizar el Distrito Especial de Bogotá por fuera del régimen ordinario, no puede entenderse en el sentido de colocar a Bogotá, Capital de la República y sede de los poderes centrales, en condiciones administrativas inferiores a las de los demás municipios o distritos municipales, haciéndola objeto de una "capitis diminutio", o de una tutela solo necesaria para los entes de nula o deficiente autodeterminación.

La atribución 3ª del artículo 197 de la Constitución faculta a los Concejos para "determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos"; de esta manera por virtud de la reforma de 1968 se reafirma el régimen democrático de la representación popular en las diferentes secciones territoriales y se reitera la autonomía municipal para la organización interna de su administración.

En consecuencia, al intervenir la norma acusada en la estructura de la administración municipal del Distrito Especial de Bogotá y señalar funciones a determinada dependencia, está invadiendo un campo que la Constitución reserva a la iniciativa de los respectivos Concejos, con lo cual se vulnera la atribución 3ª del artículo 197 de la Carta.

Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia.—Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE el artículo 25 del Decreto número 3133 de 1968.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la sentencia anterior, tanto en su motivación como en su resolución, por las razones que pasamos a exponer, algunas de las cuales, ampliamente discutidas en la Sala, se tomaron para la ponencia de la cual discrepamos, y se llevaron a conclusiones diferentes de lo que en nuestro sentir debe aceptarse.

1. Conforme al artículo 199 de la Carta, "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". Se prevé así el establecimiento de un régimen administrativo excepcional para la Capital del país, en atención a la importancia de la entidad, al número cada vez mayor de habitantes que tiene y el funcionamiento de los servicios públicos que le son propios. Sobresalen en el texto constitucional dos rasgos fundamentales: a) Que la capital sea organizada como un Distrito Especial; b) Que dicha organización no está necesariamente sometida al régimen administrativo municipal ordinario, esto es, al previsto en la Constitución para todos los Municipios del país. Tanto el señalamiento de las bases para el Distrito Especial como las de su organización corresponden, pues, a la Constitución y a la ley.

2. La Constitución consagra una serie de principios políticos básicos, y ajenos al sistema republicano, que no pueden ser desconocidos o contrariados por la ley, so pretexto de organizar al Distrito Especial; y otros, de carácter específico, atinentes a la ciudad de Bogotá, o Capital de la República, que tampoco pueden ser alterados. A los primeros pertenecen, por ejemplo, el de que haya un Alcalde que es a la vez agente del Gobierno y Jefe de la Administración: (ar-

títulos 109 y 201); que haya un Concejo Municipal cuyos miembros sean de elección popular (artículo 196); que ese Concejo disponga, por regla general, y por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración; que vote las contribuciones y gastos locales con arreglo a la Constitución y a la ley; que expida anualmente el presupuesto de rentas y gastos y elija Personero y Tesorero y los demás funcionarios que requiera la administración y que la ley determine (numerales 1, 2, 5 y 6-A, 197); el de que sus bienes son propios y gozan de la misma protección que los de los particulares (artículo 183). Hacen parte de los segundos, por ejemplo, el nombramiento del Alcalde por el Presidente de la República, (artículo 109), la distribución de ciertas rentas entre Bogotá y Cundinamarca (artículo 200).

Esas reglas básicas que, se repite, responden unas a la ideología política de la Constitución, y obedecen otras a las necesidades propias de la Capital, no pueden ser desconocidas por la ley que pretenda organizar el Distrito Especial. Solo es factible a ellas dictar las que estén enderezadas a disponer y desarrollar su sistema de administración como Distrito Especial, objetivo para el cual fue autorizado por el artículo 199 de la Carta.

3. *El citado artículo 199 en lo que se discute, incide fundamentalmente en el alcance del numeral 3º del artículo 197, puesto que ambos se refieren al señalamiento de la estructura de la administración municipal; el primero, en cuanto autoriza al legislador para organizar la Capital como Distrito Especial, lo que obviamente comprende tal estructura, y el segundo en cuanto dispone igual cosa para todos los municipios restantes, a cargo del Concejo Municipal. Ya, sin el artículo 199, tal "estructura" podía ser fijada por los Concejos, pero "con arreglo a la ley", o lo que es lo mismo, crea ésta y sigue siéndolo para los demás, el estatuto primordial que señalaba a todos los cabildos las bases de organización de los municipios, salvo lo que antes se ha dicho sobre algunos textos de la Constitución. Hoy, después de la expedición del artículo 199, que corresponde a la enmienda de 1945, el Municipio de Bogotá, llamado Distrito Especial y Capital de la República, debe tener leyes (básicas) que señalen dicha estructura, y a ellas debe someterse el Concejo. El principio, en sí mismo, no contiene, pues, ninguna novedad, salvo la de haber recibido el legislador, del constituyente, autorización para separarse del régimen administrativo municipal ordinario en orden a procurar una organización y administración diferentes para la Capital.*

4. La locución "estructura de la administración", y el concepto que implica, fueron introducidos en nuestro régimen constitucional por la enmienda de 1968. En lo que hace a lo nacional, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta, la Corte ha dicho repetidamente qué entidades la integran y agregado que la función de señalarla se contrae a la creación de los organismos de mando administrativo y a la fijación de sus funciones generales. Igual criterio ha sentado respecto de la llamada estructura de la administración Departamental (187-5 y 194-9). Tratándose de la Municipal, el concepto es trasladable o aplicable sin detrimento de ningún texto o principio constitucional (197-3). Y tratándose del Distrito Especial de Bogotá, puede hacerse igual cosa, con tanto mayor razón cuanto que, como se ha repetido, la propia Carta autoriza a la ley o leyes que lo organicen, para señalar las bases administrativas de tal organización y de su funcionamiento. Tal la aplicación y alcance del artículo 199 de la Carta, cuyo texto, que se repite, dice: "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". La síntesis es que *la ley especial, directamente y el Concejo con base en ella, pueden señalar la estructura de la administración distrital y las funciones generales de sus órganos, y que luego la administración, a través del Alcalde, Jefe constitucional de ella, señala las funciones especiales de los empleados que deben atenderla.* Así se ha establecido, por lo demás, en el artículo 16-2 y 14 del Decreto Extraordinario 3133 de 1968.

Se trata ahora, en el caso concreto, de saber si las disposiciones demandadas son simples normas de administración y obedecen al criterio indicado, o si, por el contrario, chocan con bases esenciales de organización constitucional en relación con los municipios y en particular con el Distrito Especial, a que atrás se hizo referencia.

5. *El artículo 25 del Decreto Extraordinario 3133 de 1968 dispone que la Procuraduría de bienes del Distrito pasará a ser dependencia de la Secretaría de Obras Públicas y que tendrá, además de las funciones actuales, las que le señale el Alcalde y unas nuevas. La primera parte se refiere a un organismo administrativo que ya funciona; la segunda le mantiene sus funciones generales actuales; la tercera indica otras de modo concreto y del mismo género. Ninguno de los tres mandatos choca con los preceptos que estimamos básicos para la organización Municipal, algunos de los cuales se fijaron atrás. En*

efecto, indicar los órganos de mando, o los componentes de la estructura administrativa municipal, ya se dijo, es; en general, tarea de los Concejos, pero sujeta a la ley, es decir, siguiendo sus pautas. Si una ley ordena cosa semejante a la que ahora se cuestiona para todos los municipios, no puede tacharse de inconstitucional. Y ¿cómo entonces, puede serlo una disposición igual tomada para caso especial por ley especial y específicamente autorizada para hacerlo por la Carta, solamente porque se trata del Distrito Especial de Bogotá?

Respecto a la tercera parte de la disposición, que autoriza al Alcalde para señalarle a la misma Procuraduría de Bienes otras funciones generales, que no menciona, es evidente que ella no se arregla a los textos constitucionales que vienen citados y a la doctrina que de ellos se desprende y se ha consagrado sobre el ejercicio de las distintas competencias en cuanto a la estructura de la administración incluyendo tanto su parte orgánica como su aspecto dinámico. En efecto, al disponerse, sin distinción alguna, que el Alcalde puede señalarle funciones al citado organismo, la atribución comprende las de carácter general que, como ya se ha visto, sólo pueden ser establecidas por una ley orgánica del Distrito fundada en el artículo 199 de la Carta, o por el Concejo Distrital con sujeción a dicha ley, (artículo 197-3). Al Alcalde solo le está reservada la facultad de señalar funciones espe-

ciales a los empleados que deban atender los órganos de la administración, y así lo reconoce y establece, como también quedó dicho, el numeral 14 del artículo 16 del Decreto 3133 de 1968. De consiguiente al delegarle una tarea que solo compete a la ley especial o al Concejo, con base en la misma, resultan transgredidos los artículos 199 y 197-3 de la Carta, por lo cual éste aparte de la norma deberá ser declarado inexecutable.

Cuanto precede de este estudio, implica un criterio racional y prudente que vincula dos textos constitucionales referentes a la misma materia sin que se desconozca el principio contenido en los incisos primero y tercero del artículo 197 de la Carta, según los cuales el Concejo tiene como una de sus funciones principales la de ordenar la administración de los intereses del Distrito.

Por las razones que anteceden consideramos que la norma es executable en cuanto se refiere a la Procuraduría de Bienes, dependencia ya existente dentro de la estructura administrativa del Distrito, para adscribirla a determinada Secretaría, y en cuanto le señala funciones generales que adicionan las que hoy tienen; es inexecutable en cuanto autoriza al Alcalde para señalarle funciones generales.

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega, Alfonso Peláez Ocampo.

ABOGACIA

Función social de la profesión. — Moral profesional e interés comunitario. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del Decreto extraordinario número 196 de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*)

Aprobada, acta número 14 de 22 de mayo de 1975.

Bogotá, D. E., 22 de mayo de 1975.

I. Petición.

1. Con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Rogelio Castillo Candeló demanda declaración de inexecutable de los artículos 1º, 2º, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del Decreto extraordinario número 196 de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”.

2. El escrito correspondiente fue presentado a la Secretaría de la Sala Constitucional el día 10 de febrero del año en curso. Con posterioridad, el 8 de abril, el actor presentó otros documentos como anexos.

3. Por providencia de 22 de febrero de 1975, se admitió la demanda y se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 196 DE 1971

(febrero 12)

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 con-

fiere la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

Decreta:

Artículo 1º La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia.

Artículo 2º La principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares. También es misión suya asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas.

Artículo 44. Corresponde al Ministerio de Justicia con relación a la profesión de abogado:

1º Llevar el Registro Nacional de Abogados.

2º Expedir la tarjeta profesional de los abogados cuya inscripción esté vigente.

3º Editar la Gaceta del Foro como publicación periódica al servicio de la abogacía y de la judicatura.

4º Publicar periódicamente en la Gaceta del Foro la lista de los abogados inscritos y la de quienes hayan sido suspendidos o excluidos de la profesión.

5º Publicar las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados, de conformidad con lo que dispone el artículo 62 de este Decreto.

6º Inspeccionar la moralidad y legalidad del ejercicio de la profesión de abogado.

7º Auspiciar, en colaboración con universidades e institutos oficiales y privados, la formación especializada de los abogados y la programación de cursos de actualización de conocimientos.

8º Estimular la investigación jurídica y contribuir a la publicación y difusión de libros y revistas científicas, didácticas, doctrinarias y analíticas.

9º Establecer sistemas de información bibliográfica, normativa y jurisprudencial.

10. Promover la reunión de congresos jurídicos nacionales e internacionales, y estimular las relaciones entre el foro colombiano y las organizaciones profesionales de otros países.

11. Promover la prestación del servicio obligatorio de asistencia de pobres, gratuito o remunerado, según las circunstancias, en coordinación con los servicios de esta misma naturaleza que el Gobierno establezca o patrocine.

12. Procurar la colaboración de las Facultades de Derecho y de los abogados con el Gobierno y el Congreso en la actualización de las normas, y con la administración de justicia en la tecnificación de su trabajo y el avance de la doctrina.

13. Estimular sistemas de seguridad social de los abogados.

14. Auspiciar la asociación de los profesionales del derecho, secundar sus programas en cuanto contribuyan a enaltecer y dignificar la abogacía, y vigilar su funcionamiento.

.....
Artículo 47. Son deberes del abogado:

1º Conservar la dignidad y el decoro de la profesión.

2º Colaborar lealmente en la recta y cumplida administración de justicia.

3º Observar y exigir la mesura, la seriedad y el respeto debidos en sus relaciones con los funcionarios, con los colaboradores y auxiliares de la justicia, con la contraparte y sus abogados, y con las demás personas que intervengan en los asuntos de su profesión.

4º Obrar con absoluta lealtad y honradez en sus relaciones con los clientes.

5º Guardar el secreto profesional.

6º Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales, y

7º Proceder lealmente con sus colegas.

Artículo 48. Constituyen faltas contra la dignidad de la profesión:

1º La pública embriaguez consuetudinaria o el hábito injustificado de drogas estupefacientes.

2º El hábito de frecuentar garitos, lenocinios u otros lugares de mala reputación.

3º La provocación reiterada de riñas o escándalos públicos.

4º La mala fe en los negocios.

5º La dilapidación del patrimonio en perjuicio de los acreedores.

6º La administración o participación en negocios incompatibles con el respecto que exige la abogacía.

7º La utilización de intermediarios para obtener poderes o la participación de honorarios con quienes lo han recomendado, y

8º El patrocinio del ejercicio ilegal de la abogacía o del ingreso a la profesión de personas de malos antecedentes o que no reúnan las condiciones habilitantes.

El abogado que cometa una de estas faltas incurrirá en amonestación, censura o suspensión.

Artículo 49. Son faltas contra el decoro profesional:

1ª La propaganda por anuncios hablados o escritos que no se limiten al nombre del abogado, sus títulos y especializaciones académicas, los cargos desempeñados, los asuntos a que atiende de preferencia o con exclusividad y los datos relativos a su domicilio profesional, y

2ª La solicitud o consecución de publicidad laudatoria para sí o para los funcionarios que conozcan o hayan conocido de los asuntos concretos a cargo del abogado.

Quien cometa una de estas faltas incurrirá en amonestación o censura.

Artículo 50. Constituyen faltas contra el respeto debido a la administración de justicia, las injurias y las acusaciones temerarias contra los funcionarios, abogados y demás personas que intervengan en los asuntos profesionales, sin perjuicio del derecho de reprochar o denunciar comedidamente, por los medios competentes, las faltas cometidas por dichas personas.

El responsable de una de estas faltas incurrirá en amonestación, censura o suspensión.

Artículo 51. Son faltas contra la recta administración de justicia:

1ª Emplear medios distintos de la persuasión para influir en el ánimo de los funcionarios o de sus colaboradores.

2ª Promover, a sabiendas, una causa manifiestamente injusta.

3ª Recurrir en sus gestiones a las amenazas o a las alabanzas a los funcionarios o a sus colaboradores; invocar méritos particulares, credos políticos o religiosos de éstos, vínculos de amistad o de cualquiera otra índole, y

4ª Valerse de dádivas, remuneraciones ilegales, atenciones injustificadas o insólitas o de cualquier otro acto equívoco que pueda ser interpretado como medio para lograr el favor o la benevolencia de los funcionarios o de los auxiliares de la justicia.

Estas faltas serán sancionadas con amonestación, censura, suspensión o exclusión.

Artículo 52. Son faltas contra la lealtad debida a la administración de justicia:

1ª La proposición de incidentes, interposición de recursos, formulación de oposiciones o de excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los procesos y de las tramitaciones legales; la solicitud de medidas cautelares desproporcionadas y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad.

2ª El consejo, el patrocinio o la intervención en actos fraudulentos en detrimento de intereses ajenos.

3ª Las afirmaciones o negociaciones maliciosas o las citas inexactas que puedan desviar el recto criterio de los funcionarios encargados de definir una cuestión jurídica, y

4ª El uso, a sabiendas, de pruebas falsas o la desfiguración o amaño de las pruebas.

El responsable de una de estas faltas incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

Artículo 53. Constituyen faltas de lealtad con el cliente:

1º No expresarle su franca y completa opinión acerca del asunto consultado o encomendado.

2º Garantizarle que, de ser encargado de la gestión, habrá de obtener un resultado favorable.

3º Callar, en todo o en parte, hechos o situaciones, o alterar la información correcta, con ánimo de desviar la libre decisión sobre el manejo del asunto.

4º Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses contrapuestos, sin perjuicio de que pueda realizar, con el consentimiento de todos, gestiones que redunden en provecho común.

5º Comunicar o utilizar indebidamente los secretos que le haya confiado el cliente, aun en virtud de requerimiento de autoridad, a menos que haya recibido autorización de aquél, o que tenga necesidad de hacer revelaciones para evitar la comisión de un delito, y

6º Adquirir del cliente parte de su interés en causa, a título distinto de la equitativa retribución de los servicios y gastos profesionales.

El responsable de cualquiera de estas faltas incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

Artículo 54. Constituyen faltas a la honradez del abogado:

1ª Exigir u obtener remuneración o beneficios desproporcionados a su trabajo, con aprovechamiento de la necesidad, la ignorancia o la inexperiencia del cliente.

2ª Cobrar gastos o expensas irreales.

3ª Retener dineros, bienes o documentos suministrados para las gestiones, o los recibidos de

otras personas por cuenta del cliente, o demorarle injustificadamente la comunicación de este recibo.

4ª Utilizar tales dineros, bienes o documentos en provecho propio o de un tercero.

5ª No rendir oportunamente al cliente las cuentas de su gestión y manejo de bienes, y

6ª Negarse a otorgar recibos de pago de honorarios o de gastos, cuando le sean solicitados.

El abogado que cometa una de estas faltas incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

Artículo 55. Incurrir en falta a la debida diligencia profesional:

1º El abogado que injustificadamente demore la iniciación o prosecución de las gestiones que le han sido encomendadas o deje de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional, y

2º El abogado que sin justa causa descuide o abandone el asunto de que se haya encargado.

Quien cometa una de estas faltas será sancionado con censura, suspensión o exclusión.

Artículo 56. Constituyen faltas a la lealtad profesional:

1ª Realizar directamente o por interpuesta persona, y en cualquier forma, gestiones encaminadas a desplazar o a sustituir a un colega en asunto profesional de que éste se haya encargado, u ofrecer o prestar sus servicios a menor precio para impedir que se confiara el encargo a otro abogado.

2ª Aceptar la gestión profesional a sabiendas de que le fue encomendada a otro abogado, salvo que medie la renuncia o autorización del colega reemplazado, o que se justifique la sustitución.

3ª Negociar directamente con la contraparte, sin la intervención o autorización del abogado de ésta, y

4ª Propiciar la elusión o el retardo del pago de los honorarios debidos a un colega.

El abogado que cometa una de estas faltas incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

Artículo 57. La amonestación consiste en la reprobación privada que se hace al infractor por la falta cometida.

Artículo 58. La censura consiste en la reprobación pública que se hace al infractor por la falta cometida.

Artículo 59. La suspensión consiste en la prohibición del ejercicio de la abogacía por un término no inferior a dos meses ni superior a dos años.

Artículo 60. La exclusión consiste en la prohibición definitiva del ejercicio de la abogacía, que conlleva la cancelación de la licencia de abogado.

Artículo 61. Las sanciones disciplinarias se aplicarán dentro de los límites señalados en este Título, teniendo en cuenta la gravedad, modalidades y circunstancias de la falta, los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor, y sin perjuicio de las acciones y sanciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Artículo 62. Las sanciones disciplinarias se anotarán en el registro del abogado y, excepto la amonestación, se publicarán en la Gaceta del Foro, o en su defecto, en el Diario Oficial.

Artículo 63. La reincidencia del abogado en faltas disciplinarias se sancionará así:

a) Después de dos amonestaciones, la nueva sanción no podrá ser inferior a la censura;

b) Después de tres sanciones entre las cuales hubiere al menos una censura, la nueva sanción no podrá ser inferior a la suspensión;

c) Después de tres sanciones, una de las cuales hubiere sido la suspensión, la nueva sanción no podrá ser inferior a la suspensión por un año, y

d) Después de dos suspensiones, la nueva sanción será la exclusión.

Artículo 64. El abogado excluido de la profesión podrá ser rehabilitado por el Tribunal Disciplinario, cuando se den las siguientes condiciones:

a) Que hayan transcurrido no menos de cinco años desde la ejecutoria de la sentencia que le impuso la sanción disciplinaria, y

b) Que a juicio del Tribunal, aparezca demostrado que la conducta observada por el excluido revela su completa idoneidad moral para reintegrarse a la profesión".

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor indica como violados los artículos 16, 17, 20, 39, 40, 53 y 76-12 de la Constitución. Igualmente afirma que se han infringido en varias de sus disposiciones, los tratados internacionales sobre derechos y garantías de la persona humana, y de modo especial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 de 16 de diciembre de 1966 y suscrita por Colombia el 21 de diciembre de 1966, y ratificado por el Congreso mediante la Ley 74 de 1968". Cita concretamente el artículo 17 de tal Pacto que dice: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias e ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación".

2. Los cargos de violación, en resumen, son:

a) El Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968;

b) Con el pretexto de reglamentar el ejercicio de la profesión de abogado, por las normas acusadas se "viola todo un rosario de derechos de la persona humana". Pretende que ha habido injerencia en su fuero interno, con menoscabo de la opinión o concepto que él tiene acerca de lo que es, o debe ser, la profesión del abogado. Textualmente afirma:

"La misión del abogado quedó muy clara de las transcripciones antes hechas. Empero, si fuera indispensable repetirle diremos que el abogado defiende intereses particulares, individuales, y aun los suyos propios, en el giro normal de su trabajo. De esta misma manera defiende derechos de esa naturaleza. *No los intereses ni derechos de la sociedad.* (Subraya la Corte).

"La defensa de tales derechos corre a cargo del señor Agente del Ministerio Público, en cada caso, conforme a la Constitución y la ley. El abogado en ejercicio, por tanto, no puede, sin violar éstas, darse a la muy hermosa, noble y digna tarea de "defender en justicia los derechos de la sociedad".

"Por lo demás, no pueden confundirse de ninguna manera los intereses y derechos de los individuos, de los particulares o clientes —por numerosos que sean—, con los intereses y derechos de la sociedad.

"Los conceptos de individuo, ciudadano, Estado, sociedad, son sumamente claros para confundirlos, y menos por parte del legislador, que goza por tradición de la fama de ser sabio.

"La misión encomendada al abogado por el artículo 2º del decreto acusado, en síntesis es muy noble, muy digna, muy decorosa, pero es inconstitucional.

"El abogado en ejercicio no tiene la calidad oficial, estatal, de Agente del Ministerio Público. Si lo fuera, por razones de incompatibilidad, no podría ejercer la profesión de la abogacía".

c) En consecuencia, niega que la abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, tal como lo prevé el artículo 1º del Decreto 196.

d) Considera que "la reglamentación del ejercicio de las profesiones es una cosa, y la inspección, por las autoridades, de las profesiones y oficios, conforme ordena el artículo 39 de la Carta, es otra bien distinta". De lo cual deduce que existe una violación manifiesta de ese precepto constitucional y del 40.

e) Estima que las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados, y su publicación, implican una violación ostensible del artículo 16 de la Constitución que “ordena a las autoridades de la República la protección de la vida, la honra y bienes de las personas residentes en Colombia”. Al respecto, textualmente dice:

“En la actualidad —es conocido de cualquiera que se interesa por estos asuntos— el concepto de la protección de la vida, no se queda en lo meramente físico, es decir, que la persona conserve su vida o que no la pierda (sic). No, con esta sola protección la autoridad no ha cumplido su deber, ni tampoco el Estado en que tal autoridad actúa.

“La protección de la vida, ahora, es más compleja, pero puede sintetizarse así: se protege la vida (el derecho a ella) del ciudadano, del individuo, de la persona, cuando el Estado (entiéndase las autoridades), ofrece de manera real y concreta todas las facilidades para que las potencias físicas y espirituales de aquéllos se realicen a plenitud.

“Y ¿cómo podría realizarse ese cometido, si el Estado, por hechos leves o levísimos, atinentes al campo de la moral, o la ética, sin llegar por lo mismo a la órbita penal, destruye moralmente, espiritualmente, a sus profesionales? Las sentencias condenatorias dictadas con ligereza, sobre hechos leves o levísimos, y la orden de su publicación, no aumentan la moral o idoneidad moral de la persona respectiva; por el contrario, la mengua hasta el límite del exterminio.

“Y esa conducta no es propiamente, de parte del Estado y sus autoridades (el Ministerio de Justicia en este caso), una protección al derecho a la vida. Es su desconocimiento y destrucción.

“Iguales argumentos pueden hacerse sobre la protección de la honra y bienes”.

f) En cuanto a la oposición de los textos impugnados con el artículo 17 de la Constitución, expresa:

“La trasgresión del artículo 17 de la Carta se explica, por cuanto obtenida con la injusta e innecesaria publicación de la sanción disciplinaria, la merma o privación de la honra y reputación del abogado, éste ya no conseguirá trabajo en la forma acostumbrada, por cuanto sus posibles clientes le rehuirán y si en el peor de los casos, llegan a contratarle sus servicios, será a un precio menor, debido a que el profesional ha perdido su crédito y buen nombre; para decirlo con más claridad: ha caído en desgracia de una vez y para siempre.

“La sanción, en todos los casos, debe tener una proporcionalidad con la falta o delito cometido.

En el presente caso, y partiendo del fundamento de la falta de gravedad de los hechos o faltas en sí mismas, ¿qué proporcionalidad puede existir si se examinan las incalculables y graves consecuencias que se derivan para el abogado, a raíz de la publicación de la sanción?

“Entra en armonía con la Constitución y la ley, y los principios universales antes citados y transcritos, la anulación de toda una vida profesional, tanto hacia el pasado como hacia el futuro por la simple violación de una norma o conducta ética?”.

g) De otra parte opina el actor que “la libertad de escoger una profesión es ilusoria, por cuanto ella se escoge no para un período determinado de la vida sino para toda ella, o, por lo menos, hasta que el profesional decida ser práctica o ejercicio(sic). Sin embargo, agrega, con la facultad que el Estado se reserva de suspender el ejercicio de la misma o excluirlo, aquella libertad carece de sentido firme y concreto. Es inexistente. Es obvio que cuando la Carta en su artículo 39 dispone que ‘la ley puede... reglamentar el ejercicio de las profesiones’, se entiende que es para el desarrollo o práctica de las mismas; no para lo contrario, pues no tendría sentido reglamentar el no ejercicio de ellas”.

h) Concluye la acusación en estos términos:

“El numeral 6º del artículo 44 del decreto acusado, viola los artículos 39 y 40 de la Carta: —No es menester realizar grandes esfuerzos intelectuales para deducir que moralidad y legalidad son dos cosas enteramente diferentes—. En el inciso 2º del artículo 39 de la Carta, reza: ‘Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas’. La norma no ordena hacerlo respecto a la ‘legalidad del ejercicio de la profesión de abogado’, como no podía ordenarlo tampoco el legislador. Este, en consecuencia, ha excedido el marco claramente trazado por el constituyente, y no se atiende estrictamente a lo por él indicado, con mayor acierto y sabiduría”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación en vista número 180 de 8 de abril del año en curso, opina que son exequibles las normas acusadas.

2. Hacen parte de este documento, entre otros, los siguientes conceptos que la Corte reliva por la importancia que tienen en la decisión a tomar:

a) “No es posible admitir la afirmación contenida en la demanda de que los abogados ‘ejercen una profesión liberal de naturaleza estrictamente privada’. Puede aceptarse con la Corte

que ésta no tiene una *función pública* porque quienes la ejercen no tienen el carácter de funcionarios o empleados de ninguna de las Ramas del Poder Público, ni lo adquieren temporal o accidentalmente. Pero, con esta salvedad, este Despacho insiste en opiniones ya expuestas en el sentido de que el ejercicio de la abogacía trasciende el campo de la actividad y del interés puramente privados porque el abogado maneja las instituciones legales fuera de juicio, o dentro de él; si 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 (para la Corte, simplemente *social*) por la materia en que se hace perito el abogado y por la finalidad para que maneje 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. Por otra parte, bastaría que el juez al definir el derecho controvertido lo hiciera con la colaboración de los abogados, para que la función de éstos fuera convergente a la jurisdicción, es decir, pública (o por lo menos, social); y bastaría que el contrato o el testamento redactado por el abogado para ser válidos deban reflejar plenamente las instituciones jurídicas, para que la obra de su autor profesional deba reputarse institucional. (Concepto sobre la demanda de inexecuibilidad parcial del Decreto 320 de 1970).

“Estudiados a la luz de estos principios, no encuentro que los preceptos impugnados infrinjan el citado canon 39 por los aspectos indicados.

“Tampoco en cuanto consagra la libertad de escoger profesión, porque ella significa que el

Estado no puede obligar a nadie a elegir una profesión en vez de otra y por lo tanto en nada es coartada por ninguna de las normas acusadas.

“b) Bien se observa que al expedirse el nuevo estatuto se tuvo en cuenta la declaración de inexecuibilidad del precepto anterior que hablaba de “función pública” con referencia al ejercicio del derecho entendido como ejercicio de la abogacía y se modificaron en lo demás los artículos 1 y 2 para darles una redacción que se consideró más técnica.

“Y es indudable que en tales dos artículos de los Decretos 320 de 1970 y 196 de 1971 se descubren como metas comunes las siguientes:

“a) El abogado tiene como principal misión defender los derechos de los particulares y asesorarlos, patrocinarlos y asistirlos en la ordenación y el desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas.

“b) Tiene también el abogado una misión o función social: defender los derechos de la sociedad y colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia.

“Respecto de la primera, se observa que el Presidente de la República tenía la facultad de ‘dictar un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía’, dada por la Ley 16 de 1968; que al expedirlo consideró conveniente consagrar primeramente una noción de la misión principal de quienes se dedican a la profesión materia del mismo ordenamiento; y que si esa noción coincide conceptualmente con la que histórica y prácticamente corresponde a ese ejercicio profesional, no se ve cómo pudo incurrir en extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias ni, de consiguiente, en infracción del artículo 118-8 en relación con el artículo 76-12 de la Carta, como tampoco de otro alguno del mismo Estatuto Superior.

“Con referencia a la segunda nota estimo que al declarar exequible el inciso segundo del artículo 1 del Decreto 320 de 1970, la Corte Suprema definió la cuestión, pues las siguientes consideraciones que entonces expuso son aplicables a los artículos 1 y 2 del Decreto 196 actualmente acusado, en sus partes pertinentes:

“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 solo 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 solo por sus actos sino también por sus omisiones en el ejercicio profesional'.

"Tampoco por este aspecto se incurrió en violación de los cánones citados. Ni del 39 en cuanto autoriza al legislador —en este caso al extraordinario—, para reglamentar el ejercicio de las profesiones, ni de los demás preceptos constitucionales invocados en la demanda".

V. Consideraciones.

Primera.

1. El artículo 20 de la Ley 16 de 1968, en lo pertinente, dispone: "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 un estatuto sobre ejercicio profesional de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos, y para crear o señalar las entidades competentes para imponerlas".

Las normas objetadas del Decreto número 196 de 12 de febrero de 1971, se ciñen, de modo riguroso, al contenido del anterior precepto legal. Es decir, que el Presidente de la República hizo uso de las facultades extraordinarias de manera regular, sin exceso o desviación, en un todo de acuerdo con lo pautado en el ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución.

2. Con efecto:

a) El estatuto del ejercicio de la abogacía, en siete Títulos, reglamenta, con fuerza de ley, las siguientes materias: objetivos de la profesión; la inscripción; el ejercicio de la profesión; la inscripción y vigilancia de la profesión; los deberes profesionales del abogado; el régimen disciplinario y la vigencia del estatuto.

b) Este nuevo código deroga el anterior, o sea el comprendido en las Leyes 62 de 1928, 21 de 1931 y 69 de 1945, y los Decretos 320, 764, 1158, 1350 y 1766 de 1970.

c) Su orientación es inequívoca y actual en el sentido de que coloca a la profesión de la abogacía de acuerdo con la realidad social de la hora, que, en términos generales, la Constitución nuestra contempla; consagra las principales normas ecuménicas de la ética, cuyo acato obliga al abo-

gado en su ejercicio profesional. La diferencia únicamente se presenta acerca de la entidad u organismo al cual se confía la misión de investigar las faltas y aplicar las consiguientes sanciones disciplinarias. Así, tal función en unos casos se adscribe a los colegios de abogados, y en otros a los tribunales ordinarios.

d) Estos antecedentes legislativos y otros de posterior recuerdo, muestran el reglamento profesional, no como algo insólito o de generación espontánea, sino, por el contrario, como la síntesis de un anhelo colectivo que ahora se satisface. El Colegio de Abogados de Medellín, en su Código de Ética Profesional, adoptado en el mes de noviembre de 1959, por ejemplo, declara:

"Artículo 3º En sus actos públicos y privados el abogado debe ordenar su conducta de acuerdo con las normas de la moral, sin olvidar en ningún momento que el fin último del Derecho es lograr la realización del bienestar colectivo por medio de la justicia, de la paz, del orden y de la seguridad en la convivencia civil de las personas y de las naciones, *por todo lo cual el ejercicio de la abogacía implica primordialmente el cumplimiento de una misión social*". (Subraya la Corte).

3. Por este aspecto, se considera que las normas acusadas no violan el artículo 118-8 de la Constitución y sí se conforman con el contenido y el espíritu de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 16 de 1968, artículo 20, ordinal 7º, en armonía con lo previsto en el artículo 76-12 de la misma.

Segunda.

1. Los planteamientos del actor en lo que se refiere a la misión del abogado, revelan un pronunciado individualismo jurídico, filosofía que trasciende a su concepción del Estado y, desde luego, al ejercicio de la función legislativa propia del Poder Público. Con semejante criterio, no es posible en esta época, ni lo era en la pasada, enjuiciar normas de derecho positivo que tienden a garantizar los intereses de la comunidad, sin menoscabo de la libertad de la persona y de las potestades que de esa libertad se derivan.

2. El artículo 1º del Decreto número 196 afirma que "la abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia". Y el artículo 2º, como un complemento del anterior precepto, establece que "la principal misión del abogado es

defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares; también es misión suya, asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas”.

3. *¿Cómo se puede, entonces, disociar la noble labor de la abogacía, para solo mirar el aspecto de interés privado que ella pueda tener y que se traduce en un emolumento o en algo crematístico, del otro aspecto fundamental de la interrelación entre lo que el abogado realiza y el ordenamiento jurídico y social del conglomerado dentro del cual actúa? Absurdo, por lo menos, es pretender que se pueda cumplir un encargo profesional de esta naturaleza, prescindiendo de los semejantes y del papel que éstos juegan en el campo de la vida social y pública.*

4. *El ejercicio profesional del derecho es, en términos generales, la materia propia de la abogacía; y el derecho es una regla de conducta que se impone a los hombres que viven en sociedad, creándoles obligaciones, que son, a la vez, deberes sociales y jurídicos. Luego, la función social de la abogacía es evidente, siendo necesaria y justa.*

5. Por ello, el artículo 47 del estatuto, que también es objeto de censura por pretensa inconstitucionalidad, establece:

“Artículo 47. Son deberes del abogado:

“1º Conservar la dignidad y el decoro de la profesión.

“2º Colaborar lealmente en la recta y cumplida administración de justicia.

“3º Observar y exigir la mesura, la seriedad y el respeto debidos en sus relaciones con los funcionarios, con los colaboradores y auxiliares de la justicia, con la contraparte y sus abogados, y con las demás personas que intervengan en los asuntos de su profesión.

“4º Obrar con absoluta lealtad y honradez en sus relaciones con los clientes.

“5º Guardar el secreto profesional.

“6º Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales, y

“7º Proceder lealmente con sus colegas”.

Tercera.

1. *Los ordenamientos positivos, a pesar de su temporalidad, tienen siempre un fundamento ético. El derecho como teoría y praxis de la coexistencia pacífica entre los hombres, para lograr cabalmente ese fin, debe estudiar los diversos aspectos de la conducta individual; conducta que también es objetivo esencial de la moral.*

2. *Es claro que las normas generales de la ética rigen para el ejercicio de todas las profesiones,*

pero quizá respecto de ninguna como la abogacía, su acatamiento indeficiente sea más útil para mantener la interdependencia o solidaridad social. Su cumplimiento no puede estimarse como una indebida injerencia en el fuero interno de las personas, con menoscabo de su moral personal. Lo que sucede es que la ética o moral profesional tienen como soporte la conducta individual, conducta que vincula a la protección del interés comunitario.

3. *La cooperación o colaboración con las autoridades “en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia”, no es deber exclusivo del abogado sino de todas las personas. Es el principal y más importante de los deberes sociales, ya que sin un orden jurídico estable y una recta y cumplida prestación del servicio de justicia, no es posible adelantar tarea alguna de desarrollo o progreso colectivo. Y por razón de sus conocimientos, es del abogado de quien se exige un mayor y permanente esfuerzo para alcanzar ese fin vital.*

Cuarta.

1. Como está visto, el Título 6º, artículos 48 a 64, inclusive, del estatuto del ejercicio de la abogacía, Capítulos 1º y 2º, señala las normas adecuadas al régimen disciplinario y a las sanciones. Lo cual es inherente a la reglamentación de que se trata, pues si existen deberes sociales, su no cumplimiento comporta, lógicamente, las sanciones del caso, previa definición de las faltas, respetando, como se hace, las garantías procesales contempladas en el artículo 26 de la Constitución. Y es claro, también, que la “inspección” es actividad ineludible para comprobar la conducta que se reprime.

2. Estas faltas se clasifican así:

Contra la dignidad de la profesión; contra el decoro profesional; contra el respeto debido a la administración de justicia; contra la recta administración de justicia; contra la lealtad debida a la administración de justicia; contra la lealtad con el cliente; contra la honradez del abogado; contra la debida diligencia profesional; contra la lealtad profesional.

3. Como sanciones se establecen las siguientes:

Amonestación, censura, suspensión y exclusión. Las cuales se aplican dentro de los límites que prevén las respectivas disposiciones y “teniendo en cuenta la gravedad, modalidades y circunstancias de la falta, los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor”, y sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que hubiere lugar.

4. Tales sanciones se anotan en el registro del abogado que lleva el Ministerio de Justicia, y a excepción de la *amonestación*, se deben publicar "en la Gaceta del Foro o en su defecto en el Diario Oficial".

La "publicación" de las sanciones disciplinarias es un complemento de éstas, que no quebrantan precepto constitucional alguno, ni menos el artículo 17 de la Carta, que califica el "trabajo" como "una obligación social que goza de la especial protección del Estado", siendo, al mismo tiempo, "un deber social de los particulares" (Ibídem, artículo 16).

Quinta.

1. Los derechos que hacen referencia a la vida, a la libertad personal y a la propiedad, son derechos que merecen protección y garantía de exigibilidad. Esencialmente constituyen el núcleo intangible del sistema político de la democracia constitucional; rigen como principios superiores al orden jurídico positivo, aun cuando no estén consignados expresamente en un texto legal. Encarnan ellos, en su conjunto, la dignidad del hombre.

2. En el transcurso de los años se labora de modo incesante en un esfuerzo encaminado a clasificar y delimitar estas libertades. Y se dice: "Algunas de ellas, por ejemplo, la libertad de opinión y de asociación, que en un principio eran inequívocas, han tenido que ser de nuevo definidas y profundizadas a la luz de la experiencia; la libertad de opinión es inútil cuando no incluye la libertad de información; la libertad de asociación ha sido extendida a organizaciones y asociaciones políticas. Otros derechos han perdido mucho de su antigua importancia, como, por ejemplo, la libertad de reunión, ya que la propaganda política en la actualidad, se realiza fundamentalmente a través de la radio, televisión y prensa y mucho menos por mítines y reuniones" (Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. Pág. 391. Ediciones Ariel, Barcelona, 1964).

3. Estas libertades inherentes a la persona, que por lo común se denominan libertades civiles, se distinguen de las libertades económicas y políticas.

Dentro de la primera categoría, o sea de las civiles, está la defensa contra la detención arbitraria o habeas corpus; la inviolabilidad del domicilio; la protección contra la confiscación; la libertad y el secreto de correspondencia y otros medios de comunicación; la libertad de residencia dentro del territorio nacional, la libre asociación y la autonomía en las determinaciones concretas de las relaciones de familia.

La segunda categoría, o sea la de las libertades económicas, abarca todo aquello que cubija el concepto de autodeterminación económica; la libertad de la actividad económica en general, la libertad de elección de profesión, la libertad de contrato.

Y en cuanto a la tercera, o sea la categoría de las libertades políticas, se relaciona directamente con la participación del individuo en el proceso político; libertad de opinión pública, de reunión, derecho al sufragio libre y secreto y posibilidad de acceso, en igualdad de condiciones, al servicio público.

4. Se ha operado de este modo, en el ámbito de los distintos estados, en mayor o menor grado, la estructuración de un régimen democrático funcional o social, y no meramente político. Por ello se afirma que el Estado de Derecho Moderno no puede ser otro que el que garantiza, mediante su organización jurídica, la libertad humana cimentada en la seguridad económica, social y cultural, tal como lo establece la Constitución colombiana y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Sexta.

1. Con justeza la Constitución de 1886 denominó el Título 3º De los Derechos Civiles y Garantías Sociales. En su texto y versión actuales resume, en fórmulas clásicas y modernas, las libertades y los derechos civiles, económicos y políticos que de ellas derivan, y que para un mayor grado de bondad, débense vincular con el poder de elección directa (artículo 171) y con la obligación de defensa de la independencia nacional y sus instituciones (artículo 165). Este compendio de preceptos, que exige interpretación y aplicación acordes, entraña las bases de la democracia social.

2. Pero es manifiesto que la garantía suprema de la libertad humana radica en el cumplimiento y desarrollo legislativo de los deberes sociales de los particulares y del Estado, como en términos insustituibles lo consagra el artículo 16, con las consecuencias jurídicas previstas en el 20.

Séptima.

1. En verdad, el artículo 39 de la Constitución garantiza la libertad de trabajo al declarar que toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Pero la misma norma establece dos modalidades al respecto: a) la ley puede exigir títulos de idoneidad, o sea de capacidad técnica y moral, y b) la ley puede reglamentar su ejercicio. En otros términos, la libertad de trabajo, como to-

das las demás libertades, no es absoluta, sino limitada; límite que lo demarca el interés público o social.

2. De otra parte, la práctica legal de la libertad de trabajo (artículo 39), es inseparable de la obligación social que el trabajo tiene y los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 17), de la primacía del interés público o social (artículo 30) y de la sujeción de la actividad que el trabajo envuelve, a los postulados "del bien común", "el desarrollo integral", "la justicia social" y el "mejoramiento armónico e integrado de la comunidad" (artículo 32).

3. Estas mismas opiniones deben mantenerse en relación con la norma del artículo 40. Su particularidad hace más exigente y rigurosa la reglamentación de la profesión de abogado. De no ser así, se estaría frente al caso indebido, por lo menos, del ejercicio excluyente para otros de la profesión, sin sujeción a pautas de ética personal y social, que como está dicho y se ratifica, no interfieren el sano uso de la libertad, sino que, a la par con éste, protegen el interés colectivo.

Además, y como remate del aspecto reglamentario profesional, la Corte mantiene el criterio definido en sentencias anteriores, y en particular en la de 5 de agosto de 1970, expuesto en estos términos:

"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, farmacéutico 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 número 1 de 1918, artículo 1º extiende la modalidad a la profesión de abogado;

iii) El Acto legislativo número 1 de 1921, artículo único, confirma esta situación.

iv) Y el Acto legislativo número 1 de 1932, artículo único, agrega a las profesiones de médi-

co y de abogado 'las profesiones de ingenieros, en sus distintos ramos'."

"El Decreto número 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 1945. 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 administración de justicia, en colaboración con las autoridades en la preservación y el perfeccionamiento del estado social de derecho'.

"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 solo por sus actos sino también por sus omisiones en el ejercicio profesional'.

"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 solo el precepto específico sino también otros preceptos de igual categoría" (G. J. T. cxxxvii bis, p. 300).

Octava.

1. El artículo 23 de la Carta que prohíbe la detención arbitraria, garantiza la tranquilidad personal y la inviolabilidad del domicilio, nada tiene que ver con las normas impugnadas que se refieren a la profesión de abogado y a su ejercicio, en los términos expuestos.

2. Igual cosa sucede respecto del artículo 53 de la misma, que garantiza la libertad de conciencia, inciso 1º.

3. Y en cuanto a la violación de los pactos internacionales, y entre ellos el referente a los derechos civiles y políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, no encuentra la Corte que las normas *sub judice* estén en oposición con sus preceptos, o pautas de conducta en los gobernantes para alcanzar la concordia internacional, protegiendo la libertad humana.

VI. Conclusiones.

a) Los artículos del Decreto número 196 de 1971, materia de la demanda, no exceden las fa-

cultades extraordinarias que al Presidente de la República le confirió la Ley 16 de 1968;

b) Igualmente, esas disposiciones no quebrantan los textos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno;

c) En consecuencia, están bien avenidos con la Carta.

VII. Fallo.

Por 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 Nacional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del Decreto extraordinario número 196

de 1971, "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la Abogacía".

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Federico Estrada Vélez, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

TRATADOS INTERNACIONALES

Su ejecución ofrece modalidades diferentes según la naturaleza y objeto del convenio y el modo como sus cláusulas incidan en el ordenamiento jurídico nacional. — Tratado de Montevideo. — Facultades al Gobierno para su desarrollo. — Las decisiones de los organismos supranacionales creados por tratados internacionales inciden de inmediato en la legislación interior, sin que para ello se requieran siempre y necesariamente actuaciones o disposiciones adicionales de carácter interno. — Exequibilidad del artículo 2º de la Ley 88 de 1961.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada por acta número 14 de 22 de mayo de 1975.

Bogotá, D. E., 22 de mayo de 1975.

El ciudadano Camilo González Chaparro, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide que se declare la inexecuibilidad del artículo 2º de la Ley 88 de 1961, cuyo texto dice así:

“Artículo 2º Facúltase al Gobierno Nacional para adoptar todas las medidas conducentes y para crear los institutos o dependencias que sean necesarios, establecer los cargos y sus respectivas asignaciones y para abrir créditos, contracréditos o traslados que estime conveniente (sic) para el desarrollo del presente Tratado”.

Estima la demanda que el precepto transcrito violó el artículo 76 de la Carta en sus ordinales 11, 12 y 18, así como el 120-20 del mismo Estatuto Superior.

El acto hace radicar la infracción en que, en su concepto, al haber facultado al Gobierno para tomar “todas” las medidas apropiadas al desarrollo del Tratado, le delegó indebidamente dos que de modo específico y claro corresponden al Congreso, a saber: La de estudiar y determinar las bases de igualdad y reciprocidad sobre las cuales se pueden crear instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados (76-18); y la general de hacer las leyes, para el caso de que una medida de esta naturaleza se hiciera necesaria para el desarrollo del tratado (76-1). La palabra mencionada abarca parejamente facultades administrativas y legislativas.

En su concepto de fondo, el señor Procurador

General de la Nación considera que, dando por aceptado que la demanda se encuentre dirigida contra la porción del artículo 2º que habla de “tomar todas las medidas...”, ella es constitucional, pues debe entenderse referida obviamente a las atribuciones del artículo 76-11 de la Carta, que no exigen límite temporal, sino la adopción de medidas administrativas que requieran cierta cooperación de la Rama Legislativa. No se trata, afirma el Jefe del Ministerio Público, de medidas legislativas, pues éstas se prevén en el numeral 12 de la misma disposición y se refieren a una potestad que exclusivamente corresponde al Congreso, y solo por vía excepcional y de delegación, puede ejercer el Gobierno.

Consideraciones.

Según las voces de la demanda, la petición de inexecuibilidad que ella presenta “parte de la necesidad técnica y académica de definir las órbitas de ejecución de los tratados por parte del Poder Público...”. Para este fin el demandante ha estimado necesario hacer ante la Corte la presentación de los cargos tal como se han sintetizado en párrafos anteriores. Debe, pues, definirse el caso concreto, y a ello se procede en los términos que siguen.

Es atribución del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 120-20 de la Carta Política, “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. Ya se ha dicho con insistencia por la Corte, que un tratado internacional es un acto complejo que se inicia con las negociaciones pertinentes y la celebración del mismo por parte del Presidente; que

continúa con el sometimiento de sus cláusulas a la consideración y aprobación del Congreso y que es rematado con un canje de ratificaciones. En esta operación entran en juego sucesivamente atribuciones que la Constitución asigna, dentro de su órbita pertinente, a las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público. Sobreviene luego el problema de su ejecución que ofrece modalidades diferentes según la naturaleza y objeto del convenio y el modo como sus cláusulas incidan en el ordenamiento jurídico nacional.

Así, en los tenidos en el derecho internacional como tratados clásicos, sus estipulaciones se entienden incorporadas de jure al derecho interno y se hacen obligatorias de inmediato para las autoridades, al punto de no ser susceptibles de alteración o modificación unilateral. Si para su cabal cumplimiento se hacen necesarias, en ciertos casos, medidas adicionales, ellas serán de carácter administrativo y el tomarlas y hacer que se pongan en práctica es atribución que debe cumplir el Presidente de la República con apoyo en la atribución del artículo 120-20 de la Carta como Jefe que es de las relaciones internacionales.

Casos hay, sin embargo, en que las citadas estipulaciones, por su propia naturaleza, exigen para un cabal desarrollo posterior, medidas o disposiciones internas que el ordenamiento constitucional facilita solo a través de una actuación conjunta del Gobierno y del Congreso. A esta hipótesis se refirió la Corte en su fallo de 26 de julio de 1971, al cual alude la demanda (inadecuadamente para el caso por ella planteado), en los términos siguientes:

“Si se tiene en cuenta que los tratados públicos, para su cumplimiento, requieren a menudo que se adopten por el Gobierno (y aun por el Congreso), actos posteriores que los haga efectivos, resulta evidente que el texto legal que va mencionado (el mismo demandado ahora), concedió al Ejecutivo una autorización para obrar dentro de su órbita constitucional, en cuanto al tratado de libre comercio pactado en Montevideo requiriese actuaciones gubernamentales, a los fines de su desarrollo. Esta suerte de facultades está prevista por el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución”.

Y casos hay también en que para que un tratado entre en ejecución se requiere una ley posterior, como lo observó la Corte en el mismo fallo antes citado. Si tal hipótesis se presentare, solo el Congreso podría dictarla, como acto suyo y de su exclusiva competencia, y excepcionalmente el Gobierno si para hacerlo fuere investido de facultades extraordinarias (artículo 76-1 y 76-12 C. N.)

Pero así mismo ha examinado la Corte — y bien a fondo— con ocasión de la demanda de inexecutable de los artículos 2 y 4 de la Ley 8ª de 1973, una novísima modalidad de tratados internacionales, los que vienen formando el denominado derecho de integración, cuya característica principal es la de que por sus estipulaciones los Estados se obligan a crear órganos o entidades supranacionales, verdaderas delegatarias de ciertas formas de la tradicional soberanía, con atribución y capacidad suficientes para dictar normas en ciertos campos o materias, cuya incidencia se produce de inmediato en la legislación interior, modificándola, sin que para ello se requieran siempre y necesariamente actuaciones o disposiciones adicionales de carácter interno; ni sea aceptable, por contrariar los principios contenidos en los preceptos 120-20 y 76-18 de la Carta, condicionar o limitar las atribuciones que tiene el Presidente para tomar todas las medidas conducentes al cumplimiento del tratado, ni la virtualidad intrínseca de éstos para operar plenamente, en cuanto a las normas del derecho derivado, sobre la legislación nacional.

Se ha hecho necesario el recuento anterior, para poner de relieve la claridad y continuidad de la doctrina de la Corte en la materia y la errada posición de la demanda al examinar el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, la cual, por medio de su artículo 1º al autorizar al Gobierno para suscribir la adhesión de Colombia al Tratado de Montevideo, le impartió su aprobación al mismo.

En efecto, el primer gran error de la demanda consiste en afirmar que dicho texto segundo, “delegó lo indelegable”, al autorizar al Gobierno para examinar y resolver lo atinente a las bases de igualdad y reciprocidad que deben ser condición del tratado, con detrimento del artículo 76-18 de la Carta. No hay tal delegación, ni podía haberla, porque, ya lo dijo la Corte, semejante función es propia del Congreso y respecto de este tipo de tratados se cumple en dos etapas; la primera cuando el Gobierno, al negociar el tratado los discute y tiene por aceptables; y la segunda, cuando el Congreso le imparte su aprobación. Cumplidas dichas etapas, se supone que el tratado descansa sobre tales bases y que, por lo mismo, la condición constitucional del precepto citado (76-18), se ha cumplido. Los actos de ejecución del tratado en cada uno de los países que lo suscribieron, o de los órganos creados por el convenio para dictar normas especiales, deben desplazarse sobre ese principio y el velar porque así ocurra es tarea encomendada, en el orden interno colombiano al Gobierno, quien actúa dentro de su órbita constitucional (120-20) y a los meca-

nismos de acción del tratado u órganos supranacionales donde toman asiento representantes de los países obligados.

El segundo planteamiento equivocado de la demanda consiste en sostener que cuando el artículo 2º que se viene citando, autoriza al Gobierno Nacional para tomar todas las medidas conducentes al cabal desarrollo del tratado, le ha traspasado indebidamente la función legislativa, y concretamente la contenida en las competencias señaladas en los artículos 120-20 in fine y 76-18. Estas normas, debe recordarse, se refieren a la aprobación por el Congreso de los tratados y convenios internacionales, incluyendo específicamente los que tienen por objeto crear entidades supranacionales; y respecto del Tratado de Montevideo así se ha cumplido rigurosamente, pues ella le fue impartida por el Congreso mismo mediante la disposición contenida en el artículo 1º de la ley cuyo artículo 2º se demanda ahora, como ya se advirtió. Resultaría incongruente e ilógico que por el primer artículo se impartiera aprobación al Tratado, lo que supone, como ya se dijo, el examen y aceptación de las bases de igualdad y reciprocidad que lo permiten, y admitir seguidamente que se delegó en el Gobierno, por medio del artículo 2º, precisamente la determinación de esas condiciones, esto es, actuar sobre lo ya aprobado.

De otra parte, la afirmación general de la demanda consiste en que este segundo artículo, al emplear la palabra "todas", para referirse a las facultades que el Gobierno puede poner en juego en busca del desarrollo del tratado, le entregó o delegó las que eventualmente pueden corresponder al Congreso sobre la materia, está notoriamente fuera de lugar. Dicho texto, y a ello ya aludió la Corte en fallo precitado, se refirió exclusivamente a aquellas atribuciones o facultades previstas en el artículo 76-11 de la Carta, en cuanto se hagan necesarias para el cumplimiento y desarrollo del tratado y en modo alguno a la capacidad de legislar. La razón es obvia. Si para tal cumplimiento, solo se requiere poner en acto facultades administrativas, ellas se encuentran ya en textos bien claros de la Carta (120-20 y 120-21), y para su ejercicio el Gobierno es autónomo, sin que la ley pueda condicionarlo o limitarlo. Es lo que ocurre con la facultad para crear dependencias o institutos dentro de la Administración Nacional, que se refiere solo a los despachos que tengan por tarea cumplir o ejecutar desarrollos del Tratado y no a establecimientos públicos y demás entes descentralizados, cuya creación compete al Congreso (76-9 y 10). Si se hacen necesarias medidas que

supongan facultades de otro género, el artículo demandado provee a ello mediante la concesión de las atribuciones previstas en el artículo 76-11 y si se llegare a requerir la expedición de una ley, ella solo podría dictarla el Congreso (art. 76-1), o el Gobierno investido de precisas facultades extraordinarias.

Y tiene que ser así, porque la celebración de un tratado público aprobado por el Congreso, cualquiera que él sea, no coloca ni puede colocar a las Ramas del Poder Público ni a sus funcionarios, por fuera o en contra de la Constitución, sino que, por el contrario, señala a cada una o a cada quien, el cumplimiento de las obligaciones y deberes que les son propios con arreglo al orden constitucional establecido. En verdad, lo que ha ocurrido en el caso presente, es que el demandante ha pretendido enfrentar, no un texto legal oscuro u ostensiblemente contrario a la Carta, con ésta, sino un criterio suyo, manifiestamente equivocado sobre el alcance del artículo 2º de la Ley 88 de 1961, con algunos textos de la Constitución, con la sola aspiración académica de que la Corte defina nuevamente su alcance.

El examen precedente conduce a establecer que el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, objeto de la demanda, se arregla en todo a las disposiciones constitucionales que se pretenden infringidas así como a todo el articulado de la Constitución. Por lo cual se impone declararlo exequible.

Por 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, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 2º de la Ley 88 de 1961.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Alejandro Córdoba Medina, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esquerro Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

COSA JUZGADA

Estese a lo resuelto en sentencia de fecha 3 de abril de 1973, en los términos de inexecutableidad de que se ha hecho mérito.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 14 de 22 de mayo de 1975.

Bogotá, D. E., 22 de mayo de 1975.

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal, en libelo de fecha 4 de marzo de 1975, pide que se declaren inexecutable el parágrafo del artículo 589 del Código de Justicia Penal Militar (Decreto 250 de 1958) y el artículo 1 de la Ley 141 de 1961, en cuanto adoptó como ley permanente el texto citado en primer lugar.

Tenor de las disposiciones acusadas.

Se copia el contenido de todo el artículo 589, escribiendo en letras mayúsculas el fragmento demandado:

“Artículo 589. No hallándose el país en estado de guerra, conflicto armado, turbación del orden público o conmoción interior, serán juzgados por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales los siguientes delitos:

- a) Delitos contra la existencia y la seguridad del Estado ;
- b) Delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado ;
- c) Delitos contra la disciplina ;
- d) Delitos contra el Derecho Internacional.

“Parágrafo. EL GOBIERNO PUEDE DETERMINAR, EN EPOCA DE GUERRA, CONFLICTO ARMADO O TURBACION DEL ORDEN PUBLICO QUE AUN LOS DELITOS DE COMPETENCIA DE LA JUSTICIA ORDINARIA SE JUZGUEN POR EL PROCEDIMIENTO DE LOS CONSEJOS DE GUERRA VERBALES”.

El artículo 1 de la Ley 141 de 1961, cuya inexecutableidad se solicita en cuanto dio carácter de ley permanente al referido parágrafo es como sigue:

“Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958, en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”.

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público recuerda que tanto el aparte final del artículo 589 del Código de Justicia Penal Militar como el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 (en lo concerniente al parágrafo aludido), fueron declarados inexecutable por la Corte, y que por ello “se ha producido el fenómeno procesal de la cosa juzgada y por lo tanto no hay lugar a nuevo pronunciamiento de esa alta entidad”.

Resolución.

Evidentemente, esta corporación, en sentencia de 3 de abril de 1973, decidió lo siguiente:

“1. Es inexecutable el parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 de 1958, ‘por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar’.

“2. Es inexecutable el artículo 1 de la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta como ley permanente el citado parágrafo del artículo 589 del Decreto 250 de 1958”.

A vista de lo fallado por esta corporación en la parte resolutive transcrita, es indiscutible que se ha producido, de manera irrevocable, el fenómeno de la cosa juzgada relativamente a las disposiciones objeto de la demanda; por lo cual la Corte Suprema de Justicia, 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:

Estese a lo resuelto en sentencia de fecha 3 de abril de 1973 en los términos de inexequibilidad de que se ha hecho mérito.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los señores Ministros de Justicia y de Defensa Nacional y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón,

Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

MINISTERIO PUBLICO

Vigilancia administrativa. — Diferencias entre delitos y faltas disciplinarias. — Exequibilidad de los artículos 13, 14, 25 y 26 de la Ley 25 de 1974, en los fragmentos impugnados en la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 15 de 5 de junio de 1975.

Bogotá, D. E., 5 de junio de 1975.

El ciudadano César Castro Perdomo pide que se declaren parcialmente inexequibles los artículos 13, 14, 25 y 26 de la Ley 25 de 1974, los cuales se transcriben a continuación, subrayándose los fragmentos que el actor señala como acusados:

Textos acusados.

“LEY 25 DE 1974

“(diciembre 20)

“por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y régimen disciplinario y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 13. La vigilancia administrativa asignada a la Procuraduría General de la Nación la ejercen el Procurador General, los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los Procuradores Regionales y los Jefes de Oficina Seccionales.

“Artículo 14. El Procurador General, los Procuradores Delegados de que trata el artículo anterior y los Procuradores Regionales podrán im-

poner o solicitar la imposición a los empleados oficiales de las siguientes sanciones disciplinarias :

“a) Amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida;

“b) Multa hasta por sueldo mensual;

“c) Solicitud de suspensión hasta por treinta (30) días, y

“d) Solicitud de destitución.

“Parágrafo. El nominador está en la obligación de satisfacer, dentro del término de diez (10) días, la solicitud de suspensión, o de destitución, so pena de incurrir en causal de mala conducta y en sanción igual a la que se abstuvo de imponer.

“Artículo 25. Los fallos de primera instancia serán apelables en el efecto suspensivo dentro de los tres días siguientes a su notificación y se consultarán si no se interpusiere apelación. El superior decidirá de plano.

“Artículo 26. De los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Ejecutiva y las Contralorías y quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en estos ramos, conocen:

“1. El Procurador General de la Nación, en segunda instancia, los fallados en primera por los Procuradores Delegados.

“2. Los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa y para la contratación administrativa, según el caso y salvo lo previsto en el artículo 8º de esta Ley.

“a) En primera instancia, los que se adelantan contra el Contralor General de la República y el Contralor General Auxiliar, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Rectores, Directores o Gerentes de las entidades u organismos descentralizados del orden nacional y los miembros de sus Juntas o Consejos Directivos, los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Regis-

trador Nacional del Estado Civil, los Viceministros, el Tesorero General de la República, los Gobernadores y Contralores Departamentales, el Alcalde Mayor, el Contralor y el Tesorero del Distrito Especial de Bogotá, los Secretarios de Ministerios y Gobernaciones, los Intendentes y Comisarios, los Alcaldes de capital de Departamento y los Secretarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

“b) En segunda instancia, los fallados en primera por los Procuradores Regionales.

“3. Los Procuradores Regionales, en primera instancia, los que se adelanten contra los demás empleados oficiales y quienes, sin tener este carácter, ejerzan funciones públicas en el respectivo territorio”.

Violaciones invocadas.

Se sostiene que el artículo 13 de la Ley 25, al atribuir tanto al Procurador General de la Nación como a varios Procuradores Delegados, a los Procuradores Regionales y a los Jefes de Oficina Seccionales funciones de vigilancia administrativa, infringe la asignación primera del artículo 145 de la Carta, que reza:

“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.

“.....”

De acuerdo con esta crítica el indicado artículo 13 amplía indebidamente un cometido que debiera ser únicamente del Jefe del Ministerio Público, y se anota:

“En efecto el artículo 13 de la Ley 25 de 1974 es violatorio del artículo 145 de la Constitución, ya que refiriéndose la norma acusada a la vigilancia administrativa a cargo de la Procuraduría General de la Nación, que es la que debe ejercerse con base en el artículo 145 y ser asumido por el señor Procurador exclusivamente ese poder de vigilancia es indelegable en los demás Procuradores”.

Parecidos reparos se hacen al artículo 14 en cuanto da derecho a Procuradores Delegados y a Procuradores Regionales para pedir o aplicar sanciones a empleados oficiales, y se comenta:

“El artículo 14 de la Ley 25 de 1974 es violatorio del artículo 145 de la Constitución, porque autoriza a los señores Procuradores Delegados diferentes del señor Procurador General para imponer sanciones a todos los servidores de la

Nación y se ha visto que conforme al artículo 145 la competencia para la imposición de sanciones por la responsabilidad administrativa prevista en esa norma, respecto de los funcionarios públicos es privativa del señor Procurador General de la Nación”.

Aunque el demandante incluye y transcribe, entre los preceptos cuya inexecutable parcial solicita el artículo 25 de la Ley 25, relativo a apelaciones o consultas de los fallos de primera instancia en asuntos disciplinarios, no dedica a tal censura explicación particular. Se sobreentiende que está comprendida en la acusación general de incompetencia referente a las decisiones que, según la ley, pueden tomar agentes del Ministerio Público distintos del Procurador.

Finalmente, el artículo 26, en virtud del cual se reparte en dos instancias el conocimiento de los asuntos disciplinarios “contra los empleados de la Rama Ejecutiva y las Contralorías y quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en estos ramos”, es acusado por dos aspectos:

a) Por desconocer el alcance de la atribución primera que confiere al Procurador General de la Nación el artículo 145 de la Carta, a cuyo tenor dicho funcionario debe “cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes”, lo que, a juicio del impugnante, significa atribución de competencia para conocer de todos los negocios disciplinarios contra los servidores del Estado, como juez único, de manera excluyente, sin posibilidad por la ley de dar la misma misión a Procuradores Delegados u otros colaboradores del Ministerio Público. Y como esa extensión de idoneidad la consagra el artículo 26, sería violatorio de la norma 145-1ª, citada.

b) Se acusa también al artículo 26, por contrariar el artículo 151 del estatuto constitucional, redactado así:

“Son atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia:

“1ª Juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado, por el tanto de culpa que les corresponda cuando haya lugar, conforme al artículo 97.

“2ª Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magis-

trados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas principales de Hacienda de la Nación.

“3ª Conocer de todos los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

“4ª Los demás que le señalen las leyes”.

Procede copiar el siguiente aparte del libelo:

“El concepto de la violación lo hago consistir en que el artículo 26 acusado autoriza sanciones disciplinarias administrativas impuestas por el Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y por el Procurador General de la Nación en contra del Contralor General de la República, de los Agentes Diplomáticos y Consulares, y de los Gobernadores y otros, y a mi juicio, estos son altos funcionarios que por tener origen constitucional llevan consigo fuero especial de juzgamiento penal y disciplinario. Así lo comprueba la segunda parte del numeral primero del artículo 151 al estatuir que la Corte Suprema de Justicia decidirá sobre las *causas de responsabilidad por violación de la Constitución o de las leyes* (responsabilidad penal en que incurran el Contralor, los Agentes Diplomáticos y Consulares y los Gobernadores y otros) y que también *decidirá sobre las causas por el mal desempeño de las funciones administrativas* del Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores (responsabilidad administrativa por el mal desempeño de las funciones respectivas de esos funcionarios).

“En mi concepto el numeral primero del artículo 151 de la Constitución contempla dos eventos a saber: a) El de la responsabilidad penal de los altos funcionarios allí mencionados, y b) El de la responsabilidad administrativa por el mal desempeño de las funciones públicas inherentes”.

Concepto del Procurador General de la Nación.

La vista fiscal observa que la Carta no solo atribuye al Procurador General la función especial consistente en “cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus funciones” (artículo 145, 1ª), sino que de manera general, y tomando a la Procuraduría como una entidad constitucional, dice expresamente que “corresponde a los funcionarios del Ministerio Público”, entre varias aptitudes, la de “supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos” (artículo 143), cometido acorde con las atribuciones que

consagran las disposiciones demandadas en las partes concernientes al régimen disciplinario. En sentir del Procurador el contenido del artículo 143 desquicia los reproches sobre falta de sustento constitucional para los ordenamientos acusados.

Refiriéndose a trabajos de la Procuraduría que no estén revestidos, por expresa disposición o por su naturaleza, del carácter de indelegables, la vista fiscal expresa:

“Es, además, indispensable aclarar, aunque para muchos sea evidente, que la Procuraduría General de la Nación no puede ser ejercida por una sola persona. Pretender interpretar que la Constitución vigente quiso entregar a una persona las funciones que caracterizan a toda una institución equivale a desconocer los más elementales rudimentos y principios de que todo organismo público tiene que estar estructurado dentro de un sentido de administración y distribución de esfuerzos, de tareas comunes y específicas y de funciones de decisión, de delegación y de ejecución. Dentro del complejo haz de atribuciones asignadas por la Constitución y por las leyes vigentes a la Procuraduría y al Ministerio Público en general, debido al proceso evolutivo y obviamente paralelo de la complejidad del Estado contemporáneo, es francamente contraproducente, técnicamente inadmisibles y jurídicamente imposible entender que las funciones constitucionales de la Procuraduría correspondan todas al Procurador General y solamente a él”.

El Procurador, de otra parte, recuerda cómo la responsabilidad de todos los empleados públicos se halla instituida en muchos preceptos constitucionales inspirados en la preocupación de darle operancia (artículos 20, 65, 75, 97, 102, 130, 143, 145, 151, 160, 217), mediante previsiones del derecho positivo, sea que el fenómeno se considere por su fase penal o por la disciplinaria, sin descartar las posibles indemnizaciones a cargo del Poder Público y los funcionarios.

Para sustentar sus comentarios el Procurador explica que las misiones de vigilancia administrativa y de represión disciplinaria son distintas, por lo cual dice de la primera que “es eminentemente fiscalizadora, de conminación directa y que, como ya vimos, le corresponde a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo previsto en los artículos 143 y 145-1 de la Constitución”, y caracteriza a la segunda como “relativa al régimen disciplinario directo...”.

Refutando la observación del actor, según la cual los altos funcionarios a que se refiere el artículo 151-2 de la Constitución gozan de fuero para ser juzgados disciplinariamente por la Cor-

te Suprema de Justicia, el Procurador concluye:

“Así las cosas, se impone la interpretación de que la atribución segunda del artículo 151 de la Constitución entrega a la Corte una competencia de fuero de juzgamiento de carácter exclusivamente jurisdiccional y penal y no de tipo administrativo y de vigilancia disciplinaria, conforme lo pretende el actor, la cual solo atañe de manera exclusiva a la Procuraduría.

“Y como al legislador ordinario le está permitido ordenar todo aquello que no esté expresamente prohibido por la Constitución, hay que colegir negativamente que el artículo 26 de la Ley 25 de 1974, por el aspecto que se estudia, tampoco es inconstitucional.

“Conclusión.

“A mérito de lo expuesto, y con fundamento en las consideraciones anotadas, solicito, por consiguiente a la honorable Corte Suprema de Justicia que declare exequibles, por no ser inconstitucionales, los artículos 13, 14, 25 y 26 de la Ley 25 de 1974, en sus apartes demandados”.

Consideraciones.

Las disposiciones legales acusadas versan en este negocio sobre dos materias:

Ejercicio de vigilancia sobre los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes (artículo 13 de la Ley 25 de 74); y

Sanciones disciplinarias aplicables a los empleados oficiales en general (artículo 14), conocimiento de las faltas que las originan, cuando son imputables a empleados de la Rama Ejecutiva o de las Contralorías y a quienes ejerzan funciones públicas en tales oficinas, sin tener carácter de empleados, instancias en esos negocios y trámites posteriores a los respectivos fallos de primer grado (artículos 26 y 25).

La vigilancia relativa a deberes de los funcionarios, consiste en examinar su comportamiento y verificar si se ajusta a las disposiciones que han de regularlo. Ello es así, porque todo empleado público está en la precisión de someterse a éstas, por imperativo que el constituyente estableció reiteradamente, al instituir que el poder Poder Público se ejercerá en los términos de la Constitución (artículo 2º) y mandar a las autoridades que protejan a todas las personas en sus vidas, honra y bienes y aseguren el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (artículo 16); al exigir responsabilidad a dichos funcionarios por infracción de la Constitución y de las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus tareas (artículo 20); cuando ordenó

que “No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” y que todo funcionario para ejercer su cargo ha de jurar defensa de la Constitución y cumplir los cometidos que le incumben (artículos 63, 65); prescripciones que ilustran, para casos aislados, diversos textos.

El principio de la legalidad rodea y ciñe el desempeño de la función pública; y de ahí que sea indispensable vigilar su respeto de manera constante, orientación que el Código Superior recalca a veces respecto de dignatarios, entes o actividades de particular importancia (V. inspección de los artículos 39 y 41; 59 acerca de la Contraloría General de la República, 160 atinente a los superiores en la jerarquía jurisdiccional, etc.). De otro lado, la Carta confiere al Procurador General la siguiente facultad: “cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes” (artículo 145, 2ª).

A tenor de los textos citados sería de pensar, a primera vista, que la misión de guardar con estrictez el celo legal de los funcionarios, por hallarse dispersa, pudiera ser confusa y carecer de una acción superior que le preste unidad y eficacia cuando sea necesario. Mas ya la función especial antes citada denota que por encima de las situaciones de vigilancia aislada existe la genérica de que el artículo 145-2 inviste al Jefe del Ministerio Público y a la cual deben ceder las demás que con ella guarden semejanza. Para relevar esta primacía y hacerla más extensa y operante, el artículo 143 del mismo cuerpo institucional no se limita a dar el encargo comentado al Procurador General, sino “a los funcionarios del Ministerio Público”, y no solo para cuidar, a la par de otros agentes oficialés, el buen desempeño de las labores de los funcionarios, sino el muy característico y eminente de “supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos”. Por donde se ve nítidamente que la Procuraduría General, conforme a su propia distribución de funciones, y a través de sus agentes que las cumplen, tiene la de supervigilar, esto es, vigilar con mayor poder, y a prevención con otras, a título de más alta autoridad en la materia, la conducta de los empleados públicos.

La vigilancia y así mismo la supervigilancia aludidas se obtienen por medio de correrías, visitas, inspecciones periódicas, verificaciones de varios trabajos en conjunto o de labores especiales, instrucciones, circulares, etc., todo lo cual requiere diligencias que encauzan los superiores jerárquicos de los servidores subalternos, como responsables que aquéllos son de la buena mar-

cha de los negocios que dirigen. Estas labores de control son inherentes, por modo común, a la acción administrativa y se cumplen dentro de la órbita de las correspondientes oficinas y sus dependencias. A menudo las ejecutan agentes denominados "inspectores", quienes redactan informes y actas sobre la corrección jurídica y eficacia de los negocios examinados y la capacidad y conducta de sus autores. Pero tales vigilantes deben obrar bajo subordinación a la Procuraduría General cuando ésta así lo resuelva, sea mediante actuación directa del Jefe del Ministerio Público, o bien cuando él obre por medio de los funcionarios de su dependencia idóneos para ello.

De ahí es que cuanto se deja dicho acerca de inspección y vigilancia de funcionarios, sea por superiores jerárquicos y directos o por determinadas entidades, en nada pugna con los artículos 143 y 145 de la Constitución, preceptos que en el conjunto descrito gozan de preeminencia. Tampoco se halla ninguna otra violación de la Carta. Por tanto y habida cuenta de la primacía destacada, es a toda luz exequible el artículo 13 de la Ley 25 de 74 que, vale recordarlo, dice de esta suerte:

"Artículo 13. La vigilancia administrativa asignada a la Procuraduría General de la Nación la ejercen el Procurador General, los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa, para la Contratación Administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los Procuradores Regionales y los Jefes de Oficina Seccionales".

Sanciones y trámites.

Sería vano otorgar semejante aptitud de inspección y vigilancia si los encargados de ejercerla u otros agentes capacitados al efecto por el legislador no gozaran de medios adecuados para infundirle eficacia, si ella no tuviese, como necesaria consecuencia, la de corregir conductas cuya rectitud se trata de tutelar. En este orden de ideas una sentencia de 22 de julio de 1970, proferida por esta corporación, enseña que la facultad de cuidar y supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos se manifiesta, en fin de cuentas, a través de actos que implican, generalmente, una sanción (G. J. CXXXVII, p. 270).

* * *

Tal sanción cuando se debe al comportamiento irregular de funcionarios en ejercicio de sus cargos puede ser penal o disciplinaria. Si las conductas que la originan consisten en comisión de

ilícitos descritos en las leyes sobre los delitos y las penas, habrá lugar a sanción penal. Si las faltas cometidas por empleados públicos, referentes a las actividades que les son propias, se hallan enumeradas en leyes o reglamentos, pero sin carácter delictivo y apenas enfocan el incumplimiento de obligaciones relativas al buen funcionamiento de los servicios públicos, teniendo en cuenta el interés de éstos, entonces caben correctivos disciplinarios. Como ha dicho la Corte, el derecho disciplinario "sólo regula el normal funcionamiento o disciplina interna de las entidades de derecho público y su fin es corregir a los funcionarios cuando infringen los deberes de su cargo" (sentencia marzo 6 de 1962, G. J., t. LXXI, p. 315). Son fenómenos cuyas diferencias más notables conviene indicar.

Diferencias entre delitos y faltas disciplinarias.

Las acciones delictuosas requieren ser descritas puntualmente, con indicación de sus elementos compositivos, en la ley que las consagra. Relativamente a funcionarios son típicos, por ejemplo, los llamados "Delitos contra la Administración Pública" y "Delitos contra la Administración de Justicia", de que tratan los Títulos III y IV, Libro Segundo, parte especial, del Código Penal, disposiciones que también rozan con particulares, en ciertas circunstancias. Y en cuanto a las penas condignas, el mismo Código determina y les fija escalas a efecto de graduarlas, imprimiéndoles las consecuencias que tienen para las personas de los delincuentes, en particular para la libertad de ellos, y a veces en su hacienda.

Las faltas disciplinarias, en cambio, no son designadas con el mismo pormenor, y de ordinario se las señala en diversos ordenamientos por vía genérica, que dan margen de apreciación a quien haya de calificarlas, pudiendo éste, para bien de la función pública, decidir en algunas circunstancias sin un hecho ofrece aspectos suficientemente reprobables para justificar o no un correctivo disciplinario. Este proceder se aleja del principio sobre la legalidad de los delitos. Y las represiones disciplinarias, además de latas e individualizables según la sana crítica del juzgador, se refieren siempre a la situación del inculcado en calidad de funcionario, de modo que apenas le afectan en relación con el servicio público, o sea con la actividad que atienda (amonestación, anotación en la hoja de vida, multa deducible del sueldo, suspensión, destitución, etc.). Obsérvese, en fin, que la represión disciplinaria es independiente de la penal, de modo que si el acto de un funcionario es a la vez de

naturaleza penal y de carácter disciplinario, el sujeto infractor puede ser sancionado tanto por el delito como por la falta disciplinaria, con cada uno de los correctivos previstos en los mandatos pertinentes.

Por lo que va anotado, amén de otras razones, se afirma autorizadamente que no forma parte del Derecho Penal el disciplinario, constituido el último por reglas que miran ante todo al normal y satisfactorio desarrollo de los servicios adscritos a los empleados públicos. Y cuando éstos incumplen sus obligaciones funcionales, ello no les hace incurrir en las penas propiamente dichas que sancionan los delitos, definidos como tales por la ley.

De los hechos cometidos por funcionarios con ocasión de sus deberes oficiales y que la ley haya incorporado expresamente en la esfera penal, conoce la justicia de esta clase, con observancia de las normas del Código de Procedimiento respectivo (Decreto 409 de 1971 y reglas subsiguientes), Lo que se pliega al artículo 26 de la Carta.

Efectividad de los correctivos disciplinarios.

Aclarada la cuestión anterior, procede inquirir a quién corresponde determinar los correctivos disciplinarios y cómo deben cumplirse.

Prescindiendo de consideraciones genéricas, es pertinente dar aplicación al artículo 62 del Código institucional, a cuyo tenor corresponde a la ley determinar los casos de "responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva", mandato acorde con el artículo 26 de la misma compilación.

Precisamente, los artículos impugnados de la Ley 25 de 1974 y que se estudian en esta parte del fallo, versan fragmentariamente sobre competencias para imponer sanciones disciplinarias y éstas en qué consisten (artículos 26 y 14) y, además, establecen las instancias a que deben someterse los negocios de esta categoría (artículo 25). Es decir, se trata de disposiciones concernientes a "responsabilidad de los funcionarios" y en particular, al "modo de hacerla efectiva". Asuntos todos cuya reglamentación la Carta ha diferido al legislador, según los términos precisos del artículo 62. A esto se concretan los artículos 26, 14 y 25 de la Ley 25 de 74. Tales normas, así apreciadas, se ajustan a la Constitución notoriamente.

Objeción.

Pero se objeta en la demanda el artículo 151, atribución 2ª de la Constitución, excluye que de

negocios penales y disciplinarios contra altos funcionarios que dicho texto enumera conozca autoridad distinta de la Corte Suprema de Justicia, y por ello el artículo 26 de la Ley 25, que comprende a dichos dignatarios en su enumeración de agentes públicos que pueden ser juzgados disciplinariamente por el Procurador General de la Nación en segunda instancia y en primera por otros funcionarios de la Procuraduría, sería inconstitucional, a ojos del actor, quien, fundando sus argumentos en reflexiones que atrás se resumieron y copiaron, escribe:

"De consiguiente, en mi opinión es siempre la Corte Suprema de Justicia la que deberá conocer de los juicios criminales respectivos y de los procesos disciplinarios a que haya lugar. De ahí que estime inconstitucional el artículo 26 de la Ley 25 de 1974 en cuanto confiere el poder disciplinario administrativo al Procurador General de la Nación, y a los Procuradores Delegados respecto del Contralor General de la República, los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación".

La atribución segunda y especial que asigna a la Corte el artículo 151 para "conocer de las causas que por motivos de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación", consagra una competencia de carácter penal, referente a infracciones criminosas por mal desempeño de funciones oficiales, siempre que se atribuyan a ciertos inculpados. Es erróneo interpretar la disposición transcrita incluyendo en la responsabilidad "por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones" en que pueden incurrir algunos dignatarios del Estado, la que acarrear las meras faltas disciplinarias. La "responsabilidad" de que habla la atribución segunda del artículo 151 es exclusivamente penal y solo se origina por aquellas conductas antijurídicas que el artículo 97 de la Carta llama "delitos cometidos en ejercicio de funciones".

A mayor abundamiento, se traslada lo pertinente del artículo 97:

“En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

“.....

“2ª Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”.

Los artículos 97, regla segunda, y 151, atribución segunda, han de interpretarse conjuntamente, pues ambos organizan un régimen singular de competencias relativas a delitos en que se incurre por funcionarios en ejercicio de sus labores oficiales, con la única salvedad de la “indignidad por mala conducta”, figura sui generis de alcances políticos que es extraña a la atribución segunda del artículo 151. Fuera de esta noción de escaso contorno jurídico, las disposiciones de los artículos 97 y 151 coinciden desde el punto de vista delictivo. Ambas se refieren únicamente a hechos criminosos, o si se prefiere decirlo así, a “delitos cometidos en ejercicio de funciones”, y, por ende, en todo caso, a “juicio criminal”.

Si se recuerda como atrás se vio, que el principio sobre legalidad de los delitos pide que éstos se describan con precisión, lo que no sucede con igual rigor en el caso de las faltas disciplinarias, se ve por manera diáfana que esta última clase de conductas no tiene cabida en la prescripción restrictiva, por excepcional, que establece el artículo 151. La “responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones”, supone un delito que se comete por razón de éstas y en uso anormal de las mismas.

De tales ilícitos penales entiende la Corte, la cual carece de potestad constitucional para resolver acerca de las faltas disciplinarias a que se contraen los artículos 14, 26 y 25 de la Ley 25 de 1974.

* * *

El juzgamiento de las causas indicadas en la función segunda del artículo 151 tiene que ceñirse a las leyes preexistentes y en él ha de observarse la plenitud de las formas del juicio que corresponda, de acuerdo con el artículo 26 de la Carta. Mientras rija, el Código de Procedimiento Penal vigente atiende a esas exigencias procesales cuando instituye que la administración de justicia se ejerce en el ramo penal de manera permanente por la Sala de Casación de la Corte

Suprema de Justicia, a la que otorga competencia funcional, por la naturaleza de los hechos y la calidad de los inculcados, para conocer de las causas que por motivos de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones se adelanten contra las autoridades que menciona el artículo 151, atribución segunda, y otros empleados públicos de alta categoría. (V. artículos 31 y 32-6, etc., C. P. P.).

En resumen, siendo distintas las materias que abarcan, de un lado, los artículos 14, 26 y 25 de la Ley 25 de 74 y, de otro lado, el artículo 151, 2ª de la Constitución, no se presenta incompatibilidad entre ellos, y los primeros son exequibles, porque tampoco riñen con los demás cánones superiores del estatuto político.

Conclusiones.

El artículo 13 de la Ley 25 de 74, en la parte demandada, no está en repugnancia con los artículos 145 y 143 de la Carta ni con texto alguno de ésta.

Los artículos 14, 26 y 25 de la misma Ley 25 tampoco violan, en los fragmentos acusados, el artículo 151, regla segunda, de la Constitución ni otra disposición superior.

Son exequibles, en la forma dicha.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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:

Son EXEQUIBLES los artículos 13, 14, 26 y 25 de la Ley 25 de 1974, “por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y régimen disciplinario y se dictan otras disposiciones”, en los fragmentos impugnados en la demanda, artículos que se copian de nuevo, subrayando los pasajes atacados como inconstitucionales y que esta sentencia declara exequibles:

“Artículo 13. La Vigilancia Administrativa asignada a la Procuraduría General de la Nación la ejercen el Procurador General, los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa, para la Contratación Administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los Procuradores Regionales y los Jefes de Oficinas Seccionales.

“Artículo 14. El Procurador General, los Procuradores Delegados de que trata el artículo anterior y los Procuradores Regionales podrán imponer o solicitar la imposición a los empleados oficiales de las siguientes sanciones disciplinarias:

“a) Amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida;

“b) Multa hasta por sueldo mensual;

“c) Solicitud de suspensión hasta por treinta (30) días, y

“d) Solicitud de destitución.

“Parágrafo. El nominador está en la obligación de satisfacer, dentro del término de diez (10) días, la solicitud de suspensión o de destitución, so pena de incurrir en causal de mala conducta y en sanción igual a la que se abstuvo de imponer.

“Artículo 25. Los fallos de primera instancia serán apelables en el efecto suspensivo dentro de los tres días siguientes a su notificación y se consultarán si no se interpusiere apelación. El superior decidirá de plano.

“Artículo 26. De los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Ejecutiva y las Contralorías y quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en estos ramos, conocen:

“1. El Procurador General de la Nación, en segunda instancia, los fallados en primera por los Procuradores Delegados.

“2. Los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa y para la Contratación Administrativa, según el caso y salvo lo previsto en el artículo 8º de esta Ley:

“a) En primera instancia, los que se adelantan contra el Contralor General de la República y el Contralor General Auxiliar, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Rectores, Directores o Gerentes de las entidades u organis-

mos descentralizados del orden nacional y los miembros de sus Juntas o Consejos Directivos, los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Viceministros, el Tesorero General de la República, los Gobernadores y Contralores Departamentales, el Alcalde Mayor, el Contralor y el Tesorero del Distrito Especial de Bogotá, los Secretarios de Ministerios y de Gobernaciones, los Intendentes y Comisarios, los Alcaldes de capital de Departamento y los Secretarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá;

“b) En segunda instancia, los fallados en primera por los Procuradores Regionales.

“3. Los Procuradores Regionales, en primera instancia, los que se adelanten contra los demás empleados oficiales y quienes, sin tener este carácter, ejerzan funciones públicas en el respectivo territorio”.

Publíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno por medio del Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

Facultades extraordinarias. — Efecto de la inexecutableidad.—Territorialidad de la ley fiscal. Exequibilidad de los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 1º del Decreto 2821 de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 15 de 5 de junio de 1975.

Bogotá, D. E., 5 de junio de 1975.

El ciudadano James W. F. Raisbeck, en ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 214 de la Constitución, pide a la Corte declare la inexecutableidad del artículo 2º, incisos segundo, tercero y último del Decreto número 2821 de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”.

Se transcribe el texto total de la disposición citada, subrayando la parte impugnada.

“DECRETO NUMERO 2821 DE 1974

“(diciembre 20)

“por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974,

“*Decreta:*

“CAPÍTULO I

“Artículo 1. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que tengan un ingreso superior a veinte mil pesos (\$ 20.000.00) en el año o que posean en el país, en 31 de diciembre un patrimonio bruto superior a ochenta mil pesos (\$ 80.000.00) están obligados a presentar una declaración de renta y patrimonio, correspondiente al ejercicio respectivo.

“*Las personas naturales, las sucesiones de causantes extranjeros y las entidades extranjeras, deberán presentar declaración cuando no obstante carecer de residencia o domicilio en Colombia, posean bienes en ésta u obtengan rentas cuya fuente esté en su territorio.*

“*A tal efecto deberán presentar la declaración de los contribuyentes con domicilio o residencia en el exterior:*

“*1. Las sucursales colombianas de empresas extranjeras;*

“*2. A falta de sucursal, las sociedades subordinadas;*

“*3. A falta de sucursales y subordinadas, el agente exclusivo de negocios;*

“*4. Los factores de comercio, cuando dependan de personas naturales.*

“Si quienes quedan sujetos a esta obligación no la cumplieren, serán responsables por los impuestos que se dejaren de pagar.

“.....”.

El actor dice que la normatividad acusada viola los artículos 10, 16 y 20 de la Constitución que consagra el principio universal de la territorialidad de las leyes, es decir, que las leyes no obligan más allá de las fronteras de un país.

Este paso sintetiza su concepto:

“No se trata, y mal podría tratarse, de que los no residentes en el país no vayan a pagar impuestos o que sus cargas reales vayan a disminuir. Lo que pasa es que el recaudo tributario, precisamente teniendo en cuenta fenómenos algo complejos como el presente, es decir, que en un país determinado pueden llegar a haber deudores del fisco quienes no residen en ese país, ha creado el fenómeno de la retención en la fuente. El deudor del fisco no se encuentra en el país, y por ende no queda en general bajo las leyes de tal país pero sus rentas sí se encuentran en el

país. Entonces el sistema de la retención en la fuente busca caerle encima a dichas rentas, percibir el impuesto que se llegue a adeudar, directamente y por conducto de la persona que está obligada a pagar al no residente las sumas que constituyan renta gravable para éste.

“Veamos que, v. gr., hoy en día la regla general es que una sociedad extranjera sin negocios de carácter permanente en el país, pero que perciba, por ejemplo, regalías o participaciones, le debe al fisco un impuesto del 40% (D. L. 2053 de 1974, artículo 134). Pues bien, ese 40% se le retiene en la fuente por parte del pagador en el momento de que se le abone en cuenta o pague la suma del caso a la sociedad extranjera no residente (Decreto 2053 de 1974, artículo 134). O sea, que el impuesto viene a ser un 40% de la renta bruta. Una sociedad nacional viene a pagar el 40%, pero de su renta líquida gravable. Y es muy normal que haya una gran diferencia entre renta bruta, por una parte y renta gravable, por la otra, siendo superior siempre la renta bruta.

“6. De ahí que se aprecia que no se pretende con esta demanda aliviarle cargas tributarias a personas no residentes en el país. Se espera sí, una definición de esa honorable corporación acerca del principio de la territorialidad de las leyes, y que, si las súplicas de esta demanda se encuentran ajustadas a la Constitución y a las leyes (como sinceramente considero que es el caso), se declare que la norma acusada, en su inciso segundo, viola este principio de territorialidad consagrado en los artículos 10, 16 y 20 de la Constitución, y en concordancia con éstos por el artículo 18 del Código Civil y 57 del Código de Régimen Político y Municipal...”

Refuerza el actor su concepto con la transcripción de varios apartes de la sentencia de marzo diez y ocho (18) de mil novecientos setenta y uno (1971) del honorable Consejo de Estado —Sala de lo Contencioso Administrativo— Sección Cuarta, que termina así:

“Como síntesis de lo dicho puede afirmarse, que el artículo 70 del Decreto 154 de 1968 es nulo, por dos razones, cualquiera de las cuales daría base a su anulación:

“a) Porque viola directamente el literal g) de la Ley 28 de 1967 que estatuyó que las personas naturales o jurídicas extranjeras no tendrían la obligación de presentar declaración de renta y patrimonio en Colombia.

“b) Porque aun sin la existencia de ese principio capital su nulidad sería también evidente por violación de los artículos 18 del Código Civil y 57 del Código Político y Municipal que al consignar el principio de la territorialidad de la ley

expresan que ésta solo es obligatoria para los nacionales y para los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo las excepciones creadas por los estatutos o las establecidas en los tratados públicos”.

Pertencen a la sentencia citada los siguientes conceptos:

“*Estatuto real.*”

“Los bienes, como parte del territorio nacional en cada país, deben regirse por la ley local cualesquiera que sean sus dueños en virtud del derecho de soberanía del Estado que no permitiría en materia tan trascendental la injerencia de la ley extranjera y es por eso por lo que el artículo 20 del Código Civil preceptúa que: ‘Los bienes situados en los territorios, y aquellos que se encuentren en los Estados, en cuya propiedad tenga interés o derecho la Nación, están sujetos a las disposiciones de este Código, aun cuando sus dueños sean extranjeros y residan fuera de Colombia’.

“Será entonces la ley colombiana la que regirá toda relación jurídica referida a los bienes situados dentro del territorio nacional; es ella la que regula la naturaleza y extensión de los derechos reales, los modos de adquirir y transmitir, lo relativo a la posesión, tenencia y goce de los bienes, impondrá imperativos tales como los de la libre enajenación de bienes raíces, la prohibición de que éstos pertenezcan a gobiernos extranjeros; la limitación de los usufructos y fideicomisos sucesivos; la intransmisibilidad de los derechos de uso y habitación, el régimen de las servidumbres legales, las solemnidades para la transmisión de bienes raíces y otros derechos, la expropiación por causa de utilidad pública, etc.”.

Concepto del Procurador General.

El Procurador General dice que la demanda es sustancialmente inepta y no da lugar a concepto ni a decisión de fondo, porque ha debido extenderse también al artículo 1º de la ley de facultades. Desarrolla su concepto sobre la ineptitud de la demanda así:

“Al conferir las facultades extraordinarias, el legislador ordinario le señaló al Presidente de la República como pauta o límite en cuanto a la materia, ceñirse precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de 1974, en los términos indicados en la misma Ley 23 o sea, en relación con el artículo 1 de ese decreto, reproducirlos con excepción de su inciso segundo.

“Esto fue exactamente lo que hizo el legislador extraordinario al expedir el artículo 1 del

Decreto 2821 de 1974, como resulta del simple examen comparativo de los dos textos, pues repitió el del artículo 1 del Decreto 2247 con la única modificación de suprimir su inciso segundo que dice: 'Tal declaración deberá hacerse en tres (3) ejemplares, originales, salvo sus anexos, de los cuales bastarán un original y dos copias'.

"Entonces, si al ejercer las facultades extraordinarias el Presidente de la República debía limitarse a reproducir mecánicamente un texto contenido en otro ordenamiento preexistente, y así lo cumplió en cuanto al artículo 1 pues se *ciñó precisamente* al correspondiente o pararelo del Decreto 2247 de 1974, con la supresión ordenada en la misma Ley 23 de 1974, estimo que la demanda de inexecutable ha debido formularse ante todo en relación con la dicha ley que concedió las facultades cabalmente ejercidas...

"Este vicio de inconstitucionalidad, fundado o no, sería imputable primeramente al artículo 2 de la Ley 23 de 1974 en la parte pertinente, norma que no es objeto de la demanda que se examina".

La Dirección General de Impuestos, por conducto de la División Legal, impugnó la demanda en memorial del que es pertinente transcribir lo siguiente:

"En cuanto a la afirmación hecha por el actor en relación con el hecho de que las personas a que se refiere el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 2821 de 1974 no quedan sin gravamen por cuanto están sometidas al sistema de retención, cabe observar que las retenciones establecidas por el Decreto 2053 de 1974 y las normas que lo adicionan y lo reglamentan no las instituyeron como impuesto único, es decir, no consagran que el sometimiento a dicho sistema exonere de la presentación de la declaración de renta y patrimonio como sí lo preveía el literal g) de la Ley 28 de 1967.

"Por otra parte, con la presentación de la declaración de renta y patrimonio dichas personas pueden obtener un mejor tratamiento fiscal ya que están en la posibilidad de depurar la base gravable mientras el 40% de la retención se liquida sobre la renta bruta.

"4ª Finalmente respecto de la inexecutable de los ordinales 3º y 4º del inciso 3º de la norma acusada conviene aclarar que ni al agente exclusivo de negocios ni a los factores de comercio puede dárseles el calificativo de 'tercero independiente e inocente', ya que el primero deriva beneficios de los negocios que promueva o explote como representante o agente de un empresario extranjero (artículo 1317 Código de Comercio) y el segundo tiene específicamente asignada la

función de cumplir con las leyes fiscales y reglamentos administrativos relativos a la empresa (artículo 1338 del Código de Comercio). En consecuencia, la ley sí tenía fundamentos para asignar responsabilidad solidaria a los agentes exclusivos de negocios y a los factores de comercio, razón por la cual no puede aducirse que dichos ordenamientos sean inexecutable".

Consideraciones.

1ª El Decreto número 2821 de 1974 (diciembre 20), "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria", fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que por el término de 15 días le fueron conferidas por la Ley 23 de 1974; habiendo empezado a regir esta ley el día 20 de diciembre del mismo año, el decreto acusado se encuentra dentro del término de las facultades.

2ª El artículo 1º de la citada Ley 23, dice:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días, contados desde la vigencia de la presente Ley, para modificar la legislación sobre procedimiento tributario, *ciñéndose precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de octubre 21 de 1974, publicado en el 'Diario Oficial' número 34203 de noviembre 12 de 1974, en los términos que se indican a continuación, y para señalar la fecha desde la cual empezarán a regir dichas modificaciones:*

"El artículo 1º, excepto el inciso segundo..."

Al expedir el Presidente de la República el Decreto 2821 de 1974, en su artículo 1º se ciñó al tenor de la facultad conferida, tomando literalmente el artículo 1º del Decreto 2247 del mismo año que había sido declarado inexecutable por la Corte Suprema en sentencia de noviembre 19 de 1974, por no satisfacer las exigencias del artículo 122 del Estatuto Supremo.

El efecto de la inexecutable es dejar sin validez la norma que pugna con la Constitución, o sea que no puede continuar ejecutándose porque queda excluida del orden jurídico; ante este postulado, el artículo 1º del Decreto 2247 desapareció jurídicamente con la declaración de inexecutable y solo pudo ser tomado por el legislador como referencia o base para la nueva ley (decreto extraordinario) que es la acusada en esta acción pública.

La Ley de facultades (23 de 1974) tampoco dio carácter de ley a las disposiciones del Decreto 2247 declaradas inexecutable por la Corte, puesto que facultar para legislar es simplemente

atribuir una competencia al Presidente, de la que éste puede hacer uso o prescindir.

Por lo anterior no puede aceptarse la afirmación del Procurador General de que "el Presidente de la República debía limitarse a reproducir mecánicamente un texto contenido en otro ordenamiento preexistente", para llegar a la ineptitud sustancial de la demanda, por haber dejado de acusar el artículo 1º (erróneamente se cita el 2º) de la ley de facultades. No preexistía, en derecho, el ordenamiento legal que en esta demanda se acusa.

3ª Jurídicamente se basa el principio de la territorialidad en la soberanía absoluta del Estado que impone la supremacía de su ley a todos los habitantes del territorio, pero solamente a ellos.

Empero, la ley no solo comprende a las personas, sino a las relaciones o derechos que éstas creen sobre los bienes estantes en el territorio nacional. Por consiguiente, dos aspectos pueden distinguirse en el imperio de la ley: a) la regulación que ésta haga en cuanto al estado civil de las personas, su capacidad legal y sus relaciones de familia; y b) la normatividad que expida sobre los bienes ubicados en el territorio nacional. De aquí surgen los denominados estatutos personal y real.

El punto por decidir es si los extranjeros no residentes en Colombia deben sujetarse a las leyes fiscales nacionales, específicamente hacer declaración de renta y patrimonio y pagar los correspondientes impuestos en Colombia cuando posean bienes u obtengan rentas cuya fuente esté en su territorio, o no están sujetos a esta obligación, en virtud de lo estatuido en los artículos 10, 15 y 20 de la Constitución según el actor; a esta cuestión se limitará el estudio pertinente.

4ª La facultad impositiva, expresión por excelencia de la soberanía estatal, no tiene en la Constitución precepto que la limite o condicione en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables; para la realización de los fines propios de su subsistencia o de la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad, el Estado hace el traslado que considere necesario de parte de la riqueza privada al Tesoro Público. Esta es la mecánica de la tributación. Compete al Estado, por consiguiente, la determinación del impuesto, su reglamentación y el empleo de los medios que conduzcan eficientemente a su percepción.

El sujeto pasivo es la persona (jurídica o natural) que ha de pagar el impuesto teniendo en cuenta la capacidad o habilidad económica de cada una, y en proporción a esa capacidad se de-

be contribuir, según el principio de justicia de que quien tiene mucho pague mucho, quien tiene poco pague poco y que el indigente no pague nada. Para medir esa capacidad económica no existe en la ciencia de la Hacienda Pública otro medio distinto de los factores económicos representados en la propiedad de los bienes, en las rentas que se produzcan o en diversas actividades como el consumo, la venta, etc., de los bienes. Todos los impuestos modernos se relacionan con la propiedad, la transferencia; la renta que produce, el consumo, el transporte, los actos de la vida económica, etc.

Si se tiene en cuenta al contribuyente como exclusivo sujeto pasivo de la obligación tributaria, todos los impuestos son personales; pero si se advierte que la persona no se grava por el solo hecho de su existencia, sino por los bienes que posee o las rentas de que disfruta, todos los impuestos son reales. En síntesis, la causa de la tributación son los bienes y las rentas.

Consecuencia de lo anterior es la de que los impuestos se rigen por la ley nacional que es la de ubicación de los bienes.

El criterio del Consejo de Estado en la sentencia citada por el actor armoniza ampliamente con este razonamiento.

5ª En conclusión, la territorialidad de la ley fiscal debe apreciarse desde el punto de vista del lugar en donde esté la fuente que origina el impuesto; si los bienes están ubicados en el territorio nacional la renta real o presunta se regirá por las leyes de Colombia y su reglamentación respectiva.

La obligación de presentar declaración de renta y patrimonio cuando existan bienes en Colombia, así sus poseedores sean extranjeros no residentes en este país, tiene su respaldo en la igualdad ante la ley consagrada a favor de éstos en el artículo 11 de la Constitución; pues no sería aceptable invocar un mejor derecho que el de los nacionales o eludir una obligación que se impone a quienes tienen bienes en el país que excedan de determinada cuantía.

El deber que la Constitución, en su artículo 16, impone a las autoridades de la República de proteger los bienes que se encuentran dentro del territorio no se limita a los que sean poseídos por los habitantes del país; un extranjero, no residente en Colombia, puede pedir también esa protección, sin que se le pueda negar aduciendo tal circunstancia; pero es lógico que se pueda al mismo tiempo exigir el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares para con el Estado, comprendiendo entre éstos a los extranjeros no

residentes, pero que posean bienes en el territorio.

En consecuencia, la norma acusada no infringe en especial los artículos 10, 16 y 20 de la Constitución, ni ninguno otro de este estatuto.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 1º del Decreto 2821 de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente: Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

DETENCION PREVENTIVA

Es una medida de carácter jurisdiccional. — No debe confundirse con la captura.—1º Estese a lo resuelto por la Corte en sentencia de Sala Plena de 6 de marzo de 1975, en relación con el inciso 1º del artículo 437 en su primera parte, el inciso 1º del artículo 439 y los ordinales 2 y 4 del artículo 441 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971). — 2º Exequibilidad del artículo 436; la segunda parte del inciso 1º y el inciso 2º del artículo 437; el artículo 438; los incisos 2º y 3º del artículo 439; el artículo 440; los ordinales 1 y 3 del artículo 441; y los artículos 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451 y 452 del mismo Código de Procedimiento Penal.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada por acta número 18 de junio 26 de 1975.

Bogotá, D. E., 26 de junio de 1975.

I. Petición.

1. Con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Mauricio Luna Visbal, demanda declaración de inexecuibilidad de los artículos 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451 y 452 del Código de Procedimiento Penal (Decreto extraordinario número 409 de 1971).

2. El escrito correspondiente fue presentado a la Secretaría de la Sala Constitucional el día 4 de marzo del año en curso. Por providencia de 15 de los mismos se admitió la demanda y se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 409 DE 1971

“(marzo 27)

“por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969. y atendiendo el concepto de la Comisión-Asesora que la primera prevé,

“*Decreta:*

“

“CAPÍTULO II

“*Detención del procesado.*

“*Artículo 436. Indagatoria previa al auto de detención.* No se podrá dictar auto de detención, sin que previamente se le haya recibido al procesado declaración indagatoria o se le haya declarado reo ausente, conforme al artículo 382.

“*Artículo 437. Definición de la situación jurídica del indagado.* TERMINADA LA INDAGATORIA O VENCIDO EL TERMINO SEÑALADO EN EL ARTICULO 434, LA SITUACION DEL APREHENDIDO DEBERA DEFINIRSE A MAS TARDAR DENTRO DE LOS CINCO DIAS SIGUIENTES, DETENIENDO LA DETENCION PREVENTIVA, SI HUBIERE PRUEBA QUE LA JUS-

TIFIQUE, U ORDENANDO SU LIBERTAD INMEDIATA. En este último caso no podrá imponérsele caución, a menos que subsista algún indicio contra el indagado, evento en el cual el juez podrá obligarle a presentarse periódicamente a su despacho o al de un funcionario judicial o de policía de su domicilio, so pena de multa hasta de cinco mil pesos, graduada de acuerdo con su posición económica.

“Estas presentaciones no podrán prolongarse por más de dos meses y se cumplirán preferentemente en días y horas que ocasionen menos alteración de las actividades laborales del sindicado.

“*Artículo 438. Formalización de la detención preventiva.* Recibida por el alcaide o director de la cárcel la orden para mantener privado de la libertad a alguien, conforme lo prevé el artículo 432 y transcurridos ocho días a partir de la fecha de la captura, si no hubiere recibido la orden de libertad o la detención, la reclamará al funcionario encargado de resolver la situación jurídica de dicho sindicado. Este término se duplicará cuando hubiere más de dos capturados en el mismo proceso y la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha.

“Si dentro de las doce horas siguientes no llegare la orden de detención, con indicación de la fecha del auto y del delito que la motivó, pondrá en libertad al encarcelado bajo la responsabilidad del funcionario renuente. Si no lo hiciera así incurrirá en detención arbitraria.

“*Artículo 439. Presupuestos para dictar auto de detención.* CUANDO LA INFRACCION PORQUE SE PROCEDE TUVIERE SEÑALADA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD, EL PROCESADO SERA DETENIDO SI RESULTARE CONTRA EL POR LO MENOS UNA DECLARACION DE TESTIGO QUE OFREZCA SERIOS MOTIVOS DE CREDIBILIDAD, SEGUN EL ARTICULO 236 DE ESTE CODIGO, O UN INDICIO GRAVE DE QUE ES RESPONSABLE PENALMENTE COMO AUTOR O PARTICIPE DEL HECHO QUE SE INVESTIGA.

“Si la infracción tiene pena de arresto y el procesado fuere merecedor del beneficio de excarcelación dispondrá de cuatro días a partir de aquél en que se le notifique el auto de detención, a fin de constituir la caución que en aquél se le exija para continuar en libertad. Si no otorga la garantía se hará efectiva la orden de detención y ésta durará hasta cuando tal exigencia sea cumplida.

“Para notificar la providencia podrá expedirse orden de captura si el procesado se muestra renuente a comparecer.

“*Artículo 440. No detención por calumnia e injuria.* No podrá decretarse la detención preventiva por los delitos de calumnia e injuria.

“*Artículo 441. Requisitos formales para la detención preventiva.* A NADIE SE PODRA DETENER PREVENTIVAMENTE SINO EN VIRTUD DE AUTO DE FUNCIONARIO COMPETENTE EN QUE SE EXPRESE:

“1. El hecho que se investiga en el proceso;

“2. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS SOBRE LA EXISTENCIA DE ESE HECHO.

“3. Su calificación legal y la pena establecida para él, y

“4. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS AL PROCESO EN CONTRA DE LA PERSONA CUYA DETENCION SE ORDENA”.

“*Artículo 442. Establecimiento para cumplir la detención.* La detención preventiva a que se refieren las disposiciones anteriores, debe cumplirse en la respectiva cárcel de circuito o distrito, y, en su defecto, en la cárcel municipal correspondiente.

“*Artículo 443. Cárcel con las debidas seguridades.* Cuando en el lugar no hubiere establecimiento de detención con las debidas seguridades, se dará cuenta al Gobernador del Departamento, quien dispondrá la conducción del detenido a la cárcel del circuito correspondiente, o del lugar más cercano, siempre que reúna las expresadas condiciones.

“*Artículo 444. Lugar de detención para anormales.* Cuando aparezca prueba de que el procesado, al tiempo de cometer el hecho, o al tiempo del proceso, se encuentre en alguna de las circunstancias descritas por el artículo 29 del Código Penal, será detenido preventivamente en un manicomio criminal o en una colonia agrícola especial para anormales.

“*Artículo 445. Sanciones por indebida encarcelación de anormales.* Prohíbese detener a las personas de que trata el artículo anterior en establecimientos distintos de los mencionados en él. La violación de esta prohibición por el instructor, el juez o director de la cárcel, les hará incurrir en la pérdida del empleo y en interdicción de derechos y funciones públicas durante un año, sanción que impondrá el superior respectivo, sumariamente, con la sola vista de la prueba de la infracción.

“*Artículo 446. Lugar de detención para miembros de los cuerpos armados.* Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la detención de los miembros de los cuerpos armados se cumplirá en el cuartel de la unidad a que pertenezcan, y a falta de éste

en el lugar que designe el funcionario de instrucción o el juez del conocimiento.

“*Artículo 447. Lugar de detención para menores.* Los menores comprendidos entre los diez y seis y los diez y ocho años de edad, cumplirán la detención preventiva en establecimientos o pabellones especiales para ellos, teniendo en cuenta la naturaleza de la infracción, los antecedentes del detenido y su condición personal.

“*Artículo 448. Lugar de detención de eclesiásticos.* La detención preventiva de los eclesiásticos podrá cumplirse en sus respectivas casas parroquiales, o en casa o convento de comunidades religiosas.

“*Artículo 449. Detención de los funcionarios públicos.* En el mismo auto en que se decreta la detención preventiva de un funcionario o empleado público, tratándose de sindicación por delito no excarcelable, se ordenará a la corporación o autoridades respectivas que proceda a suspenderlo en el ejercicio del cargo. Mientras se cumple la suspensión se adoptarán las medidas de vigilancia y seguridad necesarias para evitar que el sindicado eluda la acción de la justicia.

“Si pasados diez días desde la fecha en que se solicite la suspensión, ésta no se hubiere producido, se dispondrá la captura del sindicado.

“*Artículo 450. Libertad provisional de funcionarios públicos.* Si en el auto que ordena la detención del funcionario o empleado público, se concede a éste el beneficio de libertad provisional, el sindicado tendrá un plazo de cuatro días, contados a partir del momento en que se le notifique la providencia, para dar la caución. Vencido este término, sin el cumplimiento de tal requisito, se procederá a solicitar la suspensión del cargo y a hacer efectiva la detención.

“*Artículo 451. Detención parcial en el propio lugar de trabajo.* El sindicado de buenas costumbres que deba proveer exclusivamente, por disposición de la ley, a la subsistencia de una o más personas, podrá obtener que su detención se cumpla parcialmente en su propio lugar de trabajo, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

“1. Que no haya sido condenado por delito doloso dentro de los diez años anteriores a la petición del beneficio, y que no curse contra él proceso por delito intencional;

“2. Que esté sindicado por un delito cuya pena máxima no exceda de cuatro años de prisión, y

“3. Que no haya eludido su comparecencia en el proceso.

“De este beneficio quedan excluidos en todo caso, los procesados por los delitos contemplados

en los Títulos I, II, y III del libro Segundo del Código Penal.

“El beneficiado prestará caución que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se le impongan, entre las cuales estará la de regresar al establecimiento carcelario inmediatamente después de que terminen sus labores diurnas o nocturnas.

“Esta medida se revocará cuando el agraciado incumpla cualquiera de las obligaciones que se hubieren impuesto en la diligencia de caución y cuando se dictare sentencia condenatoria.

“*Artículo 452. Suspensión de la detención preventiva.* Lo establecido para la ejecución de las penas en el artículo 673 de este Código, se aplicará a la detención preventiva”.

(Diario Oficial número 33303 de mayo 3 de 1971).

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor indica como violado el artículo 55 de la Constitución Política, que dice: “Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional. El Congreso, el Gobierno y los jueces, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado”.

2. Los cargos de violación los expone así:

“1. El artículo 55 de la Constitución Nacional consagra una tripartición funcional en el ejercicio del poder dentro de las tres ramas del Gobierno: la Legislativa; la Ejecutiva y la Jurisdiccional. Esa tripartición funcional es inclusiva y exclusiva; inclusiva en cuanto a cada rama le corresponde una función, y exclusiva en cuanto no puede tener ingerencia en las funciones señaladas para las ramas restantes.

“2. La armonía funcional se refiere a la existencia de una misma finalidad estatal, pero no al ejercicio común de funciones claramente separadas.

“3. Los textos acusados del Código de Procedimiento Penal, pertenecientes todos al capítulo segundo, título quinto del libro segundo, le otorgan facultades al juez encaminadas a asegurar la *Ejecución* de la pena al momento de una sentencia condenatoria, a través de la detención preventiva.

“4. Pero si la detención preventiva está encaminada a asegurar la ejecución de la pena, es asunto que debe corresponder a la función ejecutiva de las autoridades ejecutivas, y no a la función jurisdiccional de las autoridades jurisdiccionales.

"5. El aseguramiento de la presencia física del sindicado al momento de la sentencia condenatoria es asunto de policía que está completamente ajeno a la competencia de los jueces cuyas facultades les han sido otorgadas para decidir las relaciones jurídicas procesales. Desde luego las facultades de la rama ejecutiva para privar de la libertad a una persona deben estar precedidas del único título idóneo para tal efecto: LA SENTENCIA CONDENATORIA.

"Por lo antes expuesto, los artículos acusados le otorgan funciones ejecutivas a la rama Jurisdiccional, violando la nítida separación establecida por la Carta".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación, en vista número 184 de 29 de abril de 1975, opina que los preceptos acusados son exequibles, a la vez que advierte que, respecto de algunos de ellos, existe la cosa juzgada.

2. Textualmente manifiesta:

"En conclusión conceptúo en relación con la demanda estudiada:

"1. Que existe cosa juzgada respecto del inciso primero del artículo 437 en su primera parte, el inciso primero del artículo 439 y los ordinales 2 y 4 del artículo 441 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971), preceptos ya declarados exequibles por la Corte Suprema en la sentencia de 6 de marzo de 1975, y

"2. Que son exequibles los demás preceptos acusados, a saber: el artículo 436; la segunda parte del inciso primero y el inciso segundo del artículo 437; el artículo 438; los incisos segundo y tercero del artículo 439; el artículo 440; los ordinales 1 y 3 del artículo 441 y los artículos 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451 y 452 del mismo Código de Procedimiento Penal".

V. Consideraciones.

Primera.

1. En sentencia de 6 de marzo de 1975, la Corte dispuso:

"Son constitucionales los fragmentos demandados de los artículos 437, 439 y 441 del Código de Procedimiento Penal, que se transcriben a continuación en letras mayúsculas:

Artículo 437. Definición de la situación jurídica del indagado.

TERMINADA LA INDAGATORIA O VENCIDO EL TERMINO SEÑALADO EN EL TITULO 434, LA SITUACION DEL APRE-

HENDIDO DEBERA DEFINIRSE A MAS TARDAR DENTRO DE LOS CINCO DIAS SIGUIENTES, DECRETANDO LA DETENCION PREVENTIVA, SI HUBIERE PRUEBA QUE LA JUSTIFIQUE, U ORDENANDO SU LIBERTAD INMEDIATA.

Artículo 439. Presupuesto para dictar auto de detención, CUANDO LA INFRACCION PORQUE SE PROCEDE TUVIERE SEÑALADA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD, EL PROCESADO SERA DETENIDO SI RESULTARE CONTRA EL POR LO MENOS UNA DECLARACION DE TESTIGO QUE OFREZCA SERIOS MOTIVOS DE CREDIBILIDAD, SEGUN EL ARTICULO 236 DE ESTE CODIGO, O UN INDICIO GRAVE DE QUE ES RESPONSABLE PENALMENTE COMO AUTOR O PARTICIPE DEL HECHO QUE SE INVESTIGA.

Artículo 441. Requisitos formales para la detención preventiva. A NADIE SE PÓDRA DETENER PREVENTIVAMENTE SINO EN VIRTUD DE AUTO DE FUNCIONARIO COMPETENTE EN QUE SE EXPRESE:

"

"2º LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS SOBRE LA EXISTENCIA DE ESE HECHO.

"3º

"4º LOS ELEMENTOS PROBATORIOS ALLEGADOS AL PROCESO EN CONTRA DE LA PERSONA CUYA DETENCION SE ORDENA"

2. Por tanto, respecto de estas normas se presenta el fenómeno procesal de la cosa juzgada, y a sus consecuencias jurídicas habrá de atenerse la Corte para decidir la nueva acusación.

Segunda.

1. La jurisdicción, en sus diversas manifestaciones, entre las cuales se cuenta la penal, es, ante todo, una potestad cuyo titular es el Estado quien la ejerce por medio de jueces y otros funcionarios públicos, esto es, por una organización que la Carta denomina "rama jurisdiccional del poder público" la que consigue, por la aplicación de normas legales, los fines que le son propios, entre ellos primordialmente, el de mantener la paz y el orden por medio del derecho.

Tal potestad, como su nombre lo indica, es un poder de coacción sobre los particulares que, en el campo penal y, más precisamente en el de los procedimientos penales, se manifiesta en una facultad de coacción sobre el sujeto pasivo de la

acción penal, esto es, sobre el imputado, quien adquiere la obligación general de someterse al proceso que se adelanta en su contra y sufrir la pena que le fuere impuesta.

De ese deber general de sometimiento al proceso, deriva para el inculpado la obligación de comparecer personalmente cuando la ley exija su presencia y de mantenerse a disposición del juez durante la tramitación del mismo.

2. Consecuencia de ese deber de comparecer al juicio es el de someterse a las medidas coercitivas, tanto personales como reales, que el legislador establezca para asegurar los fines del proceso. Entre las primeras figura la restricción de la libertad de movimientos que es una medida de carácter estrictamente jurisdiccional y de naturaleza cautelar no solo para que se pueda hacer efectiva la pena sino también para evitar que el imputado, en libertad, pueda perturbar el proceso y aun cometer otros delitos.

La detención preventiva es, en consecuencia, una medida de carácter jurisdiccional que, en su ejecución, debe adecuarse a las normas del procedimiento penal principalmente a las que señalan los fundamentos en que es obligatorio apoyarla y que comportan una valoración tanto de los hechos como del derecho, la cual es de naturaleza esencialmente jurisdiccional al punto que solo puede decretarse por quien tenga, en forma permanente o excepcional, la investidura de Juez.

No es, pues, como dice el demandante, una medida de carácter administrativo y, afirmar lo contrario, es confundir una situación de derecho, como es la detención preventiva con un estado de hecho cual es la captura.

3. Esta puede ser llevada a cabo por autoridades administrativas y aun por los simples particulares. Pero aquella sólo pueden decretarla los jueces, o agentes públicos investidos expresamente de la función jurisdiccional, conforme a una reglamentación legal de carácter estricto, como tienen que serlo las que limitan la libertad personal y que en nuestro derecho están contenidas en el Capítulo II del Título V del Libro II del Código de Procedimiento Penal (artículos 436 y siguientes).

A este pertenecen las disposiciones demandadas sobre cuya constitucionalidad no cabe duda como se deja establecido en las breves y claras razones que anteceden.

VII. Fallo.

Por 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º En relación con el inciso 1º del artículo 437 en su primera parte, el inciso 1º del artículo 439 y los ordinales 2 y 4 del artículo 441 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971), estese a lo resuelto por la Corte en sentencia de Sala Plena de 6 de marzo de 1975.

2º Son EXEQUIBLES el artículo 436; la segunda parte del inciso 1º y el inciso 2º del artículo 437; el artículo 438; los incisos 2º y 3º del artículo 439; el artículo 440; los ordinales 1 y 3 del artículo 441; y los artículos 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451 y 452 del mismo Código de Procedimiento Penal.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

CONTRATOS

Hacen parte de la función que corresponde al Presidente como suprema autoridad administrativa. — Los tratados los celebra el Presidente como Jefe del Estado. — Cada uno tiene su tramitación especial. — Exequibilidad del artículo 2 de la Ley 24 de 1959.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada por acta número 19 de 3 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 3 de julio de 1975.

El ciudadano Camilo González Chaparro pide a la Corte Suprema, en acción pública, “declare inexecutable el artículo segundo (2º) de la Ley 24 de 1959, en lo que se refiere a aprobación de convenios con entidades públicas extranjeras y con entidades de derecho internacional”.

Dice así el actor:

“En vista de que las hipótesis reguladas por la disposición acusada no están contenidas en su propio texto, sino que se determinan por la alusión que ella hace al artículo 1º de la misma ley, transcribense a continuación ambos artículos subrayando el que es objeto de acusación en este escrito:

“LEY 24 DE 1959

“(mayo 22)

“por la cual se confieren unas autorizaciones al Gobierno Nacional.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1º El Gobierno Nacional podrá celebrar contratos o convenios con los representantes, debidamente autorizados, de organismos o agencias especializadas internacionales, extranjeras o de carácter internacional, con el fin específico de asegurar el aprovechamiento o la prestación de asistencia técnica o el suministro de elementos u otras facilidades requeridas para

la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico social, cultural sanitario u otras materias conexas”.

“Parágrafo. Los proyectos de tales contratos o convenios deben ser sometidos al estudio y concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación”.

“Artículo 2º Los contratos o convenios que se celebren por el Gobierno de conformidad con el artículo anterior, solo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del ‘Consejo de Ministros’”.

Afirma el autor que la norma acusada infringe el artículo 76 de la Constitución en sus numerales 11, porque esta función, aprobar tratados, no está en la órbita constitucional del Gobierno, sino claramente ubicada dentro de las funciones del Congreso; 12, porque, a pesar de ser función del legislador, las facultades conferidas al Gobierno carecen de la temporalidad requerida, y 18, porque está en contradicción abierta con la aprobación legislativa que exige la Carta para las convenciones con entidades públicas extranjeras o internacionales; agrega que por esta última consideración se viola igualmente el 120-20.

Encuentra, además, otro vicio de inconstitucionalidad, pues al decir la disposición acusada que los convenios “solo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros” delega indebidamente en ambas entidades, la aprobación de esos tratados”.

El Procurador General, por su parte, arguye que el texto y el contexto de la Ley 24 de 1959 indican que ésta se refiere a los contratos a que aluden los ordinales 11 y 16 del artículo 76 y 13 del artículo 120 de la Constitución, relacionados con la función administrativa de prestar servicios públicos, lo que nada tiene que ver con los

artículos 76-18 y 120-20 pues la ley no se refiere a tratados internacionales, sino a contratos de la administración, y que el ordinal 12 del 76 no tiene incidencia alguna porque no se trata de una facultad para legislar, extraordinariamente sino de una simple autorización para contratar.

En cuanto a la delegación indebida, dice el Procurador:

“Claro que la redacción del artículo 2º de la Ley 24 no es afortunada, porque si el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa es quien celebra tales contratos con la autorización conferida, no es jurídico exigir como requisito para su validez la aprobación del mismo funcionario. Pero es obvio que lo que se quiso expresar es que, cualquiera fuera la cuantía o el objeto, no se necesitaría la revisión por el Consejo de Estado, exigida por lo general para los contratos de la Administración” (Ley 167 de 1941, Capítulo XXI y normas concordantes).

Consideraciones.

1ª El actor encamina su acción a comprobar que los convenios de que trata la Ley 24 de 1959 deben ser aprobados por el Congreso.

A pesar de haber extraído ya sintéticamente su criterio, para el desarrollo de este fallo se transcribe el concepto del demandante sobre “tratados o convenios”:

“La Constitución tiene establecido que los tratados o convenios celebrados por el Gobierno (artículo 120-20) deben someterse a la aprobación del Congreso (artículo 76-18). El sentido natural y obvio de las palabras hace que los ‘tratados o convenios’ deban entenderse, sin forzar los extremos normativos, como sinónimos de instrumentos contractuales o convencionales, cualquiera que ellos sean, así se les llame acuerdos, convenciones, protocolos o de otra manera. Su aprobación es función privativa del Congreso según el texto de nuestra ley fundamental”.

2ª *La diferencia entre tratados y convenios destacada en la Constitución de 1886, pero no precisada por el constituyente, desapareció en la reforma de 1945-1968 con la facultad presidencial de celebrar “tratados o convenios” (artículo 120-20) y la función del Congreso de aprobar o improbar “los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (76-18). Hoy constitucionalmente no hay diferencia entre tratados y convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional, entendiéndose por estas las que tienen, además de su carácter jurídico, carácter político.*

3ª *Pero, la diferencia entre contratos o convenios que celebre el Gobierno con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, y los tratados o convenios que también celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional, se destaca notablemente y es necesario precisar.*

Los contratos o convenios que el Gobierno celebre para el servicio público están regulados por los artículos 76, ordinales 11 y 16, y hacen parte de la función que al Presidente corresponde como suprema autoridad administrativa, artículo 120-13 de la Carta; estos contratos se garantizan solamente con la responsabilidad económica del Estado; y aunque las partes contratantes sean organismos o agencias extranjeras o de carácter internacional las vinculaciones que se contraen no son de orden político.

En cambio, los tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional tienen su fundamento en los artículos 76-18 y los celebra el Presidente como Jefe del Estado, artículo 120-20; y en estos, el Estado actúa como sujeto de derecho internacional.

Cada uno tiene tramitación especial, que desde el punto de vista constitucional que preocupa al actor se precisa así: los contratos podrán pactarse con autorización previa del Congreso en los términos del 76-11; no así los tratados que requieren posterior aprobación de la rama legislativa (76-18).

4ª Son claros y precisos los antecedentes de la Ley 24 de 1959. En la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso por el Gobierno, se lee:

“El proyecto de ley que tengo el honor de someter a vuestra ilustrada consideración, tiene por objeto establecer un procedimiento especial para la celebración de contratos administrativos o acuerdos con entidades nacionales o extranjeras o de carácter internacional, dentro del régimen legal que gobierna la materia, y permitirle así al Gobierno Nacional el ejercicio de sus funciones administrativas dentro de la órbita constitucional, en orden a agilizar la Administración Pública en punto a contratación efectuada con el fin específico de asegurar el suministro de asistencia técnica a todos los servicios públicos a cargo del Estado.

“Dentro de nuestro sistema constitucional y legal, al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa le corresponde la facultad de celebrar los contratos administrativos con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias (artículo 120, numeral 13 de la Constitución). En armonía con esta disposición una

de las atribuciones que al Congreso le otorga la Constitución en su artículo 76, numeral 16, es precisamente la de aprobar o desaprobar los contratos a que se acaba de hacer referencia, 'si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso, o si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones'.

"Ahora bien, el Congreso puede autorizar previamente al Gobierno para celebrar los contratos administrativos, caso en el cual no es necesario someterlos a su posterior aprobación, como se desprende del numeral 11 del citado artículo 76 de la Constitución que permite al Congreso 'conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional'.

"Lo anterior nos indica que dentro del régimen constitucional ordinario los contratos que celebra el Gobierno Nacional requieren para su validez el concurso del Congreso Nacional ya mediante su previa autorización, ya en virtud de su posterior aprobación". (HISTORIA DE LAS LEYES —Legislatura de 1959— Imprenta Nacional 1969, Tomo V, página 24).

5ª *Los organismos o agencias con los cuales puede celebrar el Gobierno Nacional contratos para la prestación de asistencia técnica, ó el suministro de elementos para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo general de que trata la Ley 24 de 1959 y que, según el actor, contrarían la ley fundamental son las extranjeras y las de derecho internacional. Tales organismos o agencias extranjeros no representan a ningún Estado en particular y solo tienen una organización que busca el mejoramiento de los países menos desarrollados. Estos contratos o convenios que con las finalidades anotadas en la Ley 24 de 1959 celebre el Gobierno tienen el carácter de administrativos y encaban dentro de los artículos 76, ordinales 11 y 16 y 120-13 de la Constitución. O sea que sólo requieren la aprobación posterior del Congreso cuando falta la previa autorización, o no se ajustan a la respectiva ley, o dejan de cumplir los requisitos en ella exigidos. Estos contratos no son tratados públicos que se rijan por los artículos 76-18 y 120-20 de la Carta.*

6ª Los contratos o convenios que celebre el Gobierno con las autorizaciones de la Ley 24 ci-

tada deben cumplir dos requisitos señalados en la misma ley: a) "ser sometidos al estudio y concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación" y b) "concepto favorable del Consejo de Ministros".

Los contratos que celebre el Gobierno deben sujetarse estrictamente a la ley de autorizaciones, pues de no ser así, requieren la posterior aprobación; claramente se encuentra determinado esto en el artículo 76, numerales 11 y 16, como también en el 120 numeral 13 de la Carta; en ambas disposiciones se repite que la celebración de los contratos debe ajustarse a la respectiva ley de autorizaciones o "con arreglo a las leyes".

El Consejo de Ministros es una entidad aceptada en la Constitución (artículo 212) y la ley puede asignarle funciones. No hay, por consiguiente, delegación legislativa de funciones para la aprobación de contratos. El Congreso interviene directamente, con autorización previa o con aprobación posterior.

No hay violación de los artículos 76, numerales 11, 12 y 18, o 120, numeral 20 de la Constitución, ni de ninguno otro de este estatuto.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 24 de 1959.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peñalé Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ESTADO DE SITIO

Decreto declaratorio. — El examen de su constitucionalidad solo se refiere a los requisitos esenciales de la firma del Presidente y todos sus Ministros y la consulta previa al Consejo de Estado. — Exequibilidad del Decreto 1136 de 1975, “por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 19 de 3 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 3 de julio de 1975.

La Presidencia de la República, por medio de nota de fecha 13 de junio de 1975, envió a esta corporación, para examen de constitucionalidad, el Decreto número 1136 de 1975, cuyo tenor es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1136 DE 1975

“(junio 12)

“por medio del cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca.

“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 desde meses atrás y en la actualidad se han venido presentando perturbaciones del orden público, en diversos lugares del país, con atentados a personas y a propiedades oficiales y particulares;

“Que estas perturbaciones se han acentuado en los últimos días en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca, mediante bloqueos a vías públicas, dentro y fuera de las ciudades; pedreas a edificios públicos y privados; atentados incendiarios contra edificios y vehículos; motines callejeros, en los cuales se incita

a la subversión violenta del orden constitucional y al derrocamiento de las autoridades legítimas; consumación de atentados contra militares y civiles, con saldo de heridos graves entre personal de la Policía, en la ciudad de Cali, y situaciones de tensión política en las ciudades de Caicedonia y Versalles;

“Que es deber primordial del Gobierno preservar las instituciones democráticas y la seguridad colectiva y que a él compete emplear los medios que la Constitución prevé para restablecer la paz, cuando estuviere quebrantada;

“Que oído previamente el Consejo de Estado, dio dictamen favorable.

“*Decreta:*

“Artículo 1º Declárase turbado el orden público en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca y en estado de sitio sus respectivos territorios.

“Artículo 2º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 12 de junio de 1975.

“ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN. El Ministro de Gobierno, *Cornelio Reyes*. El Ministro de Relaciones Exteriores, *Indalecio Liévano Aguirre*. El Ministro de Justicia, *Alberto Santofimio Botero*. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rodrigo Botero Montoya*. El Ministro de Defensa Nacional, General *Abraham Varón Valencia*. El Ministro de Agricultura, *Rafael Pardo Buelvas*. El Ministro de Salud Pública, *Haroldo Calvo Núñez*. El Ministro de Desarrollo Económico, *Jorge Ramírez Ocampo*. El Ministro de Minas y Energía, *Eduardo del Hierro Santacruz*. El Ministro de Educación Nacional, *Hernando Durán Dussán*. El Ministro de Comunicaciones, encar-

gado del Despacho de Trabajo y Seguridad Social, Jaime García Parra. El Ministro de Obras Públicas, Humberto Salcedo Collante”.

Consideraciones.

El Gobierno puede “declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella” por decreto que debe llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros y consultarse previamente con el Consejo de Estado (artículos 121, 141 C. N.)

El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República, o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado. Todo lo cual se cumplió al expedirse el “Decreto número 1136 de junio de 1975”, y por ello es constitucional. La revisión de la Corte se reduce a estos extremos. No puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el “Decreto 1136 del 12 de junio de 1975”, “por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca”.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno por medio del Secretario General de la Presidencia de la República y del abogado de la misma entidad y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D’Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén Alfonso Peláez Ocampo, Miguel Ángel García B., Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo

Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarría, José María Velasco Guerrero.
Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

A la parte motiva de la sentencia que declara constitucional el Decreto 1136 de 1975.

A pesar del profundo respeto que me merece la decisión de la mayoría de la Sala Plena, he considerado necesario exponer en este negocio mi criterio jurídico, en seguimiento de la actitud asumida cuando se estudió la emergencia económica, ya que *no puedo justificar que el control constitucional se limite simplemente al aspecto de forma de los decretos que declaran tales estados.*

Como se dice en el artículo 1º, el orden público se declara turbado en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca y en estado de sitio sus respectivos territorios; es, pues, parcial el estado de anormalidad dentro del territorio de la República, y, por consiguiente, las disposiciones que se expidan para restablecer el orden turbado en tales secciones, tendrán vigencia exclusivamente dentro de las zonas afectadas y sobre el resto del territorio continúa el régimen de normalidad constitucional y legal.

Se trata de un decreto expedido en ejercicio de las facultades que al Presidente confiere el artículo 121 de la Constitución, por lo cual tiene la Corte competencia para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

El artículo 121 en sus tres primeros incisos, señala los casos en que el Gobierno puede declarar el estado de sitio, los requisitos para hacer esa declaración, y los efectos que produce dentro del orden jurídico; solamente en caso de guerra exterior o de conmoción interior, se permite declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Para este efecto el correspondiente decreto debe llevar la firma de todos los Ministros y el previo concepto del Consejo de Estado (artículo 141), así éste no sea favorable. Cumplidas estas condiciones, queda investido el Presidente constitucionalmente para adoptar por decreto todas las medidas extraordinarias que le autoricen las leyes o la Constitución, o que se conformen a las reglas aceptadas por el derecho de gentes para tal situación. Los decretos dictados dentro de esos precisos límites, con la firma de todos los Ministros, tienen carácter obligatorio por el tiempo que dure el estado de sitio.

Especial significación tiene la prevención constitucional de que el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos y que sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio.

El resto de la normatividad del artículo 121 se refiere a las relaciones del Presidente con el Congreso, originadas con motivo del estado de sitio, a las obligaciones y responsabilidad de su desempeño, lo mismo que de la de los Ministros y a la obligación de declarar restablecido el orden público cuando cese la guerra exterior o la conmoción interior.

El Decreto número 1136 de 12 de junio del año en curso, reúne los requisitos de forma exigidos por el artículo 121 de la Carta en cuanto se ha expedido con la firma de todos los Ministros y se ha solicitado previamente el concepto del Consejo de Estado. Además, existen, como en los considerandos del mismo se anota, perturbaciones que afectan el orden público en el territorio señalado. Es, por consiguiente, constitucional la declaración de estado de sitio y el Presidente se halla investido de las facultades inherentes a tal situación jurídica.

No sobra anotar que el imperio de la Constitución no se termina, ni siquiera se suspende. En ella hay varias categorías de reglas; unas que el Gobierno debe respetar en todo tiempo; otras que expresamente confieren facultades para el estado de guerra o de conmoción interior; y, finalmente, otras cuya vigencia se condiciona al estado de normalidad. Las facultades del Gobierno se enmarcan dentro de las normas de estas dos últimas categorías y son válidas en cuanto tiendan al restablecimiento del orden perturbado.

Luis Sarmiento Buitrago.

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la decisión anterior, en su integridad, por las mismas razones que hemos expuesto en iguales oportunidades y particularmente en la que se dicte el decreto por medio del cual el Gobierno levantó el estado de sitio y en que declaró el estado de emergencia económica previsto en el artículo 122 de la Constitución. En síntesis, esas razones son las siguientes:

1ª El decreto por medio del cual el Gobierno declara turbado el orden público y en estado de sitio el país, se funda en que existen hechos muy graves causantes de la perturbación.

2ª La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos 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. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (párrafo) denomina "legislativos" porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una sustitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

3ª El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere solo a estos decretos legislativos. El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de sitio y por someter luego de modo automático al control de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede impedir la comisión de excesos o abusos en el ejercicio de tales facultades. Como por medio de ellos se puede suspender lo pertinente de la legislación ordinaria, tomar medidas represivas, limitar el ejercicio de garantías individuales y afectar otra clase de derechos, es por lo que la Constitución ha querido que la Corte los someta, aun de oficio, a su examen y decisión, para mantener el principio de que las facultades del estado de sitio hacen parte de un régimen jurídico cuyo patrón y medida sigue siendo la Constitución.

4ª Cuando el segundo inciso del artículo 121 habla de "los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente..." se está refiriendo claramente a los que puede dictar en desarrollo de las facultades contenidas en el primer inciso. Cuando establece en el tercer inciso que el Gobierno "no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos" sino solo suspenderlas, reafirma el mismo criterio, pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa

limitada una vez que el estado de sitio ha sido declarado. Cuando el primer inciso del párrafo dispone que "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", vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues, como ya se dijo, esos son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en el primer inciso del artículo 121. Y, finalmente, cuando el artículo 214 de la Carta, al señalar la competencia de la Corte en esta materia (inciso 2º de la regla 2ª) dispone que "en los casos de los artículos 121 y 122 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren", está haciendo una clara e inequívoca referencia a los decretos legislativos, porque son los únicos que ha querido someter al control de la Corte Suprema.

5ª El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto Legislativo número 1 de 1960, que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considera necesario enviar a la Corte Suprema. Así resulta del texto del segundo inciso del artículo 1º del acto mencionado que dice así:

"El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días y si así no lo hiciere, el decreto quedará suspendido...". En esta forma quedaba desde entonces excluida, por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como en el que declara que ha cesado la perturbación.

6ª Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara turbado o restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo, abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto, o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República. (artículo 120-7) en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden. (art. 121-8).

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Ángel García, Aurelio Camacho Rueda, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez.

ESTADO DE SITIO

Medidas transitorias. — Jurisdicción Penal Militar. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1142 de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.—Inexequibilidad del artículo 2º del mismo decreto, en cuanto hace relación al “motín”, en este punto.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada, acta número 20 de 10 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 10 de julio de 1975.

I. El control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con fecha 14 de junio del año en curso, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 1142 de 13 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto del 16 de este mes de junio de 1975, se dispuso la fijación en lista del negocio por el término de tres días, en la Secretaría General de la Corte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

Dentro del término indicado, el ciudadano Tarcisio Roldán Palacio impugnó la constitucionalidad del aludido decreto.

II. Texto del decreto.

“DECRETO LEGISLATIVO Nº 1142 DE 1975
(junio 13)

por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1136 de 1975,

Decreta:

Artículo 1º Mientras en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca se man-

tenga el estado de sitio, los Alcaldes Municipales podrán aplicar las siguientes medidas:

a) Toque de queda;

b) Prohibición de expendio y consumo de licores y bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público;

c) Prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas.

Artículo 2º Serán sometidos a la jurisdicción Penal Militar a partir de la vigencia del presente Decreto, los siguientes delitos: Instigación y asociación para delinquir, apología del delito, secuestro, extorsión e incendio; robo a establecimientos bancarios, cajas de ahorro, empresas industriales y comerciales del Estado y oficinas públicas; motín y asonada; porte o tenencia de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares; y los concernientes a las drogas o sustancias estupefacientes de que trata el Decreto 1188 de 1974, y a la suspensión o entorpecimiento de servicios públicos.

Artículo 3º El juzgamiento de los delitos cometidos por civiles y atribuidos a la jurisdicción militar en el artículo anterior, se hará mediante consejos de guerra verbales.

Artículo 4º Este Decreto rige desde su expedición y suspende temporalmente las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 13 de junio de 1975”.

(Siguen las firmas del Presidente y los Ministros del Despacho).

III. Antecedentes.

Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 1142 está el Decreto legislativo número 1136 del 12 de junio de 1975, “por el cual se declara turbado el orden público y en es-

tado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca”.

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; previo concepto del Consejo de Estado;

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 normas 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.

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, entre otras, las decisiones del 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, y 21 de mayo de 1970.

Tercera.

1. Conviene, ante todo, aclarar que los alcaldes municipales a que se refiere el artículo 1º del Decreto 1142, actúan como agentes del Presiden-

te de la República para efecto de dar cumplimiento a las medidas restrictivas que tal disposición contempla.

2. El toque de queda, la prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público, y la prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas, son medidas que restringen o limitan el ejercicio de la libertad humana en diferentes aspectos.

3. El sometimiento a la jurisdicción Penal Militar de los delitos señalados en el artículo 2º del Decreto número 1142 y la definición de la responsabilidad de sus autores mediante Consejos de Guerra Verbales, significa para los civiles la suspensión transitoria de la garantía constitucional de la jurisdicción ordinaria. Se amplía en esta forma la jurisdicción Penal Militar organizada conforme al artículo 170 de la Carta.

4. Todas estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes a esa finalidad. O sea que exhiben las características propias, de naturaleza jurídica, contempladas y autorizadas en el artículo 121 de la Constitución Política.

Con todo, cabe observar: el artículo 28, inciso 1º, dispone que “aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente (subraya la Corte) se haya prohibido el hecho y determinado la pena correspondiente”. El “motín”, hecho comprendido en la enumeración del artículo 2º del Decreto que se revisa, no aparece en la ley penal prohibido ni menos sancionado como delito. Por tanto, al someterse a la jurisdicción Penal Militar, como delito, y obviamente a ser penado el responsable o responsables, se quebranta la garantía constitucional que establece la norma citada, la cual consagra dos cánones fundamentales de la ley penal: nullum crimen sine lege y nulla poenno sine lege. Al respecto se hará la declaración de inexecutable pertinente.

5. En consecuencia, tales medidas, con la salvedad anotada, se ajustan a la Constitución y así debe declararlo la Corte en ejercicio de la guarda del Estatuto Superior y de la competencia privativa que al respecto le confiere el parágrafo del artículo 121 del mismo.

Cuarta.

1. El impugnador opina que el artículo 2º del Decreto 1142, “desconoce los principios y postulados fundamentales de la teoría democrática, entre ellos los de la IGUALDAD DE LAS PERSONAS FRENTE A LA LEY y de la INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS

JUECES, ínsitos en los artículos 16 y 26 constitucionales”.

2. No comparte la Corte este criterio; pues lo previsto en el citado artículo no envuelve violación del principio de igualdad ante la ley ni abolición de las garantías procesales contempladas en el artículo 26 de la Carta. Lo que sucede al respecto es que la represión de los delitos señalados en tal norma, por un procedimiento rápido como el de Justicia Militar, que no excluye el derecho de defensa, es una de las medidas conducentes, que el Gobierno considera eficaz para el pronto restablecimiento del orden público, mediante la protección de los residentes en el territorio de la República, en su vida, honra y bienes, tal como lo prevé el artículo 16.

Así lo ha estimado la corporación en casos semejantes.

V. Decisión.

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 otorga el artículo 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 1142 de 13 de junio de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público, y a su restablecimiento”, menos el artículo 2º, en cuanto hace relación al “motín”, disposición que es inexecutable, en este punto.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D’Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Federico Estrada Vélez, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, José Gabriel de la Vega, Germán Giraldo Zuluaga, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Hugo Vela Camelo, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

I. Cuando la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de “la guarda de la integridad de la Constitución”, no es la suprema jerarquía de la

Rama Jurisdiccional, sino que constituye un máximo organismo que se sitúa por encima de todos los poderes públicos, con potestad suficiente para controlar sus actos. En el desarrollo de esta trascendental función, la corporación tiene deberes insoslayables para con la Nación y frente a la Constitución misma, que a la vez que la encumbra dentro de la organización jurídica del Estado, le exige decisiones claras y nítidas tomadas con severa discreción, y solo con base en una labor de confrontación entre las normas que debe revisar y los preceptos de la Carta Política, con exclusión de criterios extra o metajurídicos. En manos de la Corte está, pues, la integridad de la Constitución, la vigencia del Estado de Derecho, y, por consiguiente, la paz pública.

II. El Estado de Derecho se organiza institucionalmente sobre las bases de la separación de las Ramas del Poder Público, con el establecimiento específico y concreto de las competencias que a cada una de ellas corresponde.

La Rama Jurisdiccional, que se ejerce por la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y los Juzgados que establezca la ley (artículo 58), tiene su jerarquía constitucionalmente estructurada (artículos 147 y ss.), sin que pueda la ley, y menos decretos transitorios, crear jueces distintos a los previstos en las normas citadas, ni despojarlas de las atribuciones.

De la misma manera, diversas normas del Estatuto Político asignan competencia al Congreso Nacional y al Ejecutivo.

En Derecho Público, más aún, que en cualquiera otra rama del ordenamiento jurídico, las competencias son restrictivas, es decir, deben estar previstas expresamente, sin que sea dable deducirlas por interpretación analógica o extensiva, y por ello las creadas o asignadas por la Constitución no pueden variarse, extenderse, suspenderse o restringirse, sino en los casos y dentro de las condiciones expresa y taxativamente señaladas en la misma Carta.

III. Cuando el artículo 26 de la Carta dispone que “nadie podrá ser juzgado sino... ante Tribunal competente”, instituye el “juez natural”, es decir, el destinado permanentemente para el efecto por la Constitución, en la forma prescrita por toda la doctrina procesal penal. Tal es, de otra parte, la tradición constitucional colombiana, así haya sido permanentemente desvirtuada.

Con claridad irrefutable lo expresa así Toro Agudelo, en salvamento de voto de octubre 27 de 1969:

“Para medir el alcance del artículo 26 de la Carta, conviene recordar algunos de sus precedentes. Así aunque siempre se ha reconocido la

existencia de Tribunales Militares para el juzgamiento del personal en servicio, ya la Constitución de 1830 consagraba entre las garantías individuales la de que 'ningún colombiano puede ser distraído de sus jueces naturales, ni juzgado por comisiones especiales o tribunales extraordinarios' (artículo 130). La de 1853, en su artículo 5º, garantizaba a todo granadino 'el no ser juzgado ni penado por comisiones especiales, sino por los jueces naturales...'. Y la de 1863, en su artículo 56, también aseguraba a los habitantes y transeúntes el no ser 'juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios'.

"Cuando el constituyente de 1886, del cual proviene el texto actual del artículo 26, consagró como garantía la de que nadie puede ser juzgado sino ante tribunal competente, estaba precisando en una nueva fórmula, más concisa pero del mismo alcance, los preceptos de las constituciones anteriores que prohíben sustraer a las personas de sus jueces naturales y llevarlos ante comisiones o tribunales extraordinarios. Y como es necesario admitir que en época de guerra la competencia de los Tribunales Militares se amplía al conocimiento de toda infracción que contemplan sus leyes, así se cometan por civiles, quienes, por lo mismo, en esas circunstancias, tienen en aquellos sus jueces naturales..." (Temas de Derecho Penal Colombiano, número 9, página 86).

IV. De acuerdo con lo anterior, los artículos 2º y 3º del Decreto 1142 de junio 13 de 1975 violan flagrantemente la Constitución, y concretamente los artículos 2º, 26, 55, 58, 61 y 170, en cuanto estas normas señalan la manera como se ejercen los poderes públicos (2), institucionalizan la Rama Jurisdiccional del Poder Público y le señalan competencias inalienables (55 y 58), instituyen el juez natural (26), regulan para tiempo de guerra (estado de sitio real) la posibilidad de que una misma persona o corporación ejerza simultáneamente la autoridad civil y la judicial o la militar (artículo 61), y, finalmente, porque amplía (no suspende) el clarísimo alcance del artículo 170 de la Carta.

V. El artículo 121 de la Constitución y la doctrina de la Corte.

La jurisprudencia de la Corte sobre estos aspectos constitucionales ha sido contradictoria. De ahí que reclamáramos con firmeza un análisis a fondo del artículo 121 de la Carta, para definir de una vez por todas, con toda claridad, cuáles atribuciones o facultades adquiere el Gobierno mediante la declaratoria del estado de sitio por conmoción interior (no por guerra externa).

Lamentablemente la sentencia de la cual disentimos, no obstante la trascendencia del decreto sometido a su revisión, fue excesivamente parco en la motivación. Solo dijo, en materia de tanta monta, que:

"3. El sometimiento a la jurisdicción Penal Militar de los delitos señalados en el artículo 2º del Decreto número 1142 y la definición de la responsabilidad de sus autores mediante Consejos de Guerra Verbales, significa para los civiles la suspensión transitoria de la garantía constitucional de la jurisdicción ordinaria.

"4. Todas estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes a esa finalidad. O sea que exhiben las características propias, de naturaleza jurídica, contempladas y autorizadas en el artículo 121 de la Constitución Política".

Ninguna referencia, siquiera incidental, se hizo al extraordinario fallo pronunciado por la Corte el 24 de julio de 1961, con ponencia del doctor José Hernández Arbeláez, cuyas tesis de fondo compartimos. Ese pronunciamiento, por su contenido jurídico y por su entereza moral, debe transcribirse en los puntos sustanciales. Dice así:

"Cuando en caso de guerra exterior o de conmoción interior se declara por el Gobierno turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, el régimen de derecho no hace quiebra. Apenas se acentúa en el Presidente la necesidad de cumplir su imperativo deber constitucional de 'conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado' (7º, 120). Por ello está capacitado el Presidente de la República para dictar 'decretos que tengan fuerza legislativa', encaminados única y exclusivamente a restablecer, cuanto antes, el orden público, puesto que alcanzada esta finalidad determinante dejan de regir tales decretos, como con énfasis notorio lo repite el constituyente (8º, 118; 4º, 121).

"Que por la declaración de estado de sitio no desaparece la legalidad, está obviamente prescrito en la Carta. Porque el Gobierno carece de poder para derogar las leyes, y solo está habilitado para suspender 'las que sean incompatibles con el estado de sitio'. Esta limitación es de importancia cardinal, puesto que ningún motivo diferente de la incompatibilidad de ciertas y determinadas normas legales con el estado de sitio puede invocarse legítimamente por el Gobierno para suspenderlas. No basta que puedan ser perfeccionadas o reemplazadas por otras mejores a juicio del Gobierno. Es necesario que la ruptura del orden público objetivamente se halle en rela

ción inmediata y directa, por nexo de causalidad eficiente, con ciertas y determinadas leyes que, por lo mismo, son o han llegado a ser el origen del desorden o una valla verdadera para el regreso a la normalidad.

“Si las circunstancias de hecho —ajenas a la voluntad del Gobierno— tienen tal incidencia que son capaces de impedir la actividad correspondiente a las atribuciones privativas de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, se dará, en concreto, la calamitosa situación excepcional a que sea aplicable el remedio heroico de que una misma persona o corporación pueda ejercer ‘simultáneamente la autoridad política y la judicial o la militar’ (subrayamos).

“Este es el verdadero significado y alcance del artículo 61 dentro del espíritu incontrastable de la Carta Fundamental que organiza la nación colombiana como república democrática y representativa. Y puesto que el artículo 61 modifica y altera el principio sustancial de la separación de los poderes públicos, ha de verse con toda claridad que el constituyente contempla allí nada más que la situación excepcional, angustiosa y extrema de que en los hechos no pueda funcionar conforme a los dictados de la Carta la Rama Jurisdiccional. En conflictos tales, la ejercerán de emergencia las autoridades políticas o las civiles y militares, desde luego que sin administración de justicia la sociedad no puede subsistir, y no habría otro camino para el retorno a la normalidad.

“En efecto: casos verdaderamente extremos pueden imponer que a la autoridad política se acumule la autoridad militar, y que a ambas así reunidas se sume la autoridad jurisdiccional conforme al artículo 61 para salvar en trances singulares el bien inestimable de la paz. Pero esto a la luz del día no significa que en la sola declaración de estado de sitio en toda la República o parte de ella se encuentre de plano razón plausible para que en una misma persona o corporación se reúnan la autoridad política o civil y la judicial o la militar. Porque si a pesar de la turbación del orden público pueden funcionar y funcionan efectivamente las autoridades jurisdiccionales, ningún motivo circunstancial o de simple conveniencia justifica ante la Constitución Nacional que la autoridad política tome para sí la administración de justicia en cualquiera de sus grados o jerarquías. Es claro en absoluto que no por el quebrantamiento de la estructura jurídica primaria de la nación ha de lograrse el fin de mantener o restaurar su imperio, constitutivo precisamente del orden público,

el cual puede perturbarse por los gobernados, pero también y con gravedad mayor por los propios gobernantes.

“No autoriza, pues, en modo alguno al Gobierno el artículo 61 de la Constitución Nacional para suplantar en cualquier grado la actividad jurisdiccional de la República con solo declarar turbado el orden público y en estado de asedio total o parcial. Es necesario, además, que objetivamente los jueces no puedan cumplir su función privativa de administrar justicia. Si así no sucede, si en concreto los jueces no están en circunstancias impeditivas del ejercicio de sus atribuciones, resulta evidente el desvío de poder cuando se confiere a las autoridades políticas la función de administrar justicia, constitucionalmente propia de los jueces, mientras la perturbación de los hechos no sea de tal naturaleza grave que estén en incapacidad actual de ejercerla. Por consiguiente, la tarea de restaurar el orden público en tales eventualidades supone la remoción de los obstáculos de hecho que impidan la actividad jurisdiccional; pero de ningún modo y en ningún tiempo la creación de obstáculos de derecho que le cercenen o arrebaten sus atribuciones emanadas directamente de la Constitución Nacional” (Gaceta Judicial, xcvi, págs. 8 y 9).

La tesis plasmada en esta sentencia admirable cobra renovado vigor con las reformas introducidas a la Carta en 1968, y particularmente con las relativas a la revisión oficiosa por la Corte de los decretos dictados en ejercicio de la competencia atribuida al Gobierno por el artículo 121, y con la creación institucional del “estado de emergencia”, para lo cual se invocó precisamente el abuso que tradicionalmente se venía haciendo del estado de sitio. Ahora con mayor nitidez que nunca, la “conmoción” a que alude la norma citada debe entenderse inequívocamente como una profunda perturbación del orden público de origen y contenido políticos, y en ninguna forma como el insurgir de fenómenos populares de insatisfacción o rebeldía, que son apenas claras manifestaciones de la dinámica social de nuestro tiempo.

Que nuestro modo de pensar es acertado lo demuestra claramente la historia de los debates que se realizaron en el Congreso en torno a las reformas al artículo 121. Porque así es, vamos a transcribir dos documentos de extraordinaria importancia.

El doctor Carlos Restrepo Piedrahita, actual Consejero de Estado, y entonces Senador de la República, exponía lo siguiente en la ponencia para primer debate sobre la reforma a la Constitución:

“Inmediata y obligada consecuencia de la tipificación del orden público económico fue la revisión sustancial del instituto del estado de sitio, configurado en el artículo 121, y en su acto reformatorio de 1960. En uso de los poderes militares o policivos que puede poner en acción el Gobierno durante el estado de sitio, solo podrán afectarse transitoriamente garantías individuales o sociales ‘en los casos previstos en la Constitución’ (artículo 36). Queda cerrada así, terminante y herméticamente, la puerta a la funesta y corruptora teoría de los poderes implícitos, o de las atribuciones naturales o de las facultades extensivas o extensibles del Gobierno que, en los cuarenta años últimos, se ha ido erigiendo, sinuosa y torticeramente, en una especie de derecho natural del Ejecutivo, anterior y superior a la Constitución. En adelante, el Gobierno no podrá modificar ni derogar la Constitución ni las leyes. Podrá suspender temporalmente algunas garantías ‘en los casos previstos en la Constitución’ y las leyes incompatibles con el estado de sitio” (Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Imp. Nal. 1969, pág. 114).

Y el entonces Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, decía lo siguiente en su mensaje al Congreso de 1967:

“El alcance de los decretos de estado de sitio recibe también algunas convenientes precisiones: el Gobierno solo estará facultado para tomar medidas ‘transitorias’ que afecten las garantías individuales en los casos previstos en la Constitución y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones. Se advierte expresamente que no se podrán derogar, modificar ni suspender las normas constitucionales, salvo lo atrás expresado” (ob. cit., pág. 425).

Las modificaciones introducidas al texto original en el curso de los debates no desvirtúan la filosofía contenida en las transcripciones anteriores.

VI. Pero también la doctrina de los autores de Derecho Político es casi unánime en la tesis que venimos sosteniendo; y no obstante, nuestros colegas de la mayoría no han formulado observación alguna a esa manera de concebir los problemas jurídicos derivados de la aplicación del artículo 121. Por ello conviene copiar aquí las opiniones de algunos de los tratadistas aludidos.

Carlos Peláez Trujillo, ex Magistrado de la Corte, en su conocida obra “Estado de Derecho y Estado de Sitio” (pág. 157) sostiene que:

“La Constitución —creemos oportuno insistir en ello— es la fuente del poder del Estado, como que es la expresión de la soberanía. El estado de

derecho está dominado por el principio de la superlegalidad constitucional. Por eso sería inadmisibles desde todo punto de vista la doctrina que conviniera en la posibilidad de un poder con facultad suficiente para suspenderla en su conjunto o en aquellas de sus disposiciones que contienen decisiones orgánicas fundamentales. Si tal cosa pudiera ocurrir, habría que suponer la existencia de una autoridad que no le estuviese sometida, ya que dentro de tal posibilidad sería forzoso admitir también la de suspender las reglas que aseguran el retorno a la normalidad institucional, con lo cual se abandonaría a un poder distinto de la ley orgánica la suerte del orden instituido por ella. Habría que suspender la existencia de un poder superior al de la Constitución”.

Fernández Botero, también ex-Magistrado, afirma (“Estudios sobre la Constitución Política de Colombia”, pág. 450), que:

“La Corte viene sosteniendo la tesis de que en tiempo de estado de sitio, el Gobierno puede atribuir a la jurisdicción castrense el conocimiento de delitos comunes, aun cometidos antes del estado de sitio.

“Nosotros cometimos éste que hoy creemos un error fundamental, y ahora adherimos a la tesis sentada por la Corte en fallo de 24 de julio de 1961 cuya doctrina fue demasiado efímera”.

Y Jacobo Pérez Escobar (“Derecho Constitucional Colombiano”, pág. 456):

“Limitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades de Estado de Sitio. Teniendo por objeto el estado de sitio restablecer el orden público perturbado por hechos tan graves que pueden acabar con el orden constitucional o con la estabilidad de las autoridades legítimas, no puede el Gobierno realizar en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta actos distintos de los necesarios para restituir al país su estabilidad constitucional.

Por consiguiente, no le es dado castigar o reprimir a los delincuentes comunes, ya que para ellos está la administración de justicia”.

VII. Estado de Sitio y criminalidad común. Demostrada por vía doctrinaria la inconstitucionalidad de los artículos 2º y 3º del Decreto 1142 de 1975, debemos relieves la inexecutable de tales preceptos aun partiendo de la base de la conexión que debe existir entre los factores generadores de la “conmoción interior” y las medidas dictadas para restablecer el orden público, tesis ésta aceptada por la Corte en los últimos años y en la sentencia de la cual expresamos nuestro disenso.

Se ha pretendido, en efecto, con las mejores intenciones, pero con criterio profundamente equivocado, institucionalizar una especie de "orden público criminológico", conforme al cual el auge de la delincuencia común se combate despojando de su competencia constitucional a la Rama Jurisdiccional para entregarla al Ejecutivo, a través de los consejos verbales de guerra. Pero el crecimiento de la delincuencia es un fenómeno de patología social que obedece a múltiples y complejas causas, y cuyo remedio no se logrará con la simple expedición de decretos de contenido más o menos drástico. Este fenómeno mundial, más dramáticamente grave en países como Argentina, Estados Unidos, Italia, Francia, etc., que en el nuestro, requiere la adopción de una política criminal, a través de la cual, con base en la sociología criminal, la antropología, la biología, la criminología, la estadística, etc., sea posible conocer en toda su magnitud y su estructura el problema criminal, para que puedan tomarse las medidas que ese conocimiento aconseje. Esa política criminal no ha existido ni existe en nuestro país, y por ello jamás se ha hecho un intento serio para combatir científicamente la delincuencia, pues se ha pensado que la amenaza de los consejos de guerra produce intimidación suficiente para estimular a las gentes hacia un comportamiento ajustado a las leyes, como si la experiencia en ese sentido sufrida por el país intermitentemente durante los últimos treinta años no demostrara clamorosamente la inutilidad de esa terapia.

El Decreto 1136 de 12 de junio de 1975, "por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca", aduce como factores causantes de la conmoción interior "perturbaciones (que) se han acentuado en los últimos días en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca, mediante bloqueos a vías públicas, dentro y fuera de las ciudades; pedreas a edificios públicos y privados; atentados incendiarios contra edificios y vehículos; motines callejeros, en los cuales se incita a la subversión violenta del orden constitucional y al derrocamiento de las autoridades legítimas; consumación de atentados contra militares y civiles, con saldo de heridos graves entre personal de la policía en la ciudad de Cali, y situaciones de tensión política en las ciudades de Caicedonia y

Versalles", y para conjurar estos factores de alteración de la paz pública, se dictó el decreto que revisa la Corte, y en sus artículos 2º y 3º sometió a la jurisdicción militar, por el procedimiento de los consejos verbales de guerra, "el juzgamiento de los delitos de instigación y asociación para delinquir, apología del delito, secuestro, extorsión e incendio, robo a establecimientos bancarios, cajas de ahorro, empresas industriales y comerciales del Estado y oficinas públicas (?); motín (sic) y asonada; porte o tenencia de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares; y los concernientes a las drogas o sustancias estupefacientes de que trata el Decreto 1188 de 1974, y a la suspensión o entorpecimiento de servicios públicos (?)"

La sentencia sostiene que "estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes", es decir, que existe conexidad entre los preceptos cuya inconstitucionalidad afirmamos y los factores generadores del desorden. Sin embargo, la sola lectura de esas normas permite llegar a la inequívoca conclusión de que con la represión de los delitos comunes por la Justicia Militar no se solucionarán los bloqueos a las vías públicas, los incendios, las pedreas, los motines, etc., sobre los cuales debe ejercerse una acción preventiva que corresponde fundamentalmente a la fuerza pública y no a la jurisdicción. Sostenemos, pues, que no existe relación alguna entre las causas de la conmoción y las medidas jurisdiccionales tomadas para conjurarlos.

Consideramos de nuestro deber, finalmente, advertir que la aplicación de esos artículos producirá seguramente numerosísimos problemas que generarán nulidades debido a su defectuosa redacción y a la falta de técnica legislativa, que los tornan en muchos casos ininteligibles.

Al expresar nuestra inconformidad con la tesis de la mayoría de nuestros colegas, y con el mayor respeto por sus opiniones, creemos que estamos prestando un servicio importante al país y al Estado de Derecho, y que en esta forma aportamos nuestra colaboración para preservar las instituciones jurídicas y políticas que rigen la vida colombiana.

Fecha, ut supra.

Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón,
José María Velasco Guerrero.

ESTADO DE SITIO

Justicia Penal Militar. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 1250 de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 20 de 10 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 10 de julio de 1975.

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo que dispone el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, ha enviado para su revisión el Decreto Legislativo número 1250 de 26 de junio de 1975, cuyo texto dice:

“Artículo 1. Mientras se mantenga el estado de sitio los alcaldes municipales podrán aplicar las siguientes medidas:

a) Toque de queda.

b) Prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes, en establecimientos abiertos al público.

c) Prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas.

“Artículo 2. Durante el estado de sitio, la jurisdicción penal militar, además de las infracciones cuyo conocimiento le está atribuido por la ley conocerá de las siguientes, cometidas a partir de la vigencia del presente Decreto, y entendidas en los términos del Código Penal, a saber:

a) Rebelión, concerniente a los que promuevan, encabecen o dirijan un alzamiento en armas para derrocar al gobierno nacional, legalmente constituido, o para cambiar o suspender en todo o en parte el régimen constitucional existente, en lo que se refiere a la formación, funcionamiento o renovación de los poderes públicos u órganos de la soberanía.

b) Sedición, concerniente a los que sin pretender el cambio violento del régimen constitucional existente y sin desconocer la autoridad de los

poderes del Estado, se alzaren en armas, para impedir el cumplimiento de alguna sentencia, ley, decreto o providencia obligatoria, o para deponer a alguno de los funcionarios o empleados públicos, o para arrancarles alguna medida o concesión, o en general, para impedir en cualquier forma el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes.

c) Asonada, concerniente a los reunidos en forma tumultuaria y con el propósito de intimidar o amenazar a alguna persona, corporación o autoridad, exigieren de ellas la ejecución u omisión de algún acto reservado a su voluntaria determinación, las injuriaren o ultrajaren, o en general, pretendieren coartar el ejercicio de un derecho legítimo, o perturbaren el pacífico desarrollo de las actividades sociales, alarmando o atemorizando a los ciudadanos.

d) Asociación para delinquir, concerniente a tres o más personas que se asocien con el propósito de cometer delitos; a quienes fueren sorprendidos armados, en número de tres o más, en el momento de cometer o intentar cometer homicidio, robó, extorsión, secuestro, violencia carnal o algún delito contra la salud y la integridad colectivas; a quienes fueren encontrados, en número de tres o más, recorriendo armados poblaciones, campos, vías públicas o caminos, si tuvieran antecedentes penales o hicieren resistencia a la autoridad; y al que, fuera de los casos de concurso en el delito y encubrimiento diere refugio o auxiliare en cualquier forma a alguna o algunas de las personas que participen en la asociación o banda.

e) Instigación para delinquir, concerniente al que de manera pública y directa incite a otro u otros a cometer un delito determinado; al que proponga a otro la comisión de un delito; al que aceptare la propuesta y al que obtenga o reciba de otro cualquier valor, con el fingido propósito de cometer un delito.

El conocimiento del delito de instigación contemplado en el presente ordinal continuará correspondiendo a la justicia ordinaria, cuando su comisión no se refiera a los asignados a la militar en este Decreto.

f) Apología del delito, concerniente al que de manera pública y directa haga la apología de un delito o género de delitos.

g) Incendio, inundación y otros delitos que envuelven un peligro común, concernientes al que prende fuego en cosa mueble o inmueble ajena, incluyendo edificios destinados a habitación; edificios públicos destinados a uso público; establecimientos industriales o agrícolas; estaciones ferroviarias, marítimas o aéreas; almacenes u otros depósitos de mercancías o de objetos alimenticios; almacenes o depósitos de materias explosivas, inflamables o combustibles; y concernientes, también, al que ocasione el incendio, la sumersión o el naufragio de una nave o de otra construcción flotante, o bien la caída o deterioro de una aeronave de propiedad ajena; al que dañe o inutilice, en todo o en parte, barreras, diques u otras obras destinadas a la defensa común contra las aguas o a su normal conducción; al que ocasione un siniestro ferroviario o automoviliario; al que dañe o deteriore una vía férrea o automoviliaria; o dañe o destruya máquinas, vehículos, instrumentos, aparatos u otros objetos necesarios para el servicio de ellas, siempre que de tal hecho se derive la posibilidad de un siniestro; al que arroje cualquier objeto capaz de producir daño, o dispare armas de fuego contra vehículos en movimiento destinados a transporte público, o cambie o altere las señales que regulen el tránsito; al que rompa, deteriore, destruya las obras, instalaciones u otros elementos destinados a comunicaciones telegráficas o telefónicas, o cause cualquier otro daño en ellas, en la producción, transmisión o distribución de energía eléctrica o de fuerza motriz, siempre que de tales hechos se derive un peligro común; al que ejecute un hecho encaminado a derrumbar en todo o en parte un edificio, o causar un daño semejante, si de tal acto se derivare un peligro común; al que fuera de los casos permitidos por la ley, fabrique, adquiera o conserve dinamita u otra materia u objetos explosivos o inflamables, o gases o bombas mortíferas, o sustancias que sirvan para la composición o fabricación de ellos; al que emplee contra las personas o edificios, o lance en lugares públicos, los objetos o sustancias, aunque no se produzca daño alguno; al que, con ocasión de un incendio, inundación, sumersión, naufragio u otro desastre público, sustraiga, oculte o inutilice materiales, aparatos u otros medios destinados a la extinción de

incendios o a la obra de defensa de salvamento o de socorro, o de cualquier otro modo impida o ponga obstáculos para que se empleen los medios de defensa o de asistencia.

h) Delitos contra la salubridad pública, concernientes al que ocasionare una epidemia mediante la difusión de gérmenes patógenos y al que envenene o contamine aguas o sustancias destinadas a la alimentación.

i) Secuestro, concerniente al que secuestre a una persona con el propósito de conseguir para sí o para otro un provecho o utilidad ilícitos, y al que injustamente prive a otro de su libertad, fuera del caso acabado de expresar.

j) Homicidio, contra miembros de las fuerzas militares o de la Policía Nacional o contra funcionarios públicos, cuando estuvieren en ejercicio de sus funciones, concerniente al que con el propósito de matar ocasione la muerte a otro.

k) Lesiones personales contra miembros de las fuerzas militares o de la Policía Nacional o contra funcionarios públicos, cuando estuvieren en ejercicio de sus funciones, concernientes al que sin intención de matar cause a otro un daño en el cuerpo o en la salud o una perturbación síquica.

l) Robo contra instituciones bancarias, cajas de ahorro, empresas industriales y comerciales del Estado y oficinas públicas, si se cometiere en despoblado o con armas; si los autores, siendo más de tres, estuvieren organizados en cuadrilla permanente; si se cometiere con perforación o fractura de pared, techo, pavimento, puerta o ventana de un lugar habitado o de sus dependencias inmediatas; con escalamiento de muros; o con llaves sustraídas o falsas; ganzúas o cualquiera otro instrumento similar; y cuando la violencia ejercitada sobre las personas consista en maniatarlas o amordazarlas, o las ponga en imposibilidad de obrar.

ll) Extorsión, concerniente al que por medio de amenazas o violencia o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma, y con el fin de obtener para sí o para un tercero un provecho ilícito, obligue a otro a entregar, enviar, depositar o poner a su disposición, cosas, dinero o documentos capaces de producir efectos jurídicos; al que por los mismos medios, obligue a otro a suscribir o destruir documentos de obligación o de crédito, y al que por medio de amenazas de imputaciones contra el honor o revelación de secretos cometiere alguno de los hechos expresados en el presente ordinal.

m) Fabricación, suministro y porte de armas, sin licencia, concernientes al que sin permiso de autoridad competente fabrique, distribuya, venda o suministre armas de fuego o municiones,

sean o no de uso privativo de las fuerzas militares o de policía, o si el arma o armas fueren suministradas a persona que se halle privada de libertad, violando los reglamentos carcelarios, en cuanto lo anterior no constituya la contravención concerniente al que sin permiso de autoridad competente adquiera o porte un arma de fuego, fuere o no de uso privativo de las fuerzas militares o de policía.

n) Delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, con excepción del de llevar consigo una dosis personal, y concernientes al que sin permiso de autoridad competente cultive o conserve planta de la que pueda extraerse marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica; el que sin permiso de autoridad competente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera o suministre a cualquier título, marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica, y al que en cualquier forma estimule o, sin permiso de autoridad competente, difunda el uso de droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica.

o) Cualquier otro delito cometido en conexión con los anteriores.

“Artículo 3. Mientras subsista el estado de sitio, los delitos cometidos a partir de la expedición del presente decreto y cuyo conocimiento se atribuye a la jurisdicción penal militar, se investigarán y fallarán por el procedimiento de los consejos de guerra verbales.

Los delitos contemplados en el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar continuarán investigándose y fallándose por el procedimiento especial allí previsto. El mismo procedimiento se aplicará a las infracciones expresadas en los ordinales m) y n) del artículo 2 de este decreto.

“Artículo 4. Corresponde a los jueces de primera instancia contemplados en los artículos 330, 336 y 342 del Código de Justicia Penal Militar, hacer las convocatorias de los consejos de guerra verbales, así como ejercer la facultad de juzgar a civiles o particulares, mediante el procedimiento especial del artículo 590 de dicho código.

“Artículo 5. El Gobierno podrá crear los cargos necesarios para el cumplimiento de este decreto, hacer los traslados presupuestales y abrir los créditos a que ello diere lugar.

“Artículo 6. Los procedimientos de carácter penal previstos en este decreto se aplicarán sin perjuicio de los procesos que se estén tramitando según lo dispuesto en el Decreto 1142 de 1975.

“Artículo 7. Este Decreto rige desde su expedición y suspende temporalmente las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 26 de junio de 1975”.

Dentro del término de fijación en lista intervinó el ciudadano Tarsicio Roldán Palacio para pedir que se declare inconstitucional el Decreto referido, por ser violatorio, en su concepto, de los artículos 16, 26, 55, 2º y 121-3 de la Carta Política. Estima el peticionario que el Decreto autoriza la administración de justicia para delitos comunes por Tribunales que dependen del Gobierno, como son los militares, con lo cual se permite el ejercicio simultáneo de la autoridad judicial y de la militar. Que se viola el principio de la igualdad de las personas ante la ley, cambiando el Tribunal competente para los civiles. Que se ha hecho desaparecer la legalidad en este punto, cuando la Constitución apenas autoriza para suspenderla con limitaciones notorias, y que, finalmente, las normas del Decreto “tienen una evidente vocación de permanencia”, con lo cual también quebranta el propio artículo 121 de la Carta.

El Decreto que va a estudiarse lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho y se funda en el Decreto 1249 del año que cursa, por medio del cual se extendió a todo el territorio nacional el estado de sitio que en principio se declaró para los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca por medio del Decreto número 1136 de 12 de junio del mismo año, ambos firmados por todos los Ministros del Despacho y expedidos previo concepto del Consejo de Estado.

Por medio del Decreto se faculta, en primer lugar, a los Alcaldes para tomar algunas medidas restrictivas de la libertad de locomoción y de expresión. En segundo término, se coloca bajo la competencia de la Justicia Penal Militar, a partir de la vigencia del decreto, el conocimiento de algunos hechos considerados como delitos, directamente relacionados con el orden público, y de los cuales conocen en tiempo normal los jueces comunes, así como los cometidos en conexión con ellos. Se dispone también que el procedimiento a seguir será el de los Consejos Verbales de Guerra; que el procedimiento señalado para los delitos contemplados en el artículo 590 del Código de Procedimiento Penal Militar, se aplicará a las infracciones precisadas en los ordinales m) y n) del artículo 2º del Decreto; que corresponde a los jueces de primera instancia contemplados en los artículos 330, 336 y 342 del mismo Código de Justicia Penal Militar, hacer la convocatoria de los Consejos de Guerra Ver-

bales, así como la facultad de juzgar a los civiles o particulares, mediante el procedimiento especial del ya citado artículo 590; que el Gobierno podrá crear los cargos necesarios para el cumplimiento de este Decreto, así como verificar los traslados presupuestales y abrir los créditos a que hubiere lugar y, finalmente, que los procesos de carácter penal previstos en este Decreto, se aplicarán sin perjuicio de los procesos que se estén tramitando según lo dispuesto en el Decreto Legislativo número 1142 de 1975.

El cambio de competencia que se deja anotado es temporal, pues se prevé sólo para el tiempo que dure el estado de sitio, y según el sentido del Decreto y sus antecedentes, se encamina a reprimir por medios rápidos y eficaces, los hechos delictuosos de caracteres graves que a juicio del Gobierno han determinado la perturbación causante del Estado de Sitio. La garantía de que los jueces ordinarios conozcan de estos hechos en tiempo de paz, se substituye transitoriamente sin afectar el debido proceso, pues se somete a las personas que incurran en alguno o algunos de los delitos que el Decreto señala, a un Juez que es constitucionalmente competente dentro del estado de sitio, y a procedimientos claros y pre-establecidos que contemplan el derecho de defensa de los procesados, garantía ésta que debe mantenerse en todo tiempo. Hay más. Los hechos que se trata de reprimir por los medios indicados, guardan relación con los causantes de la perturbación, según se desprende de la parte motiva del Decreto número 1136 del 1975, por medio del cual se declaró parcialmente turbado el orden público y con el número 1249 de 26 de junio del mismo año, por el cual se extendió tal declaración a todo el territorio nacional. Se llena así el requisito de la conexidad y por lo mismo de la conducencia de la medida, exigidas perentoriamente tanto por el propio artículo 121 de la Carta como por la jurisprudencia de la Corte, como condición indispensable para la exequibilidad de la misma. No sobra advertir que sobre esta materia la Corte se ha pronunciado en diferentes ocasiones, entre ellas en el fallo de 7 de diciembre de 1972, que decidió sobre el Decreto Legislativo número 2035 del mismo año, en que se expresó así:

“Acto típico del estado de sitio es ampliar el radio de acción de la jurisdicción Penal Militar, durante la turbación del orden público, para que pueda conocer de aquellos delitos que tengan relación con las causas que han originado la anomalía; la calificación de constitucionalidad de los Decretos Legislativos que han trasladado la competencia ya ha sido hecha por la Corte Suprema en relación a cada uno de los citados

antes (los números 271 de 1971, 1315 y 2034 de 1972), no solamente desde el punto de vista de la facultad que al Gobierno asigna el artículo 61 de la Carta para atribuir esta competencia a la jurisdicción militar, sino en cuanto a que la aplicación de procedimientos propios de esta justicia especial no significa creación de Tribunales especiales, ni sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo”.

Se observa finalmente, que en cuanto a la penalidad de los delitos a que el Decreto se refiere, es la señalada a los mismos en el Código Penal y las leyes modificatorias ya que aquel no trae otra y, además, como dice su artículo 2º las infracciones serán “entendidas en los términos del Código Penal”.

Siendo lo dispuesto en este Decreto un desarrollo racional de los preceptos 61, 170 y 121 de la Constitución para el Estado de Sitio, y conducentes las medidas en él contempladas, por las razones que atrás se expresaron, no hay quebrantamiento de ninguno de los preceptos de la Carta que se indican en el escrito de oposición, ni de ninguno otro.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1250 de 26 de junio de 1975, “por el cual se dictan medidas concientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Hugo Vela Camelo, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Grieco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Con base en los mismos motivos expuestos para salvar el voto en la sentencia que declaró

exequible el Decreto número 1142 de 1975 (artículos 2º y 3º), expresamos nuestra discrepancia con la decisión de la mayoría sobre la constitucionalidad del Decreto 1250 de 26 de junio último, específicamente los artículos 2º, 3º, 4º, 6º y 7º

Creemos que el estatuto mencionado quebranta la Carta Política en sus artículos 2º, 26, 28, 58, 61 y 170.

Debemos agregar, además, que si el factor de perturbación del orden público es el crecimiento de la delincuencia común, lógicamente debería adscribirse la función de juzgar a todos los sindicados a la justicia penal militar.

Tenemos que expresar también nuestra preocupación por las dificultades que puede ocasionar la aplicación de las normas cuestionadas, por

cuanto el inciso 1º del artículo 2º dispone que las infracciones para cuyo juzgamiento se otorga competencia a la justicia militar serán "entendidas en los términos del Código Penal", y sin embargo en todos los literales del mismo artículo se crean nuevos tipos penales, algunos de ellos diversos a los descritos en el Estatuto de las Penas, en forma tal que el juzgador no sabe si en cada caso concreto debe aplicar las normas del Código o las del Decreto; y en este último caso se encontraría con el escollo de que no se conmina ninguna pena para las conductas tenidas como punibles.

*Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón,
José María Velasco Guerrero.*

ESTADO DE SITIO

Se extiende a todo el territorio nacional. — Exequibilidad del Decreto legislativo 1249 de 1975, por el cual se extienden a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 20 de 10 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 10 de julio de 1975.

La Secretaría General de la Presidencia de la República, por medio de nota número 7779 de fecha 26 de junio de 1975, envió a esta corporación, para examen de constitucionalidad, el Decreto número 1249 de 1975, cuyo tenor es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1249 DE 1975

“(junio 26)

“por el cual se extienden a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio.

“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 desde la expedición del Decreto 1136 de 1975, mediante el cual se decretó el estado de sitio en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca, han continuado ocurriendo hechos delictivos, principalmente dirigidos contra los particulares, cuyas frecuencia y generalización alteran gravemente la paz pública y perturban o impiden el ejercicio de las libertades o derechos ciudadanos, reconocidos por la Constitución y por las leyes y esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático propio del Estado de Derecho;

“Que el Consejo de Estado dio concepto favorable para que el Gobierno, en el momento que lo estimare conducente, utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Extiéndese a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio, hechas para los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca, mediante Decreto 1136 de 1975.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 26 de junio de 1975.

“ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN. El Ministro de Gobierno, *Cornelio Reyes*. El Ministro de Relaciones Exteriores, *Indalecio Liévano Aguirre*. El Ministro de Justicia, *Alberto Santofimio Botero*. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rodrigo Botero Montoya*. El Ministro de Defensa Nacional, General *Abraham Varón Valencia*. El Ministro de Agricultura, *Rafael Pardo Buelvas*. El Ministro de Salud Pública, *Haroldo Calvo Núñez*. El Ministro de Desarrollo Económico, *Jorge Ramírez Ocampo*. El Ministro de Minas y Energía, *Eduardo del Hierro Santacruz*. El Ministro de Educación Nacional, *Hernando Durán Dussán*. El Ministro de Comunicaciones, encargado del Despacho de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime García Parra*. El Ministro de Obras Públicas, *Humberto Salcedo Collante*”.

Impugnación.

Dentro del término legal el ciudadano Tarsicio Roldán Palacio pide que se declare inconstitucional el Decreto 1249, por las siguientes razones principales:

Los motivos aducidos por el Gobierno en el considerando inicial del decreto impugnado “no justifican la declaración del estado de sitio, hecha con la finalidad evidente de substituir a los jueces naturales en el juzgamiento de los civiles por los ‘señores de la guerra’ y conlleva la violación directa del artículo 121 de la Constitución e indirecta de sus otros 2º y 55, pues aquél exige para el ejercicio de dicha atribución por el ‘Gobierno’, que exista, cuando menos, repito, una verdadera conmoción interna, objetiva, fácilmente palpable y sentida públicamente, similar, reitero, a la que produciría una invasión de tropas enemigas al territorio, o una guerra civil, o la inminencia de un golpe de estado por fuerzas regulares o irregulares, no una simple alteración de la paz pública, resultante de hechos delictuosos, principalmente dirigidos contra los particulares que no contra la existencia y seguridad del Estado y que corresponde reprimir a los jueces comunes...”

Estima así mismo el impugnador que el Gobierno, antes de dictar el Decreto 1249 debió pedir concepto especial al Consejo de Estado, lo que no hizo, basando su decisión en una opinión anterior de la misma entidad contencioso-administrativa.

Consideraciones:

El Gobierno puede “declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella”, por decreto que debe llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros y consultarse previamente con el Consejo de Estado (artículos 121, 141 C. N.)

El examen asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado. Todo lo cual se cumplió al expedirse el “Decreto legislativo número 1249 del 26 de junio de 1975”, y por ello es constitucional. La revisión de la Corte se reduce a estos extremos.

Respecto de la falta de un concepto especial del Consejo de Estado, importa destacar que, contra lo aseverado por el impugnador en este negocio, el Decreto 1249, al cual corresponde dar fe, dice en el último de sus considerandos: “Que el Consejo de Estado dio concepto favorable para que el Gobierno en el momento que lo estimare conducente, utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución”. El dicta-

men del Consejo de Estado que cita el Decreto 1249 se refiere a estado de sitio en todo el país o parte de él. Así consta en el decreto que se estudia. El Gobierno tuvo en cuenta ese concepto al declarar turbado el orden público en los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca por el Decreto 1136 de 1975. Ahora, en el Decreto 1249, ejerce la facultad constitucional de extenderlo a todo el país. Y lo hace por los mismos motivos de anormalidad, tal como, se repite, lo hace constar en el decreto que se examina. La proximidad de las fechas de expedición de los dos decretos (12 y 26 de junio últimos) y la motivación de ambos actos; denotan que han sido determinados por una situación comprendida por un mismo concepto del Consejo de Estado, el cual hoy se refiere al Decreto 1249 como antes cobijaba al 1136. De esta manera el referido dictamen ha agotado todos sus efectos.

La Corte, por último, no puede comprender, como se pide en la impugnación, el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar extendido el estado de sitio a todo el país, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, sin control de constitucionalidad, aunque las causas determinantes de la declaración de estado de sitio sí estén sometidas a la responsabilidad de que trata la segunda parte del inciso 7º del artículo 121.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

ES EXEQUIBLE el Decreto legislativo 1249 del 26 de junio de 1975, “por el cual se extienden a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio”.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno por medio del Secretario de la Presidencia de la República y del abogado de la misma entidad y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D’Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Ron-

callo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Hugo Vela Camelo.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la decisión anterior, en su integridad, por las mismas razones que hemos expuesto en iguales oportunidades y particularmente en la que se discutió el decreto por medio del cual el Gobierno levantó el estado de sitio y en que declaró el estado de emergencia económica previsto en el artículo 122 de la Constitución. En síntesis esas razones son las siguientes:

1ª El Decreto por medio del cual el Gobierno declara turbado el orden público y en estado de sitio el país, se funda en que existen hechos muy graves causantes de la perturbación.

2ª La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta puede ejercer tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos 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. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina "legislativos" porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una substitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

3ª El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere solo a estos decretos legislativos. El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de sitio y por someter luego de modo automático al control de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede impedir la comisión de excesos o abusos

en el ejercicio de tales facultades. Como por medio de ellos se puede suspender en lo pertinente la legislación ordinaria, tomar medidas represivas, limitar el ejercicio de garantías individuales y afectar otra clase de derechos, es por lo que la Constitución ha querido que la Corte los someta, aun de oficio, a su examen y decisión, para mantener el principio de que las facultades del estado de sitio hacen parte de un régimen jurídico cuyo patrón y medida sigue siendo la Constitución.

4ª Cuando el segundo inciso del artículo 121 habla de "los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente..." se está refiriendo claramente a los que puede dictar en desarrollo de las facultades contenidas en el primer inciso. Cuando establece en el tercer inciso que el Gobierno "no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos" sino solo suspenderlas, reafirma el mismo criterio, pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa limitada una vez que el estado de sitio ha sido declarado. Cuando el primer inciso del párrafo dispone que "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 aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad", vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues, como ya se dijo, esos son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en el primer inciso del artículo 121. Y, finalmente, cuando el artículo 214 de la Carta, al señalar la competencia de la Corte en esta materia (inciso 2º de la regla 2ª) dispone que "en los casos de los artículos 121 y 122 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren", está haciendo una clara e inequívoca referencia a los decretos legislativos, porque son los únicos que ha querido someter al control de la Corte Suprema.

5ª El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto legislativo número 1 de 1960 que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. Así resulta del texto del segundo inciso del artículo 1º del acto mencionado que dice así:

"El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara podrá decidir que cualquiera de los decretos

que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días y si así no lo hiciere, el decreto quedará suspendido...". En esta forma quedaba desde entonces excluida, por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como en el que declara que ha cesado la perturbación.

6ª *Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara turbado o restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo, abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su expedición automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto, o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retonarlo a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7) en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios cons-*

titucionalmente responsables de mantener el orden (artículo 121-8).

Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Angel García, Aurelio Camacho Rueda, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez.

Salvamento de voto.

A la parte motiva de la sentencia que declara constitucional el Decreto 1249 de 1975.

A pesar del profundo respeto que me merece la decisión de la mayoría de la Sala Plena, he considerado necesario exponer en este negocio mi criterio jurídico, en seguimiento de la actitud asumida cuando se estudió la emergencia económica, ya que no puedo justificar que el control constitucional se limite simplemente al aspecto de forma de los decretos que declaran tales estados.

Se trata de un decreto expedido en ejercicio de las facultades que al Presidente confiere el artículo 121 de la Constitución, por lo cual tiene la Corte competencia para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

El artículo 121, en sus tres primeros incisos, señala los casos en que el Gobierno puede declarar el estado de sitio, los requisitos para hacer esa declaración, y los efectos que produce dentro del orden jurídico; solamente en caso de guerra exterior o de conmoción interior, se permite declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Para este efecto el correspondiente decreto debe llevar la firma de todos los Ministros y el previo concepto del Consejo de Estado (artículo 141), así éste no sea favorable. Cumplidas estas condiciones, queda investido el Presidente constitucionalmente para adoptar por decreto todas las medidas extraordinarias que le autoricen las leyes o la Constitución, o que se conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes para tal situación. Los decretos dictados dentro de esos precisos límites, con la firma de todos los Ministros, tienen carácter obligatorio por el tiempo que dure el estado de sitio.

Especial significación tiene la prevención constitucional de que el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos y que sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio.

El resto de la normatividad del artículo 121 se refiere a las relaciones del Presidente con el Congreso originadas con motivo del estado de sitio, a las obligaciones y responsabilidad de su desempeño, lo mismo que de la de los Ministros y a la obligación de declarar restablecido el orden público cuando cese la guerra exterior o la conmoción interior.

El Decreto número 1249 de 26 de junio del año en curso, reúne los requisitos de forma exigidos por el artículo 121 de la Carta en cuanto se ha expedido con la firma de todos los Ministros y se ha solicitado previamente el concepto del Consejo de Estado. Además existen, como en los considerandos del mismo se anota, perturbaciones que afectan el orden público en el territorio nacional. Es, por consiguiente, constitucional la declaración de estado de sitio y el Presidente se halla investido de las facultades inherentes a tal situación jurídica.

No sobra anotar que el imperio de la Constitución no se termina, ni siquiera se suspende. En ella hay varias categorías de reglas; unas que el Gobierno debe respetar en todo tiempo; otras que expresamente confieren facultades para el estado de guerra o de conmoción interior; y, finalmente, otras cuya vigencia se condiciona al estado de normalidad. Las facultades del Gobierno se enmarcan dentro de las normas de estas dos últimas categorías y son válidas en cuanto tiendan al restablecimiento del orden perturbado.

Luis Sarmiento Buitrago.

Adhiero a la anterior adición a la parte motiva del fallo.

Eustorgio Sarria.

Fecha, ut supra.

DISTRITO ESPECIAL (BOGOTÁ)

Está sujeta a un régimen administrativo excepcional distinto al régimen municipal ordinario. Exequibilidad del artículo 2º del Decreto-ley número 3133 de 1968 en su parte final, que dice: "...Las atribuciones administrativas que confieren la Constitución y las leyes a las Asambleas y a los Gobernadores se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada por acta número 21 de 17 de julio de 1975.

Bogotá, D. E., 17 de julio de 1975.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare la inexecutable de la parte final del artículo 2º del Decreto extraordinario número 3133 de 1968, que a la letra dice:

"Las atribuciones administrativas que confieren la Constitución y las leyes a las Asambleas y a los Gobernadores se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor, de Bogotá, en lo pertinente".

Señala como violados los artículos 197 y 194 de la Carta Política. El concepto de la violación se hace consistir, respecto de cada texto, y en el orden en que viene presentado, en lo siguiente: El artículo 197 es atributivo de competencia a los concejos y, desde luego, al de Bogotá. La ley no puede adicionar dichas atribuciones; por lo mismo, el texto demandado, al hacer extensivo al de Bogotá las que el artículo 187 señala a las Asambleas, ha cambiado la estructura de las atribuciones constitucionales de la corporación. Sólo podía llevar tal extensión a lo dispuesto por los numerales 2 y 7 del citado artículo 187, porque así lo dispuso el artículo 189 de la Carta. Por otra parte, agrega, el numeral 4º del artículo 197 dispone que corresponde a los Concejos, y al de Bogotá, entre ellos, "crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determina la ley", en tanto que

la disposición acusada, al trasladar al Alcalde de Bogotá, las atribuciones que en lo pertinente tienen los Gobernadores, priva a las Juntas Directivas de aquellos organismos de la facultad propia de elegir los Gerentes de los mismos y la radica en cabeza del Alcalde, cuando en ninguna parte del estatuto constitucional se dan a este funcionario tales atribuciones. Al Concejo se le debe permitir, dice la demanda, que al organizar los institutos y empresas del Distrito, a propuesta o por iniciativa del Alcalde, ejerza su facultad organizadora o reorganizadora "...en tal forma que, por ejemplo, los gerentes de aquéllos sean elegidos por sus Juntas Directivas...". Cita como fundamento parcial de su demanda y ejemplo de una mala aplicación de los textos constitucionales y legales vigentes, un Decreto del Alcalde Mayor de Bogotá, señalado con el número 334 de 3 de abril de 1974, por medio del cual se dispone que los Gerentes y Directores de los institutos y empresas descentralizados del Distrito Especial, sean nombrados por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Por último, los argumentos relativos a violación del artículo 194 sobre atribuciones de los Gobernadores, contemplan un enfrentamiento del precepto demandado con todos los numerales que integran aquel texto constitucional. Pero luego de un repaso que va haciendo el actor de cada uno, acepta que todos, con excepción de los señalados con los números 4 y 6, ineso 2º, son legalmente idóneos y, por tanto, centra su concepto de violación solo sobre estos últimos, en cuanto, a más de ser adiciones legales a las atribuciones constitucionales del Alcalde Mayor, señaladas en el artículo 197, no se avienen con la organización —también constitucional— del Distrito Especial. El texto demandado, se afirma, no podía traspasar indiscriminadamente al Alcalde de Bogotá, atribuciones que la Carta no le dio y que el artículo 194 de la misma ha reserva-

do a los Gobernadores habida consideración de su naturaleza especial. Vuelve sobre la afirmación de que se ha privado a las Juntas Directivas de los institutos descentralizados de la prerrogativa constitucional de nombrar a los Gerentes de los mismos, lo cual resulta de haberlos convertido en agentes del Alcalde Mayor por asimilación de lo que ocurre entre ellos y los Gobernadores en establecimientos de la misma clase, pero del orden departamental. Finalmente, cita en apoyo de sus tesis la doctrina de la Corte sentada en fallo de 4 de septiembre de 1969 a propósito de la elección del Personero de ternas enviadas al Concejo por el Alcalde Mayor.

* * *

Al emitir concepto, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte se abstenga de decidir el fondo de la cuestión planteada en la demanda, porque adolece de una falla que la hace sustantivamente inepta, a saber: el artículo 2º del decreto demandado tiene dos partes. Por la primera se dispone que la Administración del Distrito no estará sujeta a las atribuciones de la Asamblea ni a las de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca; y por la segunda, se ordena que las atribuciones que la Constitución y las leyes dan a las Asambleas y Gobernadores, se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente. Dice el Jefe del Ministerio Público que esta segunda parte es consecuencia indispensable e indisoluble de la primera y que ambas integran una proposición jurídica. Como la demanda solo se refiere a la porción final del precepto, la Corte no puede aceptar tal escisión que pone de presente una ruptura de la proposición aludida.

Consideraciones.

La Corte no participa del concepto del señor Jefe del Ministerio Público. Del hecho de que la primera parte del texto disponga que el Distrito Especial no estará sujeto a las disposiciones de la Asamblea ni del Gobernador del Departamento, no se sigue necesaria y absolutamente que las atribuciones de aquella entidad y funcionario tuviera que ser otorgadas al Concejo y al Alcalde de Bogotá. Se trata de dos situaciones jurídicas diferentes, al punto de que bien pudo la norma, con apoyo en el texto 199 de la Constitución, haber señalado otro sistema de administración, o haberse abstenido de adicionar el ordinario de los Municipios para que así se aplicara en la capital de la República. Por lo mismo si el legislador dispuso lo que se contiene en la parte

del precepto que es objeto de la controversia y de ello resulta que el Distrito, en su conformación político-administrativa, se acerca más a lo que es un departamento que a un municipio, lo hizo como expresión soberana y autónoma de su proceder y no porque en el terreno lógico una de las dos partes de la norma no pueda concebirse ni subsistir sin la otra.

1. *Conforme al artículo 199 de la Carta, "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". Se prevé así el establecimiento de un régimen administrativo excepcional para la capital del país, en atención a la importancia de la entidad, al número cada vez mayor de habitantes que tiene y, al funcionamiento de los servicios públicos que le son propios. Sobresalen en el texto constitucional dos rasgos fundamentales: a) Que la capital sea organizada como un Distrito Especial; b) Que dicha organización no está necesariamente sometida al régimen administrativo municipal ordinario, esto es, al previsto en la Constitución para todos los municipios del país.*

2. *La Constitución consagra una serie de normas anejas al sistema republicano, que no pueden ser desconocidas o contrariadas por la ley, so pretexto de organizar al Distrito Especial; y otras reglas de carácter específico, atinentes a la ciudad de Bogotá, o capital de la República, que tampoco pueden ser alteradas. A las primeras pertenecen, por ejemplo, el de que haya un Alcalde que es a la vez agente del Gobierno y Jefe de la Administración (artículos 109 y 201); que haya un Concejo Municipal cuyos miembros sean de elección popular (artículo 196); que ese concejo disponga, por regla general, y por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración; que vote las contribuciones y gastos locales con arreglo a la Constitución y a la ley; que expida anualmente el presupuesto de rentas y gastos y elija Personero y Tesorero y los demás funcionarios que requiera la administración y que la ley determine (numerales 1, 2, 5 y 6-A, 197); el de que sus bienes son propios y gozan de la misma protección que los de los particulares (artículo 183). Hacen parte de las segundas, por ejemplo, el nombramiento del Alcalde por el Presidente de la República (artículo 109), la distribución de ciertas rentas entre Bogotá y Cundinamarca (artículo 200) y las atribuciones especiales sobre iniciativas de acuerdos relativas a determinadas materias (artículo 189 parágrafo).*

Esos preceptos que, se repite, responden unos a la ideología política de la Constitución, y obe-

decen otros a las necesidades propias de la capital, no pueden ser desconocidos por las leyes que organicen el Distrito Especial. Solo es factible a ellas dictar las que estén enderezadas a disponer y desarrollar su sistema de administración, objetivo para el cual fueron autorizadas por el artículo 199 de la Carta.

3. *El citado artículo 199, en lo que plantea la demanda, se relaciona con el alcance del numeral 3º del artículo 197 y con el inciso 1º del artículo 198, puesto que los dos primeros se refieren al señalamiento de la estructura de la administración municipal; el uno, en cuanto autoriza al legislador para organizar la capital como Distrito Especial, lo que obviamente comprende tal estructura; el otro en cuanto dispone igual cosa para todos los municipios restantes como atribución del Concejo y el último en cuanto faculta al legislador para establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración. Ya, sin el artículo 199, aquella "estructura" podía ser fijada por los Concejos, pero "con arreglo a la ley", o lo que es lo mismo, era ésta y sigue siéndolo, el estatuto primordial que señala a todos los Cabildos las bases de organización de los Municipios, salvo lo que antes se ha dicho sobre algunos textos de la Constitución. Hoy, después de la expedición del artículo 199, que corresponde a la enmienda de 1945, el Municipio de Bogotá, llamado Distrito Especial y capital de la República, debe tener leyes (básicas) que señalen dicha estructura, y a ellas debe someterse el Concejo. El principio, en sí mismo, no contiene, pues, ninguna novedad, salvo la de haber recibido el legislador del constituyente (artículos 198-1 y 199) autorización expresa para separarse del régimen administrativo municipal ordinario en orden a procurar una organización y administración diferentes para la capital.*

4. La Corte, en la sentencia citada por el actor del mes de febrero de 1969, luego de resaltar la similitud de atribuciones entre los órganos departamentales (Asamblea y Gobernador) y los del Distrito Especial de Bogotá (Concejo y Alcalde), expresó, entre otros conceptos, el siguiente: "Cabe anotar adicionalmente, que en virtud de la designación directa del Alcalde por el Presidente de la República, se reliva la asimilación de Bogotá a las condiciones de Departamento, especialmente en cuanto a su autonomía respecto a las decisiones del Gobernador de Cundinamarca y de su Asamblea. Y por el aspecto fiscal, esa asimilación para efectos de recibir ciertas participaciones de origen nacional, se pone de mani-

fiesto en los incisos 2º y 3º del artículo 53 del Acto legislativo número 1 de 1968 (188 de la codificación). En consecuencia, el legislador no podrá variar esa proporción, aduciendo las presuntas facultades del texto original del artículo 199".

Las dos características anotadas por el fallo citado, son de suma importancia en la definición del problema planteado, porque en ellas radica la esencia de la nueva situación administrativa y política del Distrito Especial de Bogotá, y porque a ella está vinculada la disposición del texto que se examina. En efecto, *el hecho de que la enmienda constitucional de 1945 hubiera erigido al Alcalde de Bogotá en agente directo del Presidente, implica que rompió, respecto de aquel funcionario, el hilo jerárquico tradicional que marca la centralización política y que va directamente del Presidente a los Gobernadores y de éstos a los Alcaldes, para ponerlo en forma directa e inmediata bajo la dependencia del Presidente, sustrayéndolo a la autoridad departamental. Y la circunstancia de que hubiera señalado al Distrito patrimonio y rentas especiales para distribuir con el Departamento de Cundinamarca, en la proporción que señale la ley, pone de relieve el otro extremo que remata la autonomía del mismo, con lo cual, como lo advirtió la Corte, quedó asimilado más a un departamento que a un municipio corriente. Tal asimilación se robustece y hace más patente con el régimen de administración especial que se le ha dado y que aún puede dársele con apoyo en lo dispuesto por los artículos 198 y 199 de la Carta, y con el otorgamiento al Alcalde de iniciativa sobre los acuerdos que vayan a regular materias especiales que en lo departamental deben dictar las Asambleas, a iniciativa de los Gobernadores. (189 parágrafo).*

5. *La demanda pretende enfrentar la segunda parte del artículo 2º del Decreto extraordinario número 3133 de 1968, primero con el artículo 197 y después con el 194, ambos de la Carta. El primero señala las funciones corrientes de los Concejos Municipales, parte en forma expresa y parte a modo de referencia al expresar que ejercerán también "las demás funciones que la ley les señale". Admitiendo que estas funciones (artículo 187) competen también al Concejo del Distrito Especial, y sin que sea necesario ahora hacer un examen pormenorizado de cada una, ocurre que ninguna de las fijadas por el 197 resulta contradicha o disminuida o menguada por el texto legal que se estudia. Ante tal evidencia, el actor funda su querrela en la afirmación de que las adiciona con las que en el orden departamental corresponden a las Asambleas, ampliación para*

la cual no está autorizado el legislador. No hay, pues, respecto de este primer planteamiento una contrariedad de textos ni de principios entre el decreto y la Carta; de donde resulta, en definitiva, que el actor lo que plantea en el fondo es la violación de un texto constitucional, el 197, por otro texto constitucional, el 187, al estimar que las atribuciones que éste establece para las Asambleas desconocen, por adición, o exceso, las que aquél señala para los Concejos y especialmente para el del Distrito Especial, cuestión que por sí sola hace imposible el estudio que se exige. Esto no obsta para afirmar que, si como queda dicho, y como lo ha afirmado la Corte en sentencia de 15 de mayo del año que cursa, la atribución constitucional que dio al legislador el artículo 199 de la Carta tiene por objeto adecuar la administración del Distrito a sus muchas y crecientes necesidades y tecnificarla administrativamente para darle un gobierno serio y útil, bien puede la ley, apartándose del régimen administrativo corriente y ordinario de los Concejos, dar al de Bogotá y al Alcalde Mayor, nuevas funciones o reorientar las existentes con el propósito de que se cumplan aquellos fines. De otra suerte, la citada atribución constitucional carecería de objeto, pues si de mantener lo existente en forma absoluta se trata, para tal logro no era necesaria una enmienda de la Constitución como la expedida en 1945. De consiguiente, cuando el aparte del artículo cuya legitimidad se discute, dispone que el Alcalde Mayor de Bogotá y el Concejo del Distrito Especial tendrán, en su orden, las atribuciones que en lo departamental la Constitución y las leyes dan a los Gobernadores y a las Asambleas, respectivamente, no viola el artículo 197, sino que expresa, en términos generales, un desarrollo normal de la facultad concedida al Congreso por el artículo 199 de la Carta.

* * *

Respecto de la violación que se afirma del artículo 194, se tiene lo siguiente: Señala el texto las atribuciones del Gobernador en 10 numerales, el último de los cuales las adiciona con las demás que la propia Carta y las leyes establezcan. No obstante que, como antes se anotó, el actor admite que todas, con excepción de las contempladas en los numerales 4º y 6-2 son viables para ser ejercidas por el Alcalde Mayor del Distrito y se arreglan al orden constitucional de los Concejos, la Corte las examinará, pues deben ser aplicadas por ministerio de la norma ahora acusada, "en lo pertinente", esto es, en todo aquello que corresponda al orden distrital o municipal de Bogotá.

Cumplir y hacer que se cumplan en los Departamentos los decretos y órdenes del Gobierno (1) equivale a que el Alcalde Mayor tiene la misma función en el Distrito Especial, y ello se justifica y explica porque siendo un agente del Presidente, es su representante político y administrativo y como tal tiene el deber de ser ejecutor de sus disposiciones, bien sean inmediatas y directas, ya se contengan en decretos. Dirigir la acción administrativa del Departamento (léase Distrito Especial), nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración (2º), es consecuencia obligada y necesaria de ser, de un lado, el Alcalde, Agente del Presidente y Jefe de la Administración Municipal, y superior jerárquico de sus propios subalternos, y agentes, del otro. Ninguna regla constitucional o principio legal se opone a que esta atribución sea ejercida. Presentar oportunamente al Concejo Distrital los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto de rentas y gastos (3º), es misión propia del Jefe de la Administración, como orientador y responsable de la misma y por tener bajo su dirección y a su disposición los elementos de información y técnicos para lograr que tales proyectos sean un reflejo de la realidad. Es, además, atribución de todos los concejos, señalada en la regla 5ª del artículo 197 de la Carta. Llevar la voz del Distrito y representarlo administrativa y judicialmente, pudiendo delegar esta representación, es, del mismo modo, consecuencia obligada del carácter constitucional de Agente del Presidente y Jefe de la Administración. Auxiliar a la justicia como lo determine la ley (5º) es tarea que compete obligatoriamente al Gobierno, en toda la extensión institucional del término, y primordialmente en un régimen democrático que funciona con arreglo al principio consignado en el artículo 55 de la Carta. El Gobierno es no solo ejecutor de las leyes, sino factor decisivo en el cumplimiento de las decisiones judiciales para que la Rama Jurisdiccional, desprovista naturalmente de fuerza, mantenga en todo instante el poder decisorio y prominente que le asignan las leyes. De ahí que tal deber le haya sido asignado al Presidente y sus Ministros (artículo 119-2), a los Gobernadores (164-5), al Alcalde Mayor del Distrito Especial por ministerio del artículo que se estudia, y a los Alcaldes comunes por disposiciones legales. La atribución séptima no está dentro de "lo pertinente", pues se trata de objetarlas ordenanzas y de promulgarlas, y está fuera de la

competencia de los Alcaldes por sustracción de materia. En cambio, la de revisar los actos del Concejo por el aspecto de la constitucionalidad, la legalidad o la inconveniencia, que viene a ser el mismo poder de objeción, es acto de colaboración entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa aunque tratándose de Concejos y Asambleas no se debe hablar en rigor de función legislativa sino principalmente administrativa. En lo nacional la ejerce el Presidente en relación con las leyes (artículos 86 y 90); en lo departamental los Gobernadores sobre las ordenanzas (164-7); en el régimen ordinario de los Municipios los Alcaldes sobre los acuerdos y en el Distrito Especial el Alcalde Mayor respecto de los acuerdos del Concejo Distrital, bien por disposición de leyes corrientes, ora de normas especiales como en el último caso. La atribución novena, parte primera, relativa a la creación, supresión y fusión de empleos que demande el servicio distrital y señalamiento de sus asignaciones, es correlativa de la señalada al Concejo en el inciso 3º del artículo 197, para fijar la estructura de la administración e implica la misma distribución de competencias que la enmienda constitucional de 1968 estableció en orden a la organización de la Rama Administrativa o Ejecutiva del Poder. Pero debe aplicarse con las restricciones que surgen del inciso 6º del artículo 197 que señala precisamente algunos funcionarios cuya elección corresponde al Concejo, como el Personero y el Tesorero. Y en cuanto a la segunda parte del texto, que establece para el Alcalde del Distrito prohibición de crear, con cargo al Tesoro Distrital, obligaciones que excedan el monto fijado en el presupuesto para el respectivo servicio, en nada choca con las atribuciones constitucionales y legales de los Concejos, sino que, por el contrario, supone una medida de orden fiscal indispensable para el ejercicio serio y equilibrado del Gobierno. Igual precepto existe para lo nacional y para lo departamental, pues se aspira así a mantener el mismo ritmo ordenado a lo largo de toda la administración pública.

Como puede observarse, las atribuciones que se han examinado en nada quebrantan los principios constitucionales básicos que atrás se indicaron como rectores de la organización del Distrito Especial, sino que, por el contrario, se arreglan a él y responden al criterio de la Corte conforme al cual el artículo 199 de la Carta, al autorizar al legislador para organizar el Distrito en forma especial pudiendo separarse, para ello, del régimen constitucional ordinario de los restantes municipios, le abrió el camino para que lo elevara prácticamente a la categoría de Depar-

tamento. Ello explica también porqué el estatuto legal orgánico del Distrito Especial, al cual pertenece el artículo parcialmente cuestionado ahora, dio al Alcalde, de modo expreso y como atribuciones propias, todas las que acaban de comentarse, con excepción de objetar las ordenanzas, en los numerales 1, 2, 4, 5, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 16.

* * *

Resta examinar la atribución del numeral 6-2 del artículo 164 de la Carta, conforme a la cual corresponde al Gobernador (en este caso al Alcalde del Distrito Especial de Bogotá), el nombramiento de los representantes de dicho Distrito en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, por ser agentes del Jefe de la Administración Municipal. El actor resume su cargo en los siguientes términos: "El reparo que me permito formular sobre el inciso segundo del artículo 6º, del artículo 197 (sic se trata del 194) de la Constitución para que se haga extensivo al señor Alcalde Mayor de Bogotá... , lo hago consistir especialmente en que en esa forma se privaría al Concejo de Bogotá de estructurar los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y las empresas comerciales e industriales del Estado conforme a la iniciativa del señor Alcalde y la decisión del Cabildo" (sic).

6. La locución "estructura de la administración", y el concepto que implica, fueron introducidos en nuestro régimen constitucional por la enmienda de 1968. En lo que hace a lo nacional, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta, la Corte ha dicho repetidamente qué entidades la integran, y agregado que la función de señalarla se contrae a la creación de los organismos de mando administrativo y a la fijación de sus funciones generales. Igual criterio ha sentado respecto de la llamada estructura de la administración departamental (187-5 y 194-9). En cuanto al Distrito Especial de Bogotá, puede hacerse igual cosa, con tanta mayor razón cuanto que, como se ha repetido, la propia Carta autoriza a la ley o leyes que lo organicen, para señalar las modalidades administrativas de tal organización y de su funcionamiento. Tal la aplicación y alcance del artículo 199 de la Carta, cuyo texto, que se repite, dice: "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". La síntesis es que el Concejo, con base en la ley orgánica especial, puede señalar la estructura de la administración distri-

tal y las funciones generales de sus órganos, y que luego la administración, a través del Alcalde, Jefe constitucional de ella, señala las funciones especiales de los empleados que deben atenderla.

Se trata ahora, en el caso concreto, de saber si las disposiciones demandadas, son normas de administración y obedecen al criterio trazado, o si, por el contrario, chocan con las bases esenciales de organización constitucional de los municipios y, en particular, con el Distrito Especial, a que atrás se hizo referencia.

Se tiene, pues, que la estructura de la administración del Distrito, según los términos del numeral 3º del artículo 197, la fija el Concejo con arreglo a la ley y no de modo arbitrario. Se trata de una correlación y coordinación de tareas entre el legislador y el Cabildo, pues el primero debe señalar las condiciones y el segundo respetarlas. El artículo 199 de la Carta insiste en esta cuestión fundamental. Por lo demás, al dar el Decreto-ley 3133 de 1968 al Alcalde Mayor las atribuciones del Gobernador de Cundinamarca, en lo pertinente, guardó concordancia con el texto constitucional que lo hace agente directo del Presidente de la República y su conducto normal para el desarrollo de la política relacionada con las entidades descentralizadas. Se mantiene así un criterio institucional uniforme en todos los niveles de la administración, pues igual función compete al Presidente en relación con los entes del orden nacional, y a los Gobernadores con los de carácter departamental (arts. 120-5, 194-6). De otro modo resultaría difícil, si no imposible, cumplir la tarea que al Alcalde señala el ordinal 6º, primera parte, del artículo 194, de coordinar las actividades y servicios que dichas entidades prestan dentro del Distrito Especial, y que la propia demanda considera inobjetable. El artículo constituye un todo y su desarticulación conceptual implicaría una ruptura práctica de las finalidades a que está destinado.

La demanda sostiene que las Juntas Directivas tienen la atribución constitucional de nombrar los Directores de los establecimientos mencionados. Debe afirmarse que ni el texto constitucional 197, ni en ningún otro, aparece dicha facultad. Señalar la estructura de la administración es determinar, como se dijo atrás, los órganos de mando y sus funciones generales, pero dicha tarea no debe confundirse con la atribución del nombramiento y remoción de quienes constitucional y legalmente son agentes del Poder Ejecutivo. Por otra parte, unos son los representantes del Alcalde en las Juntas y sus Directores que como Agentes de aquél, son de su nombramiento, y otros son los representantes del Con-

cejo en las mismas, los cuales pueden y deben ser elegidos por el mismo con arreglo al inciso 6º del artículo 197, y siempre que la ley los haya autorizado para ello. En este caso, tales representantes están previstos en los artículos 75, 76 y 77 del decreto-ley orgánico del Distrito, varias veces citados en este fallo. Pero de que tenga facultad legal para elegir los representantes o vigilantes suyos en las Juntas, no puede inferirse que éstas elijan a quienes llevan la dirección y representación ejecutiva. Se hace indispensable repetir aquí que la atribución que la demanda pretende para las Juntas Directivas no se encuentra en el citado artículo 197-6, que se refiere exclusivamente a la capacidad de los Concejos para elegir ciertos funcionarios, como el Personero y el Tesorero y las demás que la ley determine, ni en ningún otro texto de la Carta.

No se ve, por todo lo dicho, que el artículo 2º, objeto de la acción, quebrante los textos constitucionales indicados por la demanda ni otro alguno.

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

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 2º del Decreto-ley número 3133 de 1968 en su parte final, por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, que dice así: "... las atribuciones administrativas que confieren la Constitución y las leyes a las Asambleas y a los Gobernadores se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente".

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Hugo Vela Camelo, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviña Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

JURISDICCION PENAL MILITAR

La ampliación de su radio de acción es acto típico del estado de sitio. — La Corte reitera lo dicho en sentencia de enero 15 de 1973. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1413 de 1975, “por el cual se crean unos cargos en la jurisdicción Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada, acta número 23 de 31 de julio de 1975.

Bogotá, 31 de julio de 1975.

I. El control constitucional.

1. La Presidencia de la República, con fecha 17 de julio del año en curso remitió a la Corte copia del Decreto Legislativo número 1413 de fecha 17 de los mismos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, se ordenó la fijación en lista del negocio, por el término legal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969.

II. Texto del Decreto.

1. DECRETO NUMERO 1413 DE 1975

(17 de julio)

por el cual se crean unos cargos en la jurisdicción Penal Militar 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 y en desarrollo de los Decretos Legislativos números 1136 y 1249 de 1975,

Decreta:

Artículo 1º Créanse los siguientes cargos en la jurisdicción Penal Militar:

a) Nueve (9) plazas de Magistrados del Tribunal Superior Militar, que conformarán las Salas Cuarta, Quinta y Sexta;

b) Seis (6) Fiscalías de Tribunal Superior Militar, que llevarán los números Cuatro, Cinco, Seis, Siete, Ocho y Nueve;

c) Quince (15) Asistentes Judiciales, para los Despachos que se crean en los literales a) y b), y

d) Tres (3) Asistentes Judiciales y un (1) Auxiliar de Oficina para la Secretaría del Tribunal Superior Militar.

Artículo 2º Los cargos creados por el presente Decreto funcionarán mientras subsista el estado de sitio, declarado por los Decretos Legislativos 1136 y 1249 de 1975.

Artículo 3º Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales a que haya lugar.

Artículo 4º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 17 de julio de 1975.

2. Al pie de este Decreto están las firmas del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho.

III. Antecedentes.

Como antecedente inmediato de este Decreto Legislativo están los Decretos de igual calidad jurídica, números 1136 y 1249 de 1975, por medio de los cuales se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el país.

IV. Consideraciones.

Primera.

1. El régimen jurídico del estado de sitio está definido en el artículo 121 de la Constitución

Política. El alcance de los poderes o facultades excepcionales que en tal evento tiene el Presidente de la República, los ha precisado la doctrina de la Corte, de modo especial en los fallos de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo de 1970, 14 de febrero de 1973 y 10 de julio de 1975, entre otros. Dicha doctrina o criterio se mantiene para la calificación del presente Decreto legislativo.

2. *La función jurisdiccional se ejerce por órganos previstos en la Constitución; unos singularizados por la misma y otros por la ley. Los primeros son los comunmente denominados "órganos judiciales", a saber: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Tribunales Administrativos, los Jueces Superiores, los Jueces de Menores, los Jueces de Instrucción Criminal, los Jueces de Circuito y los Jueces Municipales.*

Las siguientes normas de la Constitución, en su contenido y alcance, concuerdan con lo dicho: artículos 58, 136, 137, 139, 141, 147, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157 y 158; Plebiscito de 1957, artículo 12.

Los segundos, como el contemplado en el Decreto 1413 de 1975 que se revisa, creados por la ley, con fundamento en la Constitución, si bien es cierto que ejercen de modo excepcional la función jurisdiccional no tienen la autonomía, ni la estabilidad, ni la categoría de los primeros, o sea de los llamados "órganos judiciales". La ley puede ampliar o no su radio de competencia, modificar su integración, o el sistema de nombramiento de sus miembros y el período de su ejercicio. En cambio, en relación con la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales y Jueces mencionados en el punto dos de esta consideración, existen normas constitucionales que garantizan su independencia funcional, su sistema de elección, su período de ejercicio, su integración, el monto de sus asignaciones, en fin, su permanencia y vinculación al servicio de la justicia. Y es claro, que respecto de estos "órganos judiciales" la ley no puede adoptar preceptos, que directa o indirectamente, desconozcan esas garantías. Y tampoco el Presidente de la República, en ejercicio de los poderes de estado de sitio, puede hacerlo. Lo cual no obsta para que la ley determine el número de sus miembros, según las necesidades del caso.

Segunda.

1. Por Decreto Legislativo número 2035 de 8 de noviembre de 1972, en ejercicio de los mismos

poderes invocados por el Presidente de la República para dictar el Decreto 1413 que ahora se revisa, se adoptaron medidas semejantes; y la Corte en sentencia de 15 de enero de 1973 lo declaró exequible. Entonces la entidad expuso:

"Acto típico del estado de sitio es ampliar el radio de acción de la jurisdicción penal militar, durante la turbación del orden público, para que pueda conocer de aquellos delitos que tengan relación con las causas que han originado la anomalía; la calificación de constitucionalidad de los Decretos Legislativos que han trasladado la competencia ya ha sido hecha por la Corte Suprema en relación a cada uno de los citados antes, no solamente desde el punto de vista de la facultad que al Gobierno asigna el artículo 61 de la Carta para atribuir esta competencia a la jurisdicción militar, sino que, en cuanto a la aplicación de procedimientos propios de esta justicia especial, no significa creación de Tribunales Especiales, ni sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo.

"Para el preciso caso que se estudia, la ampliación del Tribunal Militar, con otra Sala y los respectivos funcionarios y empleados, es una consecuencia que aparece del aumento de trabajo por el volumen de negocios que se le han atribuido; esto explica y justifica suficientemente la medida transitoria que el Gobierno adopta por el Decreto 2035 que se revisa".

2. Las anteriores razones son suficientes para afirmar la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 1413 de 17 de julio de 1975. Su conducencia para el restablecimiento del orden público es manifiesta, e incide, de modo sustancial, en una de las causas importantes de la perturbación. Los demás artículos del Decreto, (3 y 4), son consecuencia de los precedentes.

V. *Decisión.*

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 número 1413 de 17 de julio de 1975, "por el cual se crean unos cargos en la jurisdicción penal militar y se dictan otras disposiciones".

Comuníquese al Gobierno, e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Hugo Vela Camelo, José María Esquerro Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaiga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Por las razones expuestas anteriormente en relación con las sentencias que declararon la constitucionalidad de los decretos que otorgaron competencia para el juzgamiento de delitos comunes a las autoridades militares, nos permitimos exponer ahora nuestro disenso de la providencia que encuentra conforme con la Constitución Política el Decreto 1413 de 1975.

Anotamos además que cuando la sentencia en su consideración segunda precisa y especifica los órganos o instituciones que ejercen la Rama Jurisdiccional del Poder Público, contradice abiertamente las previsiones del artículo 58 de la Carta y quebranta el artículo 31 del Código de Procedimiento Penal, que no ha sido declarado inexecutable, y que transcribimos in integrum para mayor claridad:

“Artículo 31. Quiénes administran justicia penal. La administración de justicia en el ramo penal se ejerce de manera permanente por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, las salas penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el Tribunal Superior de Aduanas, los jueces superiores, los jueces de Circuito, de instrucción, municipales, territoriales, de menores, penales y promiscuos y los jueces de Distrito Penal Aduanero.

“En casos especiales se ejerce por el Senado, los tribunales militares, algunas autoridades de policía, y aun por los particulares en calidad de jurados, que participan en las funciones judiciales, sin que el ejercicio transitorio de esas funciones ni la participación ocasional en ellas incluya a tales entidades, ni a los empleados que las componen, ni a los citados particulares, en la jerarquía llamada por la Constitución Organo Judicial”.

Fecha, ut supra.

Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

Salvamento de voto.

Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*:

Los suscritos Magistrados se apartan de la motivación y decisión del fallo anterior, por las mismas razones expuestas en salvamento de voto al fallo de 15 de enero de 1973, sobre el Decreto Legislativo número 2035 de 1972, ya que la situación que ofrece el Decreto sometido ahora a la revisión de la Corte, es igual a aquél antecedente. Tales razones son:

La Corte ha sido reiterada al afirmar que los poderes excepcionales de que resulta investido el Presidente por virtud de la declaración regular de turbación del orden público, lo autoriza para tomar de modo transitorio, todas aquellas medidas precisamente encaminadas a restablecerlo. Ha agregado que siendo su misión principal mantener el orden público y responder por él, dichas medidas no pueden afectar en modo alguno la estructura de los órganos del Estado, los cuales, por separado y conjuntamente, integran el sistema cuya guarda se le ha encomendado.

La historia de la reforma del artículo 121 de la Carta, en sus últimos años, tiene en su raíz, y como causa, la que en unas ocasiones fue necesidad, y en otras hábito inadecuado, utilizar las atribuciones insitas en el precepto para asumir la totalidad de las funciones propias del Congreso, al punto de que el instrumento teóricamente idóneo para mantener el orden y restablecerlo, quedó convertido en el más útil para su destrucción. Gradualmente se fue haciendo imposible el levantamiento de los estados de sitio, porque la gravedad de las medidas tomadas, su alejamiento de los hechos perturbadores y los daños que sobrevendrían al dejar de regir, como lo prevén el texto y correcto entendimiento del precepto, lo hacían cada vez más difícil. Había pues, que prolongarlo, o entrar en dispendiosas negociaciones con el Congreso para que convirtiera en disposiciones permanentes aquellas que, por su especial origen y finalidad, no podían serlo.

Fue igualmente necesario escindir el contenido y alcance que se dio al artículo 121, en cuanto instrumento para atacar, ya no sólo los hechos mismos de la perturbación, sino sus causas. Las nociones de orden público político y orden público económico, difícilmente concretadas en la doctrina constitucional, pero implícitas en el texto primitivo, exigían un tratamiento separa-

do. Así se explica en mucha parte la presencia del actual artículo 122 de la Carta, cuyos supuestos y mecanismos de acción no coinciden con los que siguen caracterizando los del 121, después de la reforma. Queremos significar que las medidas de orden económico que solían tomarse con apoyo, en el último, bajo el pretexto, cierto o errado, de ser causas de la perturbación, así como otras de parecida naturaleza, ya no pueden tomarse sino exclusivamente en épocas de normalidad por el Congreso, o por el Presidente investido de las facultades del artículo 76-12, o por medio del artículo 122 que se viene citando.

En el caso presente el Tribunal Superior Militar y los Jueces Militares hacen parte de la estructura de una de las Ramas del Poder Público, que es la Jurisdiccional, y tienen como función las de aplicar el derecho en la especialidad castrense. Sus funciones y modo de ejercerlas se hallan previstas en la Constitución y desarrolladas en la ley. Las urgencias de un estado de perturbación pueden justificar que esas funciones se aumenten o disminuyan, o, como ha venido ocurriendo, se hagan transitorios cambios de competencia para que, por medios que se presumen más rápidos y psicológicamente más efectivos, esa jurisdicción especial conozca de negocios que

comunmente son de competencia de la justicia ordinaria. Pero la estructura misma del organismo, no puede ser alterada mediante la creación o disminución de Salas, o Magistrados en los Tribunales o de Jueces, porque ello vale tanto como alterar la estructura misma de la Rama Jurisdiccional, hecho que no parece ser conducente ni necesario para el restablecimiento del orden, sino que por su naturaleza compete resolver al Congreso. Este fue, en nuestro sentir, el alcance del fallo de la Corte fechado el 27 de abril de 1972, cuando, al declarar exequible el Decreto 421 de 23 de marzo de 1972 que alteró el régimen de vacaciones de los Jueces de Instrucción Criminal, aceptó que mediante las atribuciones del artículo 121 podían introducirse cambios en ciertas funciones de los órganos del Estado, cuando ello se hiciera necesario para guardar mejor y más efectivamente los derechos ciudadanos pero no alterar la conformación y estructura de tales órganos.

Por lo anterior consideramos que el Decreto consultado es inexecutable.

Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alfonso Peláez Ocampo.

ESTADO DE SITIO

Jurisdicción Penal Militar. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto 1412 de 1975, con excepción de las frases “en donde comenzará a cumplir la pena impuesta” e “y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional” con que terminan los artículos 3º y 4º del mismo decreto, las cuales se declaran inexecutable.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 24 de 14 de agosto de 1975.

Bogotá, D. E., 14 de agosto de 1975.

De la Presidencia de la República ha sido enviada a la Corte Suprema para revisión constitucional, una copia auténtica del Decreto legislativo número 1412 de 1975 (julio 17), expedido en ejercicio de las facultades que al Gobierno confiere el artículo 121 de la Carta para los casos de estado de sitio. Dice así:

“DECRETO LEGISLATIVO Nº 1412 DE 1975
“(julio 17)

“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 confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo de los Decretos legislativos números 1136 y 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Las autoridades civiles o militares que conforme a las disposiciones vigentes, incluidas las de estado de sitio, retuvieren o capturen personas por la comisión de hechos que a esas mismas autoridades no correspondiere juzgar o sancionar, deberán poner los capturados a disposición del juez competente para investigar

los hechos, dentro de las 48 horas siguientes a la captura, junto con las pruebas allegadas.

“Artículo 2º En los procesos por delitos comunes adscritos al conocimiento de la Justicia Penal Militar, la indagatoria deberá recibirse dentro de los tres (3) días siguientes a aquel en que el capturado haya sido puesto a disposición del juez. Terminada la indagatoria o vencido el término aquí señalado, la situación del aprehendido deberá definirse dentro de los seis (6) días siguientes, ordenando su detención preventiva, si hubiere prueba que lo justifique, o su libertad inmediata. Estos términos se aumentarán hasta otro tanto si hubiere más de dos capturados en el mismo proceso y la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha.

“Artículo 3º A partir de la vigencia del presente Decreto y mientras subsista el actual estado de sitio, dictada una sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de secuestro y extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar, en virtud de lo determinado por el Decreto legislativo número 1250 de 1975, el juez que la hubiere proferido ordenará que se envíe copia de la misma al Ministerio de Justicia para que éste remita el procesado a la Isla Prisión de Gorgona en donde comenzará a cumplir la pena impuesta.

“Artículo 4º Además de los Jueces de Instrucción Penal Militar instruirán los procesos por los delitos señalados en el artículo 2º del Decreto legislativo número 1250 de 1975, los Jueces de Instrucción Criminal. Estos funcionarios actuarán por comisión que les impartan los respectivos Jueces de Primera Instancia Castrense y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional.

“Artículo 5º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 17 de julio de 1975.

“(Continúan las firmas del Presidente y los Ministros del Despacho)”.

La declaratoria de turbación del orden público y de estado de sitio para toda la República fue hecha por Decreto número 1249 de 26 de junio de 1975 y aún no se ha restablecido la normalidad jurídica ordinaria.

Cumplidos los trámites procesales indicados en el artículo 14 del Decreto 0432 de 1969 sin que haya habido impugnación o coadyuvancia, se procede a resolver, previas las siguientes

Consideraciones.

1ª El artículo 1º del Decreto en estudio señala un término preciso de 48 horas dentro del cual deben remitirse a la autoridad competente las personas retenidas o capturadas por sindicaciones delictuosas, a fin de que sean juzgadas de acuerdo con la ley.

El artículo 2º, a su vez, señala a la Justicia Penal Militar los términos para recibir declaración indagatoria a los capturados y para que la situación jurídica de los mismos sea resuelta en orden a su detención o libertad. Los artículos 508 y 521 del Código de Justicia Penal Militar ordenan recibir indagatoria dentro de las veinticuatro horas subsiguientes a la captura, como también resolver acerca de la detención o libertad dentro de un lapso igual, después de la indagatoria; estos términos, demasiado breves, se amplían a 3 y 6 días y aun al doble cuando haya más de dos detenidos en la misma fecha y en el mismo proceso.

El aumento de los negocios por delitos atribuidos a los Tribunales Militares justifica la ampliación de los términos y se armonizan, por este aspecto, los trámites procesales de la Justicia Penal Militar con la ordinaria, en cuanto a los delitos comunes que a aquélla se adscriben.

2ª El artículo 3º dispone que los sindicados de delitos de secuestro y extorsión y los conexos con éstos, serán remitidos, una vez dictada la sentencia condenatoria de primera instancia, a la Isla Prisión de Gorgona. *Esta norma suspende la aplicación del artículo 599 del Código de Justicia Penal Militar en cuanto la retención de los sindicados debe cumplirse en la Isla Prisión de Gorgona sin que exista “sentencia ejecutoriada” bastando para ese efecto... “una sentencia condenatoria de primera instancia”. En cuanto a la frase final “en donde comenzará a cumplir la pena impuesta” pugna con el artículo 26 de la Constitución que exige la plenitud de las formas propias de cada juicio para que pueda empezar*

a cumplirse una pena cualquiera. Dada la alarma social que estos ilícitos originan, la medida es conducente al restablecimiento del orden.

3ª El artículo 4º se refiere a la instrucción de los procesos cuya sanción se atribuye a la Justicia Penal Militar, e indica que para tal efecto son competentes, además de los Jueces de Instrucción Penal Militar los Jueces de Instrucción Criminal, mediante comisión que les impartan los respectivos jueces de primera instancia castrense. Esta reglamentación que busca la colaboración de los funcionarios de la justicia ordinaria a la militar, no pugna con precepto alguno de la Constitución.

Empero, la proposición final de este artículo “y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional” entendida como competencia para el ejercicio de la jurisdicción, vulnera varios preceptos de la Carta, en cuanto se refiere a los Jueces de Instrucción Criminal, dependientes de Tribunales Superiores.

Al efecto, la jurisdicción, concepto genérico que implica la potestad de administrar justicia, está limitada por la competencia que se asigna a determinados funcionarios conforme a la naturaleza de los asuntos y al lugar donde se ejerce. Los Magistrados de Tribunal y los Jueces jerárquicamente dependientes no pueden adquirir competencia legal fuera del Distrito Judicial a que pertenecen por disponerlo así los artículos 7º, 152 y 157 de la Constitución.

El servicio de la justicia tiene que sujetarse a la división territorial que prevé la Constitución y prestarse dentro de los límites de cada Departamento, pues solamente “las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general”, reza el artículo 7º.

Si bien es cierto que en algunos Departamentos hay dos Tribunales Superiores, no puede existir un Tribunal que comprenda dos o más Departamentos.

De lo anterior se deduce que la jurisdicción y competencia de los Tribunales y de los Jueces que de ellos dependen, solamente puede ejercerse dentro de los límites de su respectivo territorio y que las comisiones que se les confieran por los jueces castrenses deben ceñirse al límite de la respectiva competencia constitucional, sin que esto sea óbice para que puedan salir del propio territorio en busca de las pruebas demostrativas de los ilícitos cuya investigación les compete.

4ª El artículo 5º se amolda a los preceptos de la Constitución.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 1412 de 1975, con excepción de las frases “en donde comenzará a cumplir la pena impuesta”, e “y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional” con que terminan los artículos 3º y 4º del mismo decreto, las cuales se declaran inexecutable.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo el respeto que merecen nuestros colegas, nos apartamos del pensamiento de la mayoría, por cuanto, como tantas veces lo hemos manifestado, creemos que *los poderes que surgen para el Gobierno de la aplicación del artículo 121 de la Constitución, no van hasta el despojo de la competencia asignada por la Carta Política a la Rama Jurisdiccional para otorgarla a autoridades administrativas (comandantes de unidades militares).*

De otra parte, el artículo 3º del Decreto 1412 de 1975 quebranta gravemente el derecho de defensa (artículo 26 de la C. N.), que es un postulado aceptado aun en países de menor desarrollo político que el nuestro, y viola ostensiblemente el artículo 5º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, e incorporada a la legislación colombiana en virtud de la Ley 74 de 1968. Esta torpe medida, que ingenuamente pretende corre-

gir la delincuencia a través del terrorismo penal, implica un retroceso de un siglo en el derecho penitenciario, y se toma precisamente en los momentos en que los Ministros de Justicia abogan por la eliminación de la prisión de Gorgona, y cuando en el Congreso Nacional se abre paso la tendencia humanitaria de la abolición de ese estigma de barbarie y de vindicta estatal.

Finalmente, cuando el artículo 4º del Estatuto cuestionado ordena a los Jueces de Instrucción Criminal cumplir las comisiones de los comandantes de unidades militares, se viola el principio de la separación de las Ramas del Poder Público y de las competencias constitucionales asignadas a cada una de ellas.

Fecha, ut supra.

Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

*Salvamento de voto del Magistrado
Alvaro Luna Gómez.*

Con el respeto debido a los compañeros de Sala Plena que han acogido un criterio distinto al que aquí se expondrá, procedo a dar de manera sintética las razones de mi dissentimiento:

Este se concreta a la parte final del artículo 3º del decreto legislativo en estudio, o sea el 1412 de 1975, en la parte que dice: “para que éste remita al procesado a la Isla Prisión de Gorgona en donde comenzará a cumplir la pena impuesta”, la cual estimo que, en su integridad, viene a quebrantar el artículo 26 de la Constitución.

En efecto: dispone la norma 3ª del decreto en cuestión: “A partir de la vigencia del presente Decreto y mientras subsista el actual estado de sitio, dictada una sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de secuestro y extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar, en virtud de lo determinado por el Decreto legislativo número 1250 de 1975, el juez que la hubiere proferido ordenará que se envíe copia de la misma al Ministerio de Justicia para que éste remita al procesado a la Isla Prisión de Gorgona en donde comenzará a cumplir la pena impuesta”.

Hace, pues, referencia concreta a los procesos de los cuales conoce, por medio del sistema de Consejos de Guerra Verbales, la Justicia Penal Militar.

Según la regla 26 de la Carta Política, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes pre-existentes al acto que se imputa, ante Tribunal

competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Ahora bien: esta norma, de acuerdo con lo que en repetidas ocasiones ha sostenido la Corte, “determina cuatro garantías, cada una de las cuales tiene naturaleza, objeto y consecuencias propias, y cuyo desconocimiento acarrea sanciones de distintas clases, salvo en los casos excepcionales que describe el artículo 27, así:

“a) Preexistencia de la ley que gobierna el juzgamiento;

“b) Legalidad de la jurisdicción;

“c) Observancia plena de las formas del juicio, y

“d) Aplicación de la ley favorable, aunque sea posterior al acto imputado.”

“De todas estas maneras se ejerce el derecho de defensa, bajo la tutela constitucional. Trátase, como puede verse al tomarlas aisladamente para su análisis y comprensión, de situaciones distintas, pues no es lo mismo decidir basándose en una disposición derogada, o en una posterior al acto, que hacerlo sin facultad legal, o salirse del procedimiento prescrito, o no acoger lo permisivo cuando corresponde”.

Una de tales garantías, se repite, consiste en la “observancia plena de las formas del juicio”.

En el caso concreto del cual se viene tratando, el artículo 3º del Decreto 1412 de 1975 hace referencia a situaciones que se presentan a partir de la “sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de secuestro y extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar”.

Dentro de la segunda instancia de esta clase de procesos cuyo conocimiento corresponde a la justicia castrense, el artículo 593 del Código respectivo señala un término “para que las partes pidan y señalen las pruebas conducentes”. La violación de esta norma, como lo ha sostenido la corporación, conculca en materia grave el derecho de defensa, por lo cual con ello se infringe el artículo 26 de la Carta. Esa lesión del derecho de defensa se presenta, entre otros casos, cuando al sentenciado en primera instancia es colocado en incapacidad de ejercer de manera efectiva ese mismo derecho, que vendría a ser lo que ocurriría al enviarlo, antes de ser condenado en defi-

nitiva, a la Isla Prisión Gorgona, lejos del proceso, lejos de su cuidado y vigilancia sobre él, lejos del defensor, a quien podría orientar sobre determinadas circunstancias que podrían ser acreditadas en tal etapa probatoria, luego se le hace nugatorio ese derecho.

Las anteriores someras consideraciones son las que me llevan a la conclusión de que la parte final del artículo 3º del Decreto legislativo número 1412 de 1975, que dice “para que éste remita al procesado a la Isla Prisión de Gorgona en donde comenzará a cumplir la pena impuesta”, peca directamente contra el artículo 26 de la Constitución Política, por lo cual toda ella debe ser declarada inexecutable.

Con toda consideración,

Alvaro Luna Gómez.

Fecha, ut supra.

Adhiero al anterior salvamento de voto suscrito por los Magistrados doctores Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón y José María Velasco Guerrero, en lo que respecta al quebranto del derecho de defensa por el artículo 3º del Decreto 1412 de 1975.

Fecha, ut supra.

Mario Alario D'Filippo.

Salvamento de voto del Magistrado José Enrique Arboleda Valencia.

Con todo respeto me aparto de la decisión de la mayoría de la Corte en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la frase: “en donde comenzará a cumplir la pena impuesta”, pues no veo la razón por la cual quebranta el artículo 26 de la Carta. Dicha locución puede ser antitécnica desde el punto de vista de que no es dable comenzar a cumplir una pena sin que la sentencia respectiva se halle ejecutoriada; pero esa circunstancia no envuelve vicio de inconstitucionalidad.

José Enrique Arboleda Valencia.

Bogotá, 24 de agosto de 1975.

SALUD PUBLICA

Exequibilidad del Decreto número 056 de 1975, "por el cual se sustituye el Decreto número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada, acta número 25 de 21 de agosto de 1975.

Bogotá, D. E., 21 de agosto de 1975.

I. Petición.

1. Invocando el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Gustavo Duque Ramírez, pide a la Corte que declare inexecutable el Decreto extraordinario número 056 de 15 de enero de 1975 "por el cual se sustituye el Decreto Ley número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones".

2. La demanda fue presentada en la Secretaría de la Corte el día 11 de abril del año en curso, admitida por providencia de 14 de los mismos, se dispuso dar traslado de ella al Procurador General de la Nación y, además, se solicitó del Ministerio de Salud Pública "se remitan a este Despacho, dentro del término de diez (10) días, los antecedentes administrativos y la correspondiente motivación del Decreto objeto de la demanda".

3. En escrito de fecha 14 de mayo de 1975, el ciudadano Leonardo Cañón Ortegón solicita, a su vez, que se rechace la demanda, oponiéndose a la declaratoria de inexecutable. Al respecto expone los argumentos que considera suficientes para justificar su conducta.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 056
(15 enero 1975)

"Por el cual se sustituye el Decreto Ley número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia,
"En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere la Ley 9ª de 1973,

"Decreta:

"Artículo 1º Entiéndese por Sistema Nacional de Salud, el conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad, en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación.

"Artículo 2º Para efectos del Sistema Nacional de Salud, la Ley define:

"a) Sub-Sistemas Nacionales de Inversión, Información, Planeación Suministros y Personal como el conjunto de unidades y dependencias del Sistema Nacional de Salud, en sus niveles nacional, seccional y local, cuyas actividades estén dedicadas a los campos específicos enunciados, según las normas que determine el Ministerio de Salud Pública.

"b) Entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, como entidades de asistencia pública, son todas las personas jurídicas de derecho público que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aportes del Estado.

"c) Entidades vinculadas al Sistema Nacional de Salud, como entidades de asistencia pública, son todas las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aportes estatales, aunque no tengan el control y la vigilancia a que se refiere el artículo 120, ordinal 19 de la Constitución Política.

"d) Cuando la legislación sobre Sistema Nacional de Salud se refiere a niveles locales regionalizados se entenderá que son Unidades Regionales de Salud.

"Artículo 3º La administración de las entidades adscritas estará a cargo de la Dirección

del Sistema Nacional de Salud, en sus niveles respectivos. Las actividades que en materia de salud realicen las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Salud deben cumplirse en estricta coordinación con los organismos que lo componen y con sus entidades adscritas.

“Artículo 4º El Sistema Nacional de Salud tendrá una organización básica para su dirección en los niveles nacional, seccional y local.

“Artículo 5º Para la dirección de esta organización básica estarán adscritas las entidades creadas por ley de la República, ordenanza departamental, acuerdo municipal, Intendencia o Comisaría y las dependencias de otras entidades del sector público que presten servicios de atención médica.

“Se exceptúan las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional y las de sus entidades adscritas y vinculadas, que presten servicios de atención médica.

“Artículo 6º La Dirección del Sistema Nacional de Salud a nivel nacional la ejerce el Ministerio de Salud Pública que para estos efectos tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular la política de salud del país.
- b) Dictar las normas que regulen los diferentes aspectos del Sistema.
- c) Formular el plan nacional de salud.
- d) Vigilar y controlar las entidades que presten servicios de salud.
- e) Supervisar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema, y
- f) Asesorar y coordinar los organismos seccionales y locales en la realización de las campañas y programas de salud.

“Artículo 7º La Dirección del Sistema a nivel seccional la ejercen los Servicios Seccionales de Salud que funcionen en las capitales de los departamentos, de las intendencias, de las comisarías y en el Distrito Especial de Bogotá. Para el efecto tendrán las siguientes funciones:

“a) Adaptar la política nacional de salud a las características de cada región.

“b) Formular sus planes y programas de salud.

“c) Supervisar el funcionamiento de las entidades que presten servicios de atención médica en su jurisdicción.

“d) Realizar las actividades que les deleguen el Ministerio de Salud Pública y sus entidades adscritas y vinculadas.

“Artículo 8º Los Servicios Seccionales de Salud funcionarán como dependencias técnicas del Ministerio de Salud Pública.

“Artículo 9º Para los efectos del artículo anterior, el Ministerio de Salud Pública ejercerá las siguientes funciones:

“a) Aprobar los planes seccionales de salud.

“b) Vigilar y controlar el ejercicio presupuestal.

“c) Velar por el cumplimiento de sus normas, y

“d) Controlar el cumplimiento de las normas sobre nombramiento y remoción del personal técnico.

“Artículo 10. Las Secretarías de Salud de los Departamentos, de las Intendencias y Comisarías y del Distrito Especial de Bogotá se incorporarán en su funcionamiento al Servicio Seccional de Salud correspondiente.

“Artículo 11. Cada Servicio Seccional de Salud estará dirigido por un jefe y tendrá una Junta Seccional de Salud.

“Artículo 12. Para ser Jefe de Servicio Seccional de Salud se requiere:

“a) Tener título profesional en una de las áreas de la salud, y

“b) Acreditar experiencia administrativa mínima de tres (3) años en el Sector Salud o de cinco (5) años en docencia.

“Artículo 13. Los Jefes de los Servicios Seccionales de Salud serán nombrados de acuerdo con el contrato de integración y para el cumplimiento de las normas del Sistema Nacional de Salud, actuarán como agentes del Ministro de Salud Pública.

“Artículo 14. La Junta de los Servicios Seccionales de Salud estará integrada por:

“a) El Gobernador del Departamento o su delegado; el Alcalde en el Distrito Especial de Bogotá o su delegado, quien la presidirá.

“b) El Gerente de la Beneficencia Departamental o su delegado; en donde no exista Beneficencia, el Gerente de la Lotería respectiva o su delegado.

“c) Un (1) representante del Ministro de Salud Pública.

“d) Un (1) representante de la comunidad.

“e) Un (1) representante de la Facultad de Medicina o de las Facultades de Medicina de la región.

“f) El Jefe del Servicio Seccional de Salud, con voz pero sin voto.

“Artículo 15. En las Intendencias y Comisarías la Junta de Salud estará integrada por:

“a) Un (1) representante del Ministro de Gobierno.

“b) Un (1) representante del Ministro de Salud Pública.

“c) El Intendente o Comisario.

“d) Un (1) representante del Gerente de la Lotería de los Territorios Nacionales.

“e) Un (1) representante de la comunidad, y
 “f) El Jefe del Servicio Seccional de Salud, con voz pero sin voto.

“Artículo 16. Los nombramientos de representantes de la comunidad y de las Facultades de Medicina se efectuarán de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno.

“Artículo 17. A las Juntas de los Servicios Seccionales podrán asistir, con voz pero sin voto, los funcionarios que determine el Ministro de Salud Pública.

“Artículo 18. Las Juntas Seccionales tendrán las siguientes funciones:

“a) Servir ante la Jefatura del Servicio como órgano de expresión de las necesidades y aspiraciones de la comunidad en materia de salud.

“b) Aprobar el presupuesto anual del Servicio Seccional de Salud.

“c) Aprobar el plan seccional de salud.

“d) Nombrar el Director de los Hospitales Universitarios, sedes de Facultad de Medicina, y que funcionen como entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, de ternas elaboradas por el Decano de la respectiva Facultad y el Jefe del Servicio Seccional de Salud.

“e) Nombrar el Director de los hospitales regionales que no sean sedes de Facultad de Medicina, y que funcionen como entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, de terna elaborada por la Junta del respectivo hospital y el Jefe del Servicio Seccional de Salud.

“f) Supervisar el cumplimiento de las políticas, normas y programas de salud.

“g) Controlar el cumplimiento de las normas sobre nombramiento y remoción de personal técnico.

“Artículo 19. El nivel seccional se dividirá en Unidades Regionales de Salud que correspondan a una determinada área geográfica.

“En cada Unidad Regional, las instituciones ejecutoras de los programas de salud tendrán una organización homogénea en el aspecto técnico y administrativo.

“Artículo 20. El Ministerio de Salud, de acuerdo con el Servicio Seccional de Salud determinará las Unidades Regionales de Salud.

“Artículo 21. Las Unidades Regionales de Salud, cumplirán las siguientes funciones:

“a) Formular los planes y programas regionales de acuerdo con la política nacional de salud.

“b) Supervisar y coordinar las actividades de los organismos locales de salud.

“c) Realizar las actividades que le delegue el Servicio Seccional de Salud.

“d) Aplicar a los organismos locales de salud el régimen de adscripción o de vinculación que establezca la ley.

“Artículo 22. La Dirección del Sistema Nacional de Salud en las Unidades Regionales corresponderá a uno de los hospitales de la región que se denominará Hospital Sede de la Unidad Regional, determinado por el Ministerio de Salud, de acuerdo con el Servicio Seccional de Salud.

“Artículo 23. El Hospital Sede de la Unidad Regional de Salud funcionará como centro de referencia en su nivel y su Director será el Jefe de la Unidad Regional.

“Artículo 24. Las Secretarías Municipales de Salud se incorporarán en su funcionamiento al Servicio Seccional de Salud.

“Artículo 25. Las Unidades Regionales de Salud dependerán técnica y administrativamente del respectivo Servicio Seccional de Salud.

“Artículo 26. Los Hospitales Universitarios podrán designarse como Sede de Unidades Regionales de Salud y actuarán, además, como centros de referencia de un conjunto de Unidades Regionales para servicios altamente especializados.

“Artículo 27. Los Jefes de las Unidades Regionales de Salud serán agentes del Jefe del Servicio Seccional de Salud para garantizar el cumplimiento de los planes y programas de salud.

“Artículo 28. Las Unidades Regionales de Salud tendrán una Junta Asesora que será la misma del hospital sede, cuando sea una entidad adscrita al Sistema Nacional de Salud, y estará integrada por:

“a) El Alcalde del Municipio de la Sede Regional o su delegado, quien la presidirá.

“b) El Director de la Unidad Regional de Salud o su delegado.

“c) Un (1) representante de la comunidad.

“d) Un (1) representante de los hospitales locales o de los Centros de Salud de la región.

“e) Un (1) representante del Jefe del Servicio Seccional de Salud.

“Artículo 29. Cuando la Sede de Unidad Regional de Salud sea un Hospital Universitario, adscrito al Sistema Nacional de Salud, la Junta Asesora estará integrada por:

“a) El Jefe del Servicio Seccional de Salud o su representante, quien la presidirá.

“b) El Decano de la Facultad de Medicina correspondiente.

“c) Un (1) representante de los Directores de los Hospitales de la Unidad Regional de Salud.

“d) Un (1) representante de la comunidad, elegido según reglamentación, y

“e) Un (1) representante de los profesores de la respectiva Facultad.

“Artículo 30. Cada Servicio Seccional de Salud tendrá una Junta Coordinadora de los Programas de Salud que se desarrollen en su jurisdicción, constituida por:

“a) El Jefe del Servicio Seccional de Salud, quien la presidirá.

“b) Los Directores Seccionales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Salud Pública.

“Artículo 31. El nivel local está constituido por las unidades ejecutoras de los programas de salud.

“Artículo 32. Los planes y programas de salud de las entidades del nivel local requieren aprobación del Hospital Sede de la Unidad Regional.

“Artículo 33. Las entidades del nivel local y del Hospital Sede de la Unidad Regional decidirán, de acuerdo con sus estatutos, la disposición de los bienes patrimoniales adquiridos a cualquier título, con excepción de los bienes que les fueran cedidos por entidades de derecho público.

“Artículo 34. Los Directores de los Hospitales locales que funcionen como entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud serán nombrados por el Jefe de la Unidad Regional de Salud, de acuerdo con el Jefe del Servicio Seccional.

“Artículo 35. Mientras se determinan las Unidades Regionales de Salud, los nombramientos de Directores de las entidades ejecutoras a que se refiere el artículo anterior, serán efectuados por el Jefe del Servicio Seccional de Salud respectivo.

“Artículo 36. Los Centros y Puestos de Salud y de Socorro locales, serán dependencias administrativas del hospital que determine el Servicio Seccional y su personal será nombrado por el Director del Hospital del área del cual dependen.

“Artículo 37. A partir del 15 de marzo de 1975, para recibir auxilios o aportes que provengan directa o indirectamente de la Nación o del presupuesto de los Servicios Seccionales de Salud, toda institución hospitalaria u organismo de salud adscrito o vinculado al Sistema Nacional de Salud, deberá ajustarse a las normas establecidas en el presente Decreto y en las demás disposiciones sobre Sistema Nacional de Salud.

“Artículo 38. Para efectos del artículo anterior y del establecimiento de las Unidades Regionales de Salud, las instituciones de utilidad común deberán reformar sus estatutos en concordancia con las disposiciones del presente Decreto y las demás sobre Sistema Nacional de Salud.

“Artículo 39. Para los efectos del presente Decreto y de las demás disposiciones sobre Sistema Nacional de Salud, el Estado, por medio de la Dirección del Sistema Nacional de Salud, podrá tomar, en forma transitoria, la dirección administrativa y técnica de los hospitales que por razones de orden público, social, administrativo y técnico, estén funcionando de manera inconveniente, a juicio del Ministerio de Salud Pública.

“Artículo 40. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, sustituye el Decreto-ley 654 de 1974 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 15 de enero de 1975.

“(Fdo.), ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN.

“(Fdo.), *Haroldo Calvo Núñez*, Ministro de Salud Pública.

“Es fiel copia de su original”.

2. La petición de inexistencia comprende la totalidad de las normas del Decreto número 056 de 1975. Así se deduce, además del contexto de la demanda.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. Señala el actor como infringidos los artículos 76, ordinales 9 y 10; 120, ordinal 19; 181, inciso 1; 183, 187, ordinales 5, 6 y 10; 194, atribuciones 2 y 6, y 197 atribuciones 3 y 4.

2. En síntesis, considera el demandante que el estatuto impugnado quebranta los citados preceptos en cuanto desconoce la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos y municipios y sus organismos descentralizados; la autonomía administrativa de los gobernadores y alcaldes; y la libertad de organización y funcionamiento de las entidades asistenciales de origen privado.

IV. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista número 188 de 3 de junio de este año, opina que el Decreto número 56 de 1975 no infringe los textos de la Constitución invocados en la demanda, ni otro alguno del mismo Estatuto Superior. En consecuencia, solicita que se le declare executable.

2. En la primera parte de su estudio se refiere el Procurador a los antecedentes del Decreto 56, objeto de acusación. De modo especial transcribe las disposiciones pertinentes del Decreto número 2470 de 1968, y del Decreto número 1499 de 1966, así como los preceptos de la Ley

9ª de 1973, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar el Sistema Nacional de Salud y el Ministerio de Salud Pública y se dictan otras disposiciones pertinentes".

3. Fundamenta su criterio en las siguientes razones:

"Como puede verse en sus antecedentes, el Decreto extraordinario 56 de 1975 no constituye una novedad en nuestra legislación: con el nombre de Plan Hospitalario Nacional, *el Sistema Nacional de Salud fue previsto ya por la Ley 12 de 1963 y organizado por el Decreto 1499 de 1966, y con algunas modificaciones ha venido funcionando sin interrupciones.*

"Como bien lo expresan los artículos 2 y 3 del citado Decreto 1499, la asistencia pública es la ayuda que debe prestar el Estado para procurar el bienestar individual, familiar y colectivo, mediante la preservación de la salud, la prevención y tratamiento de la enfermedad, la rehabilitación de los incapacitados y la protección de la niñez y la ancianidad abandonadas. Y el servicio público de salud es el conjunto de actividades del Estado que con tales fines actúa sobre el hombre y su medio ambiente, utilizando los métodos epidemiológicos y administrativos necesarios.

"Conforme al artículo 19 de la Constitución, "La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar".

"Y el mismo precepto superior agrega que 'la ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado'.

"Es apenas razonable que, dada su índole misma, este servicio público tan importante y de tanta trascendencia en el desarrollo y bienestar de la comunidad, sea regulado por normas jurídicas que tengan la generalidad de la ley y no por otras de aplicación y obligatoriedad meramente regional o local.

"Pero en el desarrollo práctico de esos preceptos legales y en la prestación misma del servicio son útiles los instrumentos jurídicos de la descentralización y la descentralización administrativa, que permiten una mayor eficiencia y rapidez en la atención de las necesidades a su cargo, sin perjuicio de la unidad en la dirección general y en la formulación de las políticas científicas, técnicas y administrativas.

"Y no pudiéndose ignorar el hecho de la existencia de entidades y servicios departamentales y municipales relacionados con la asistencia pú-

blica en su amplio sentido; habíase de aprovecharlos mediante su integración con los nacionales, que permite utilizar al máximo los recursos fiscales, humanos y técnicos disponibles.

"Como instrumentos legales para combinar adecuadamente la integración y la descentralización en estas materias se tienen los contratos autorizados así por el artículo 20 de la Ley 119 de 1958.

"Las disposiciones referentes a las Intendencias y Comisarías tienen indudable fundamento en el artículo 6, inciso primero de la Carta, que asigna a la ley el proveer a su organización estructural y funcional y al Gobierno su inmediata administración.

"Otras, estructuran parte de la Administración Nacional, por cuanto el Sistema Nacional de Salud a ese nivel es dependencia del Ministerio de Salud Pública (p. ej. artículos 3 y 6), y encuentran así respaldo en el artículo 76-9 de la Carta. O bien regulan otros aspectos del servicio público o exigen requisitos o calidades para desempeñar empleos en el Sistema, lo cual es también atribución del legislador según los artículos 62 y 76-10 del mismo Estatuto Fundamental y ante todo según el artículo 19 ya visto, especial para el ejercicio de esta función del Estado y desde luego para los órganos que han de cumplirla, en su doble aspecto estructural y dinámico.

"En fin, las demás disposiciones del ordenamiento responden, en mi opinión, a los principios enunciados y no contrarían ningún texto de la Constitución, pues la integración que prevén continúa regulada por el sistema de contratos, según normas que he citado y que, por lo demás, no son objeto de acusación. Tales, principalmente los artículos 31 y 32 del Decreto extraordinario 2470 de 1968, en armonía con las allí citadas".

V. Consideraciones.

Primera.

1. El Decreto número 056 de 1975 es un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2º de la Ley 9ª de 1973. Tiene fuerza de ley, y la Corte es competente para conocer de la demanda de inexecuibilidad propuesta, en armonía con lo ordenado en el artículo 214 de la Constitución.

Segunda.

1. Se entiende por servicio de salud pública el conjunto de actividades del Estado que actúa sobre el hombre y su medio ambiente, para procu-

rar la preservación de la salud y la vida, el tratamiento de la enfermedad, la rehabilitación de los incapacitados y la protección de la niñez y la ancianidad abandonadas, utilizando los métodos epidemiológicos y administrativos necesarios.

Es un servicio público de cargo de la Nación, comoquiera que satisface una necesidad de carácter general, de modo permanente y continuo, con sujeción a un régimen jurídico especial, vinculado, obviamente, a la protección de la vida humana, o sea que es un servicio público básico. (Artículos 182 y 203 C. P.).

Conforme a la organización social, constitucional y legal de Colombia, actúan como gestores de este servicio entidades públicas y particulares, sin que la coparticipación de ellas modifique la esencia misma del servicio, ni desconozca el régimen jurídico de la propiedad y empresas privadas. (V. sentencias de la Corte, Sala Plena, de 22 de julio de 1970 y 6 de julio de 1972).

2. El artículo 19 de la Constitución Política establece: a) que la asistencia pública es función del Estado; b) que se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar, y c) que la ley determinará la forma como se presta la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

Así, la "asistencia pública" es actividad relacionada con el servicio público de salud, que promueve y organiza el Estado para obtener el bienestar individual, familiar y colectivo, mediante la prevención de la enfermedad, la promoción y recuperación de la salud. Persigue garantizar a vastos núcleos sociales una atención y una seguridad para que las personas cumplan satisfactoria y decorosamente su ciclo vital.

3. Lo anterior no es sino consecuencia del precepto liminar: las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (V. Constitución, artículo 16).

4. El "Estado" en su acepción genérica, comprende a la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios. (V. Constitución, artículos 1º y 5º, sentencia de la Corte, Sala Plena, de 9 de diciembre de 1946).

Tercera.

1. Constitucionalmente corresponde a la ley regular, sin excepción, el servicio público (C. P., artículos 76 y concordantes).

Comentando esta norma, el señor Samper dice: "El servicio público es el conjunto de actos de todo linaje que se ejecutan para dar cumplimiento a la Constitución, en todas las Ramas del Poder Público. Por consiguiente, mal podría funcionar ningún poder, ni ser ejecutada la Constitución, si el legislador no organiza todo el servicio público dictando las reglas a que ha de estar sujeto". (Derecho Público Interno, 2º tomo, pág. 155, edición de 1951).

Esta ha sido la doctrina permanente de la Corte, la cual significa una cabal interpretación de principios tutelares del orden jurídico. (V. sentencias de 22 de julio de 1970, 26 de abril de 1971, 3 de diciembre de 1972, 23 de enero de 1974, y otras).

2. Regular significa, para el caso, dar las reglas legales a las cuales debe sujetarse el servicio, bien sea en su organización o en su prestación, consultando siempre los demás preceptos constitucionales sobre el ejercicio del poder.

Cuarta.

1. De otra parte, y al lado de las facultades legislativas reseñadas, está la que el artículo 120, ordinal 19, confiere al Presidente de la República en su condición de suprema autoridad administrativa: ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

Las instituciones de utilidad común, o fundaciones, son personas jurídicas creadas por la iniciativa particular, para atender, sin ánimo de lucro, servicios de interés social, conforme a la voluntad de los fundadores.

2. También existen entidades privadas que atienden esta clase de interés social, pero sin excluir el ánimo de lucro, las cuales se organizan y gobiernan conforme a los preceptos de los Códigos Civil y de Comercio.

3. Ahora, el Decreto 056 las vincula al Sistema Nacional de Salud, con el solo objetivo de coordinar su actividad de interés social con la actividad de los organismos y entidades oficiales que atienden a la prestación de un servicio público calificado con certeza como "básico", único aspecto que urge para los efectos jurídicos de este fallo. Se refiere el legislador, desde luego, a los hospitales, clínicas y demás establecimientos que conserven la salud, tratan la enfermedad, rehabilitan a los incapacitados, dan protección a la niñez y ancianidad abandonadas, etc., utilizando los métodos epidemiológicos y administrativos indispensables.

Quinta.

1. El mencionado decreto estructura al Sistema Nacional de Salud como un conjunto de reglas, preceptos o principios vinculados entre sí. Se limita a organizar los niveles de dirección, precisando las funciones de los distintos organismos de salud de cada nivel, tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista técnico, es decir en cuanto a formas de prestación del servicio de salud por las distintas entidades en el país que deben funcionar armónicamente como sistema, o sea, regular un servicio público de conformidad con lo expuesto en la consideración tercera.

En este orden de ideas acoge las siguientes normas esenciales:

a) El Sistema Nacional de Salud, como lo dice su nombre, es un servicio público nacional;

b) Comprende tres niveles: nacional, seccional y local; a cada uno de ellos pertenecen las distintas entidades que integran el Plan Hospitalario Nacional adoptado por el Decreto-ley número 1499 de 1966.

c) Las personas jurídicas de derecho público tienen el carácter de *entidades adscritas*, y las personas jurídicas de derecho privado, el de *entidades vinculadas*. La administración de las primeras está a cargo de la Dirección del Sistema Nacional. Respecto a las segundas, solo se dispone que las actividades que en materia de salud y asistencia realicen deben cumplirse con estricta sujeción a los reglamentos del servicio.

d) La Dirección del Sistema Nacional de Salud a nivel nacional la ejerce el Ministerio de Salud Pública. La dirección a nivel seccional la ejercen los Servicios Seccionales de Salud que vienen funcionando en las capitales de los Departamentos, de las Intendencias, de las Comisarias y en el Distrito Especial de Bogotá, los cuales se consideran como dependencias técnicas de dicho Ministerio.

2. El artículo 2º de la Ley 9ª de 1973 dispone:

“Artículo 2º Revístase de facultades extraordinarias al señor Presidente de la República por el término de dos años, a partir de la vigencia de la presente Ley para lo siguiente:

“a) Adscribir o vincular al Sistema Nacional de Salud las entidades creadas por la ley que presten servicios de atención médica y los servicios de atención médica de otras entidades del sector público.

“b) Suprimir, fusionar, sustituir, o reformar las entidades descentralizadas o vinculadas al Ministerio de Salud Pública y transferir a otros organismos del Estado las actividades no específicas del Sector Salud.

“c) Dictar las normas fundamentales de organización y funcionamiento de las entidades de asistencia pública y las asociaciones e instituciones de utilidad común dedicadas a la prestación de servicios de salud.

“d) Determinar la organización y el régimen de funcionamiento de los Servicios Seccionales de Salud que funcionan en las capitales de los Departamentos, Intendencias y Comisarias y en el Distrito Especial de Bogotá.

“e) Elaborar el Estatuto de Personal y escala salarial para los funcionarios que prestan sus servicios en el Sistema Nacional de Salud, consultando la política general fijada al respecto y dentro de las posibilidades presupuestales”.

3. Existe, por tanto, entre la ley de facultades extraordinarias y el Decreto número 056 de 1975 que las desarrolla, plena conformidad.

Sexta.

1. Para el actor, el Decreto 056 de 1975 desconoce la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos y municipios; de sus organismos descentralizados; como también las facultades administrativas de los gobernadores y alcaldes. Y por ello, concluye, se quebrantan los preceptos constitucionales señalados.

2. Como lo ha advertido la Corte en numerosos fallos, la autonomía patrimonial y administrativa de que gozan los Departamentos, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no es absoluta. Una interpretación en sentido opuesto vulneraría la unidad política del Estado colombiano, y estaría en pugna, además, con la misma Constitución que consagra como atribución privativa del Congreso, que ejerce por medio de las leyes, la de regular el servicio público. (Artículo 76). En fallo del 12 de diciembre de 1941, la corporación dijo: “Conviene no perder de vista que el Estado colombiano se ha dado una organización política unitaria, y que es en la Nación donde reside esencialmente la soberanía. A las secciones, Departamentos y Municipios, se les ha reconocido una relativa autonomía administrativa, pero deben ejercerla dentro de “la órbita de acción que los preceptos constitucionales y legales les hayan señalado”. (Gaceta Judicial, número 1978, página 164).

3. Al identificar la Constitución la “propiedad” de las entidades territoriales con la “propiedad privada”, no se quiso exonerarla de las obligaciones y cargas que tiene ésta de acuerdo con principios ínsitos en la misma Carta, artículos 30, 32, 33, 36 y 37, los cuales se inspiran en la primacía del interés público social. De no ser así, se le habrían otorgado las garantías de que

gozan los particulares respecto de su patrimonio, sin contraprestación alguna de su parte para la comunidad, con olvido de su esencia y destino.

La garantía que el artículo 183 de la Constitución presta a las entidades territoriales, en la praxis no puede exceder los límites jurídicos y sociales señalados en el artículo 30 para la "propiedad privada". Con mayor razón, si esos bienes y rentas conforman "la propiedad pública" afecta, desde sus orígenes a la organización y prestación del servicio público en general.

4. Las disposiciones del Decreto número 056 de 1975 no quebrantan el derecho de propiedad de las entidades territoriales, ni interfieren abusivamente su ejercicio. Se limitan, de una parte, a dictar las normas fundamentales de organización y funcionamiento de las entidades de asistencia pública y asociaciones e instituciones de utilidad común dedicadas a prestación del servicio público de salud; y de la otra, a determinar la organización y el régimen de funcionamiento del mismo servicio en las capitales de los Departamentos, Intendencias, Comisariías y en el Distrito Especial de Bogotá, todo de conformidad con las facultades del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973. O sea, que se trata de la regulación de un servicio público, como ya está dicho.

Claro es que el usufructo, y como consecuencia la administración de esas propiedades o bienes, se encausan conforme a la ley que contempla esos medios jurídicos. Mas ello no obedece a una decisión arbitraria de los gobernantes superiores, sino a las razones de orden constitucional ya expuestas, a la naturaleza y destino de la "propiedad pública" y a la función social que tanto ella como la propiedad privada deben cumplir (C P., artículo 30).

Séptima.

1. Los Departamentos tienen independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución (artículo 182), norma ésta que rige la interpretación de las concordantes sobre la misma materia, y de modo especial las del artículo 187 que señala las atribuciones de las Asambleas, que ejercen por medio de ordenanzas. La primera de ellas, textualmente dice: "Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitucionales (se subraya), la prestación de los servicios a cargo del Departamento".

A ojos vista se advierte que el régimen jurídico de administración de los Departamentos a través de las Asambleas, no es absoluto sino, por el contrario, limitado por la misma Constitución y por la ley, y de manera específica cuando se

trata de "la prestación de los servicios a cargo del Departamento" (artículo 187-1).

Lo expuesto, en sentir de la Corte, es suficiente para concluir que el estatuto acusado, que se dirige a la regulación de un servicio público básico, de orden nacional, como es el de salud, no interfiere ni desconoce la autonomía o independencia administrativa de los departamentos y las atribuciones propias de los gobernadores, como jefes de la administración seccional.

2. Idénticas reflexiones caben en relación con los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá. Como lo dispone el artículo 197, los Concejos ejercen sus atribuciones administrativas "conforme a la ley"; pauta obligatoria para el Concejo Distrital.

Octava.

1. Las instituciones de utilidad pública o social y las demás personas jurídicas que cooperan a la prestación del servicio público de salud, como entes de derecho privado no hacen parte de la administración pública, pero sí están vinculados a ella en los aspectos técnicos propios de las actividades de orden científico, en la misma forma que otras personas de igual naturaleza jurídica lo hacen en servicios públicos como el transporte, la educación, etc.

Novena.

1. El sostenimiento del servicio público de salud ha estado a cargo del tesoro de la Nación, en forma preponderante. Como resulta de las apropiaciones presupuestales nacionales periódicas y de las siguientes leyes: Ley 39 de 1969 sobre el impuesto de las cervezas y su recaudo directo por los Servicios Seccionales de Salud; Ley 46 de 1971 y su decreto reglamentario, sobre Situado Fiscal cuya administración corresponde a los Servicios Seccionales de Salud; Decreto 156 de 1975 sobre impuesto a la venta de licores, gravamen cuyo manejo corresponde a los Servicios Seccionales de Salud; Decreto 668 de 1975 que especifica las funciones de los Servicios Seccionales de Salud en relación con los recursos provenientes de las loterías que recaudan dinero para la salud pública de los colombianos.

Todo lo cual armoniza con el artículo 203 de la Constitución.

2. Esta situación fiscal legal, sin ser indispensable para definir la controversia planteada sobre el Sistema Nacional de Salud de que trata el Decreto número 056 de 1975, demuestra cuál ha sido el criterio de los gobernantes, desde épocas pretéritas, en la interpretación y aplicación

de los preceptos constitucionales que sirven de soporte a actividades vinculadas definitivamente a la salud de la comunidad.

VI. Conclusiones.

1ª El Decreto número 056 de 1975 tiene fundamento en los artículos 16, 19, 76, 120-19, 182, 203, entre otros, de la Carta.

2ª No quebranta los preceptos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación.

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el Decreto número 056 de 15 de enero de 1975, "por el cual se sustituye el Decreto número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones". (Sistema Nacional de Salud).

Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial*. Publíquese.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Nos apartamos de la sentencia anterior por las siguientes razones:

1ª El Decreto 056 de 1975 está destinado a la integración del Sistema Nacional de Salud y entiende dicho Sistema como "el conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la sa-

lud de la comunidad, en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación".

Para este efecto divide a las instituciones que prestan dicho servicio en "entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud", que "son todas las personas jurídicas de derecho público que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aporte del Estado", y en "entidades vinculadas" al mismo, que "son todas las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aportes estatales, aunque no tengan el control y la vigilancia a que se refiere el artículo 120, ordinal 19, de la Constitución Nacional". (Artículos 1º y 2º).

Según el artículo 3º, el mencionado Sistema tiene "una organización básica para su dirección en los niveles nacional, seccional y local", y de acuerdo con el artículo 4º, "para la dirección de esa organización básica *estarán adscritas* (se subraya), las entidades creadas por ley de la República, ordenanza departamental, acuerdo municipal, intendencial o comisarial y las dependencias de otras entidades del sector público que prestan servicios de atención médica". De esta adscripción solo se excluyen "las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional y la de sus entidades adscritas o vinculadas, que presten servicios de atención médica".

De lo indicado surge con claridad que son *entidades adscritas* al Sistema Nacional de Salud, todos los organismos nacionales, departamentales, municipales, intendenciales o comisariales que tengan como finalidad procurar la salud de la comunidad, en sus aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación, con la sola excepción mencionada.

2ª El artículo 3º determina que "la administración de las entidades adscritas estará a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Salud, en sus niveles respectivos". Por lo consiguiente, a partir de la vigencia del Decreto 056 de 1975 todos los organismos dichos pasan a ser administrados por la mencionada Dirección, lo que significa que la forma actual de administración independiente de cada uno de ellos desaparece y se integran dentro del Sistema para ser administrados por la Dirección de éste.

Consideramos que *esta disposición contraviene el artículo 183 de la Carta, respecto de los organismos dedicados a procurar la salud de la comunidad de propiedad de los Departamentos y Municipios, porque aquél previene que "los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su exclusiva propiedad; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particu-*

lares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada...". Y es obvio que "la administración" de tales bienes es parte de esa garantía constitucional, ya que no puede separarse la propiedad de los mismos de su administración, sin menoscabo fundamental del principio consagrado en el citado texto.

De otro lado, multitud de esos organismos son fundaciones, cuya administración corresponde a las personas señaladas en los respectivos estatutos, los que no pueden variarse por el legislador, ya que el artículo 36 de la Constitución así lo dispone y si confiere al Gobierno la fiscalización del manejo e inversión de las donaciones que les dieron origen no lo autoriza para variar la manera como el fundador o fundadores previeron su administración y dirección. Estas hacen parte integrante del derecho de propiedad de la respectiva fundación, derecho garantizado por el artículo 30 de la Ley Suprema.

3ª Parte también de los mismos organismos son establecimientos públicos departamentales y, de conformidad con el numeral 6º del artículo 194 de la Carta, los Directores o Gerentes y los representantes del Departamento en sus Juntas Directivas son "agentes del Gobernador" y, por tanto, según el ordinal 2º ibídem, corresponde a éste nombrarlos y separarlos. Sin embargo, si se trata de Hospital Universitario, sede de Facultad de Medicina, o de hospitales regionales que no sean sede de Facultad de Medicina, el nombramiento del Director lo efectúa la Junta Seccional del Sistema, dentro de la cual el Gobernador tiene apenas un voto [artículo 14 y literales d) y e) del artículo 18].

Del mismo modo, si el Hospital Universitario, sede de Facultad de Medicina, o el Hospital Regional que no sea sede de dicha Facultad pertenecen a una fundación, el nombramiento de Director no podrá hacerse conforme a los respectivos estatutos, sino por la citada Junta, contrariando al artículo 36 de la Carta.

Del propio modo, los Directores de Hospitales locales de las entidades adscritas, según el artículo 34, serán designados por el Jefe de la Unidad Regional de Salud, de acuerdo con el Jefe del Servicio Seccional, con desconocimiento de los estatutos correspondientes, cuando se trate de una fundación.

4ª La inconstitucionalidad del artículo 39 salta a la vista: según él, cuando a juicio del Ministerio de Salud Pública cualquier hospital (de origen oficial o particular, fundación o establecimiento público, pues tal norma no distingue), esté funcionando de manera inconveniente por

razones de orden público, social, administrativo o técnico, la dirección del Sistema Nacional de Salud podrá tomar la dirección administrativa y técnica del mismo, facultad que no se aviene con los textos constitucionales atrás citados, que garantizan la propiedad de los particulares y de las entidades territoriales y de las fundaciones. Y este vicio no se purga por el hecho de que dicha facultad la debe ejercer el Estado transitoriamente.

5ª Una cosa es regular un servicio público (y el de la Salud es acaso el más importante) y otra, la toma por el Estado de la administración y dirección de las entidades que lo prestan y que es lo que constituye, en el fondo, el mecanismo del decreto cuestionado respecto de las entidades adscritas, y que se proyecta sobre las entidades vinculadas, que son las personas jurídicas de derecho privado, ya que el artículo 37 ordena que "toda organización hospitalaria u organismo de salud adscrito o vinculado"; deberá ajustarse a las normas del presente Decreto "para recibir auxilios o aportes que provengan, directa o indirectamente, de la Nación o del presupuesto de los Servicios Seccionales de Salud".

Fecha, ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Mario Alario D'Filippo, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Miguel Ángel García B., Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez.

Salvamento de voto.

Son varias las normas del Decreto 056 de 15 de enero de 1975 que considero inexequibles, sea por violar directamente preceptos de la Constitución, o por exceder las facultades concedidas por el artículo 2º de la Ley 9ª de 1973, infringiendo así el artículo 118, numeral 8º, de la Carta.

1º El ordinal c) del artículo 2º del decreto acusado es inexecutable en cuanto "vincula" al Sistema Nacional de Salud "las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aportes estatales, aunque no tengan el control y la vigilancia a que se refiere el artículo 120, ordinal 19 de la Constitución Política", porque el ordinal a) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973 solo concede la facultad al Ejecutivo para adscribir o vincular a "las entidades creadas por la ley que presten servicios de atención médica y los servicios de atención médica de otras entidades del sector pú-

blico", entre los cuales no se encuentran las "personas jurídicas de derecho privado". Además, al incluir entre las entidades vinculadas a las que no son de utilidad común excede también la ley de autorizaciones que concede facultades únicamente para dictar las normas fundamentales de organización y funcionamiento de "las asociaciones e instituciones de utilidad común dedicadas a la prestación de servicios de salud".

2º Entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, según el ordinal b) del artículo 2º del Decreto 056 de 1975, "son todas las personas jurídicas de derecho público que presten servicios de salud a la comunidad, reciban o no aportes del Estado". El artículo 3º de dicho Decreto es inexecutable, porque al disponer que la administración de las entidades adscritas estará a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Salud, sin excluir a las de los órdenes departamental y municipal, viola el artículo 194 de la Constitución Nacional, en sus ordinales 2º y 6º, pues corresponde al Gobernador dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos y demás entidades descentralizadas departamentales son sus agentes. El artículo 3º arrebató esa función constitucional al Jefe de la Administración Departamental, para atribuirla a un organismo creado por el propio decreto. Lo mismo sucede con las entidades del orden municipal por ser el Alcalde el Jefe de la Administración Municipal según el artículo 201 de la Constitución, que resulta violado.

3º Los ordinales d) y e) del artículo 18 del decreto acusado son inexecutable, porque no ha-

cen exclusión para efectos de nombramientos de los Directores por parte de las Juntas Seccionales de ternas presentadas por la respectiva Facultad de Medicina o la Junta del Hospital y el Jefe del Servicio Seccional de Salud, de los Hospitales Universitarios que pertenecen a los Departamentos y Municipios o están organizados como entidades descentralizadas de los mismos, violando así los artículos 194, ordinales 2º y 6º y 201, por las mismas razones ya expuestas.

4º El artículo 39 del Decreto 056, que autoriza a la Dirección del Sistema Nacional para tomar en forma transitoria "la dirección administrativa y técnica de los hospitales que por razones de orden público, social, administrativo y técnico, estén funcionando de manera inconveniente a juicio del Ministerio de Salud Pública", porque esa intervención solo puede hacerse respecto de los hospitales que estén organizados como instituciones de utilidad común, en virtud de la inspección y vigilancia que ejerce el Presidente de la República sobre las mismas en desarrollo del ordinal 19 del artículo 120 de la Carta, pero no en relación con aquellos que no lo estén, pues sobre éstos solo es posible intervenir "por mandato de la ley", como lo ordena el artículo 32 de la Constitución, y está claro que la ley de facultades, la 9ª de 1973, nada dispuso sobre el particular.

Dejo así expresadas las razones para salvar mi voto.

Fecha, ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

COSA JUZGADA

Estese a lo resuelto en sentencia de fecha del día de hoy por la cual se declaró exequible el Decreto número 056 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 25 de 21 de agosto de 1975.

Bogotá, D. E., 21 de agosto de 1975.

El ciudadano César Castro Perdomo pide que se declaren inexecutable el artículo 14 [ordinales a), b), c), d), e) y f)] y el artículo 18 [inciso primero y ordinal b)] del Decreto 56 de 1975.

El ciudadano Alvaro Tafur Galvis, por su parte, solicita que los mismos textos se declaren constitucionales.

Consideraciones.

La Corte Suprema, en sentencia de fecha del día de hoy declaró, previa demanda de inexecutable, que el Decreto 56 es totalmente exequible, sentencia que tiene el carácter de definitiva e irrevocable y hace tránsito a cosa juzgada. En estas circunstancias la Corte debe atenerse a lo resuelto por ella, sin posibilidad de modificación alguna.

Resolución.

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

Resuelve:

Estese a lo resuelto en sentencia de fecha del día de hoy, por la cual se declaró exequible el Decreto número 056 de 1975, "por el cual se sustituye el Decreto Ley número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones", sentencia que cobija las disposiciones demandadas en el presente negocio.

Publíquese, cópiese, comuníquese al gobierno por medio del Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

El decreto no suspende las seguridades constitucionales. — Constitucionalidad del Decreto 1533 de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 26 de 28 de agosto de 1975.

Bogotá, D. E., 28 de agosto de 1975.

En cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el gobierno remite a la Corte el Decreto 1533 del 5 de agosto de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”, con el objeto que se decida sobre su constitucionalidad.

Tenor del acto acusado

“DECRETO NUMERO 1533 DE 1975

“(agosto 5)

“Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

“El Presidente de la República de Colombia,

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto Legislativo número 1249 de 1975, y

“Considerando:

“Que hay actos subversivos del orden social que constituyen contravenciones en que ni la sanción ni el procedimiento aseguran el pronto restablecimiento del orden público,

“Decreta:

“Artículo 1. Quienes reunidos tumultuariamente, perturben el pacífico desarrollo de las ac-

tividades sociales, incurrirán en arresto de 10 a 60 días; medida que tendrá el carácter de incommutable y se aplicará sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la comisión del delito.

“Artículo 2. Quienes realicen reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirán en arresto de 1 a 15 días.

“Artículo 3. Quienes obstaculicen el tránsito de personas o de vehículos en vía pública, incurrirán en arresto de 1 a 30 días.

“Si el óbáculo se causa con ocasión de huelga, reunión pública, u otra circunstancia análoga se aplicará, además, multa de \$ 100.00 a \$ 1.000.00.

“Artículo 4. Quienes en lugar público o abierto al público escriban o coloquen leyenda o dibujo ultrajantes o inciten a quebrantar la ley o a desobedecer la autoridad, incurrirán en arresto de 1 a 30 días.

“Artículo 5. Quienes desobedezcan orden legítima de autoridad u omitan sin justa causa prestarle el auxilio que ella solicite, incurrirán en arresto de 1 a 30 días.

“Artículo 6. Quienes promuevan, dirijan u organicen cualquiera de las actividades a que se refieren los artículos anteriores, se les aumentará hasta en el doble las sanciones allí previstas.

“Artículo 7. Recibido por el funcionario competente el informe de los particulares o de las autoridades que conocieron los hechos y eventualmente realizaron aprehensiones, podrá ordenar su ampliación en la forma que estime conveniente.

“Artículo 8. Dentro de las 72 horas siguientes a la recepción del informe, el funcionario de conocimiento practicará las pruebas conducentes en orden a establecer la responsabilidad de los inculcados.

“Artículo 9. Vencido el término previsto en el artículo anterior, el funcionario convocará a audiencia pública, para lo cual seleccionará grupos de 10 personas, clasificadas tan homogéneamente como las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon la contravención, lo permitan.

“Artículo 10. El funcionario del conocimiento, al iniciar la audiencia pública, dará posesión a un defensor que represente a los inculpados, nombrado por éstos o designado de oficio.

“Sólo habrá un defensor de todos estos inculpados, siempre que sus intereses no sean opuestos.

“Artículo 11. El funcionario procederá, en voz alta, a dar lectura a un resumen del informe y pruebas allegadas al proceso y enterará a los inculpados de los cargos correspondientes.

“Luego ordenará, oficiosamente o a solicitud del Ministerio Público o del Defensor, la práctica de las pruebas que estime conducentes, para lo cual dispondrá de un término no superior a cuarenta y ocho horas.

“Cada uno de los inculpados podrá hacer uso de la palabra hasta por diez minutos. Después intervendrán, en su orden, el Ministerio Público y el Defensor, por un término no superior a una hora, cada uno.

“Cumplido lo anterior, el funcionario se retirará a redactar la providencia respectiva, para lo cual dispondrá de un término no mayor de cinco horas, la que firmada por éste y su secretario será leída y notificada personalmente al Ministerio Público, al Defensor y a los inculpados en la audiencia, que así terminará.

“Artículo 12. La Procuraduría podrá designar agentes especiales para que lleven la representación del Ministerio Público, bien colaborando con los Personeros Municipales o sustituyéndolos.

“En estos procesos la intervención del Ministerio Público es obligatoria.

“Artículo 13. Serán competentes para conocer y fallar las contravenciones descritas en este Decreto, los Inspectores de Policía en las Capitales de Departamento, los Alcaldes Menores en la ciudad de Bogotá y los Alcaldes en los demás municipios del país.

“Artículo 14. Pueden varios funcionarios competentes por razón de la materia conocer de un mismo hecho sin limitaciones de competencia territorial y distribuyéndose el trabajo por grupos de inculpados, conformados de acuerdo a lo dispuesto anteriormente.

“Artículo 15. En este procedimiento sólo habrá el recurso de apelación, en el efecto devolutivo, contra la providencia que imponga la sanción, el cual se surtirá ante el Alcalde Mayor en

la ciudad de Bogotá, y ante los Gobernadores en el resto del país.

“Artículo 16. Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 5 de agosto de 1975”.

Consideraciones.

Durante el término de fijación en lista ningún ciudadano propuso reparos de inconstitucionalidad.

Por medio del Decreto 1249 de 1975, al extenderse a todo el país la manifestación anterior de trastorno del orden público se declaró el estado de sitio general de que trata el artículo 121 de la Constitución.

Merced a esa declaración, el gobierno adquirió capacidad para dictar de manera extraordinaria y transitoria decretos legislativos tendientes a restablecer dicho orden, por efecto del citado artículo 121 en relación con el numeral 7º del artículo 120, todos de la codificación constitucional.

Vale observar que el Decreto 1533 llena la formalidad de estar firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros.

La lectura del decreto en examen demuestra que se halla dentro de los límites precisos de la competencia atribuida al Gobierno para tomar medidas encaminadas a preservar o restablecer la tranquilidad general.

Tal acto, en efecto, reitera como contravenciones ciertos hechos cuya nueva sanción y recientes trámites tienden a asegurar el pronto restablecimiento del orden público, relación de causalidad que da carácter de conducente al Decreto 1533, según la exigencia que se desprende del referido artículo 121. Las conductas contempladas en el decreto que se examina consisten en reuniones tumultuarias que perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales o realizadas sin el cumplimiento de los requisitos legales; obstaculizar el tránsito de personas o de vehículos en vía pública; colocación en lugar público de escritos, leyendas o dibujos ultrajantes o que inciten a quebrantar la ley o a desconocer la autoridad; desobediencia a orden legítima de autoridad u omisión sin justa causa de prestarle el auxilio debido. Se advierte que la índole de los comportamientos relatados es contravenacional, y de ahí que el mismo decreto les señale pena que por lo común consiste en arresto hasta 15 o 30 días o raramente por más tiempo, que así mismo atribuye su conocimiento a autoridades del orden administrativo, que también ejer-

cen funciones de policía y que señale un procedimiento rápido. Todas estas notas distintivas (arresto de escasa duración, competencia otorgada a funcionarios que ejercen atribuciones policivas y rapidez en la actuación) son normales en el régimen correctivo de las contravenciones. Por estos aspectos el Decreto 1533 sigue el curso corriente de otros semejantes y no contraría en manera alguna el artículo 121 de la Carta, su molde constitucional.

Los extremos señalados caben, pues, dentro de las aptitudes especiales de que se halla revestido el gobierno durante el estado de sitio, que le permiten, incluso, suspender disposiciones contrarias de toda suerte, salvo excepción constitucional.

Repárese que los trámites adoptados en el Decreto 1533 se inician con investigación escrita y toman cuerpo y rematan de manera oral, lo que busca enfoques de conjunto, y, principalmente, rapidez en llegar a decisión.

No es de notar suspensión de ninguna seguridad constitucional, de las establecidas para tiempo de sosiego público en los artículos 20 y 23 a 28 C. N., a saber: definición de la infracción y de su correctivo por medio de la ley (en este caso el decreto en estudio); determinación de los funcionarios instructores y falladores encargados de la misión represiva, es decir, competencia; necesidad de un proceso con observancia general de las formas específicas señaladas para el juzgamiento, derecho de defensa personal y directa de los inculcados o por medio de abogado escogido por ellos o nombrado de oficio; y condena posterior a juicio legítimo. Y, es más, recurso de alzada ante dignatarios del Estado y presencia obligatoria del Ministerio Público, sostén de la ley y defensor del orden social.

Conviene decir, por último, que la rapidez de la tramitación descrita en el Decreto 1533 no solo se ajusta al carácter de las contravenciones. Recuérdese además que el procedimiento comentado puede abreviar el tiempo en que una persona suele ser privada de libertad antes de existir una condena contra ella, si se compara con las etapas que a menudo se cumplen en los procesos ordinarios cuando hay lugar a captura, indagatoria y detención preventiva.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto 1533 de 5 de agosto de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno por medio del Secretario de la Presidencia de la República y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Alberto Ospina Botero, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con la mayor consideración expresamos nuestro disenso en relación con el fallo que declaró la constitucionalidad del Decreto 1533 de 5 de agosto último.

Creemos que los artículos 7º, 8º, 9º, 10, y 11 del estatuto mencionado quebrantan el artículo 26 de la Carta Política en forma tan ostensible y flagrante, que prácticamente arrasan el derecho de defensa, e instituyen nuevas formas procesales extravagantes e insólitas, de marcado sabor autoritario, y por ello incompatibles con el derecho liberal que ha regido tradicionalmente en Colombia.

El artículo 26 de la Constitución consagra un complejo de garantías dirigido a preservar la libertad individual frente al extravío o la desviación de las autoridades jurisdiccionales, pero fundamentalmente de los funcionarios gubernamentales. De esas garantías no es la menos importante la que se refiere al derecho de defensa, en su sentido estricto, que se traduce en la irrefragable potestad del acusado para explicar su comportamiento a través de la declaración sin juramento, intervenir personalmente en los actos procesales del juzgamiento sin limitación distinta a la de la inconducencia de su conducta, de-

signar con entera y absoluta libertad, sin interferencias de ningún género, su apoderado o defensor, potestad esta que no puede serle arrebatada por el Estado, so pretexto de realizar juzgamientos masivos sin antecedentes en la historia del derecho procesal penal. La limitación cronológica en el ejercicio de la defensa reitera el quebrantamiento de vitales garantías, y torna el rito procesal en dispositivo para encubrir la eventual arbitrariedad de las autoridades.

Porque no estamos en el País de la Utopía no es verdad que, como afirma la sentencia, "los trámites se inician con investigación escrita..." porque el proceso se empieza, según el Decreto, con un extraño "informe" de particulares o autoridades, y dentro de las 72 horas siguientes no se va a investigar (lo que dadas la falta de medios y vías de comunicación, de dotación, de personal; etc., también sería imposible), sino a practicar las pruebas "conducentes en orden a establecer la responsabilidad de los inculcados". No se adivina entonces cuáles son y cuál su utilidad, los "enfoques de conjunto" de que habla el fallo, en un procedimiento que elimina la indagatoria (lo que se anota por la mayoría como acierto) y cercena la intervención de abogado en los actos de instrucción, para otorgar avaramente un remedo de defensa en la audiencia pública.

Es verdad que en teoría el procedimiento es rapidísimo. Pero es claro que los inspectores y alcaldes que tienen que gobernar, instruir y fallar procesos penales por delitos contra la propiedad en cuantía hasta de mil pesos y de lesiones personales con incapacidad hasta de quince días y manejar todos los asuntos contravencionales de diversa índole o materia, no van a tener tiempo para practicar pruebas en 72 horas y de fallar en 5.

Resulta una ingenuidad pretender que el problema del juzgamiento, en materia criminal o contravencional, es de simples términos o plazos, con olvido de todas las experiencias científicas sobre el particular, y de la pungente realidad social que nos circunda. Los actos que se pretenden reprimir por los medios anotados son, además, casi siempre, producto de una sociedad en procelosa y permanente ebullición que ya no se conforma con la injusticia. Pero si lo que se quiere es juzgar actos humanos en brevísimos términos de horas, y despojar al sindicado de elementales derechos procesales, mejor es que se

elimine el juicio y se apliquen las penas *in contuminti*.

Con toda razón el Maestro Antonio Vicente Arenas, quien ha dedicado su larga y meritoria existencia al estudio y la investigación del derecho penal y de la criminología, y a la formación de la juventud universitaria, al renunciar a su cargo de redactor del Código de Procedimiento Penal, exclamó amargamente: "*El delito no se previene con la reforma de los Códigos o el rigor de las penas. La sociedad, con criterio simplista, demanda represión implacable. Cree que las sanciones ejemplarizan y piensa ingenuamente que los criminales dejarán de serlo por miedo al castigo. Para complacerla monta el aparato de los consejos de guerra con menosprecio de los jueces creados por la Constitución para investigar y sancionar los delitos*".

Finalmente, debemos afirmar que nos apena y preocupa encontrar hondas afinidades y semejanzas entre ciertos argumentos expuestos para justificar las medidas represivas extraordinarias con algunas filosofías que para fortuna de la humanidad sucumbieron en la gran hecatombe de la segunda guerra mundial: "uno de los errores del individualismo democrático es el de considerar como titulares de los 'derechos del hombre y del ciudadano' a todos los individuos indistintamente, aun a aquellos que llevan una vida en abierto contraste con los 'deberes del hombre y del ciudadano'. En el concepto fascista, en cambio, el derecho del individuo existe sólo en cuanto subsista la observancia del correlativo deber. Quien se pone voluntariamente fuera del ordenamiento jurídico general del Estado, si para la civilidad de hoy no puede (como en otro tiempo) ser puesto fuera de la ley, no debe, sin embargo, poder gozar de todas aquellas garantías que corresponden a quien vive conforme o por lo menos no en contraste con dicho ordenamiento jurídico" (Arturo Rocco, Relación Ministerial para el Proyecto Preliminar de un Nuevo Código de Procedimiento Penal. En *Lavori Preparatori del Codice Penale e del Codice di Procedura Penale*, Roma, 1929, pág. 36).

Fecha, ut supra.

Federico Estrada Vélez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernál Pinzón, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero.

CARRERA JUDICIAL

Exequibilidad de los ordinales 5 y 7 del artículo 16 del Decreto 250 de 1970, el primero en la parte que dice: "o hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética o excluidos de aquella". — Estese a lo decidido respecto de los ordinales 6º y 8º del artículo 16 del mismo Decreto número 250 de 1970, en las sentencias del 21 de enero de 1971 y 19 de agosto de 1970, por las cuales fueron declarados exequibles.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada por acta número 27 de 4 septiembre de 1975.

Bogotá, D. E., 4 de septiembre de 1975.

I. Petición.

1. El ciudadano *William Parra Gutiérrez*, invocando el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte declare inexecutable "los numerales 5º —parcialmente—, 6º, 7º y 8º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970".

2. La demanda fue presentada el día 28 de abril del año en curso, y por providencia de 5 de mayo del mismo año, se admitió y se dispuso dar traslado de ella al Procurador General de la Nación para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 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:

".....

TITULO III

"*Provisión y desempeño de los cargos.*

".....

"Artículo 16. No podrán ser designados para cargo alguno en la Rama Jurisdiccional ni en el Ministerio Público, a cualquier título:

".....

5. "Quienes se encuentren suspendidos en el ejercicio de la profesión de abogado, o *hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética o excluidos de aquélla.*

6. "Quienes como funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, y por falta disciplinaria, hayan sido destituidos, o suspendidos por segunda vez por falta grave, o sancionados tres veces cualesquiera que sean las sanciones.

7. "Quienes por faltas graves hayan sido destituidos de cualquier cargo público.

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 empleo".

(Diario Oficial número 33023 de marzo 21 de 1970).

1. En relación con el ordinal 5º antes transcrito, debe tenerse en cuenta que la acusación solo comprende la parte que aparece subrayada: "o hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética o excluidos de aquélla".

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor indica como violados por las normas acusadas los artículos 14, 15, 16, 17, 26, 30, 32, 55, 76, 150, 157, 158, 160 y 163 de la Constitución Política.

De estos preceptos constitucionales, los artículos 76, 120, afirma el actor, solo parecen quebrantados por el ordinal 6º del artículo 16.

2. Considera el demandante que la prohibición de desempeñar cargos judiciales y del Ministerio Público para quienes han sido objeto de sanción de conformidad con los ordinales 5º y 7º del artículo 16, significa una pena adicional impuesta por Tribunal no competente, sin las formas propias del juicio, y sin que medie sentencia judicial, con lo cual se viola el artículo 26 de la Carta que define las garantías procesales, el 16 que determina los deberes de las autoridades, el 55 que establece la independencia funcional de las ramas del Poder Público y, los artículos 150, 155, 157 y 158, que exigen requisitos y calidades para el desempeño de la Judicatura. Además por considerar que la sanción tiene carácter perpetuo, ya que no es posible la rehabilitación, hay violación de los artículos 14 y 15 del mismo Estatuto, pues se disminuye la ciudadanía y se hacen nugatorios derechos que de ella emanan.

También afirma el actor que hay violación del artículo 17 de la Constitución porque no se da protección al trabajo; y del artículo 30 porque se desconoce un derecho adquirido.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público en vista número 187 de 26 de mayo del año en curso, solicita:

"1. Que declare exequible la parte acusada del ordinal 5º y del ordinal 7º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970, y

"2. Que, respecto de los ordinales 6 y 8 del mismo ordenamiento, disponga que se esté a lo decidido en las sentencias de enero 21 de 1971 y agosto 19 de 1970, por las cuales fueron declarados exequibles en su orden".

2. Entre los fundamentos de la anterior petición, el Procurador General de la Nación expone lo siguiente:

"La acusación se funda en un supuesto equivocado, como es el de que los preceptos impugnados implican una pena.

"El artículo 16 del Decreto 250 acusado parcialmente forma parte del Título III, que reglamenta la provisión y desempeño de los empleados de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Pú-

blico y al expresar que no podrán ser designados para ninguno de esos cargos, a cualquier título, quienes se hallen en algunas de las situaciones que enumera, lo que hace es establecer impedimentos para ejercerlos, con la mira de evitar en lo posible el ingreso o la continuación en el servicio de personas que por circunstancias de orden físico, mental o moral, la misma ley no considera plena o suficientemente calificadas para cumplir o colaborar en la alta y delicada misión de administrar justicia.

"Y es razonable que en esto el legislador sea exigente en extremo, tratándose de un servicio público tan importante y de características tan especiales.

"De todas maneras, normas legales como las impugnadas constituyen apenas desarrollo y cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución en sus artículos 62 y 76-10, que atribuyen al legislador la regulación del servicio público y, para el caso, exigir calidades y antecedentes para el desempeño de ciertos empleos, en lo no previsto por la misma Carta.

"De otra parte, conforme al artículo 39-1 del mismo Decreto 250 de 1970, los impedimentos para el ingreso al servicio y desde luego los contemplados en el artículo 16, impiden también la admisión a la carrera judicial, y el precitado canon 76-10 agrega que es atribución del Congreso dictar las normas correspondientes a esa carrera, así como a la administrativa y a la militar. Y es sabido que la Corte Suprema declaró exequible al mencionado artículo 39 (cf. sentencia de enero 21 de 1971)".

V. Consideraciones.

Primera.

1. El Decreto número 250 de 18 de febrero de 1970 "por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial", fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, en armonía con lo previsto en el artículo 76-12 de la Constitución.

2. Por consiguiente, tratándose de un Decreto de esta naturaleza, la Corte tiene competencia para conocer y decidir el presente negocio de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 214 del mencionado Estatuto.

Segunda.

1. El Título XV del Decreto 250 contiene las normas del régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional del Poder y del Ministerio Público.

Este régimen disciplinario mira, ante todo, a garantizar una normal prestación del servicio público de justicia. Y por ello es independiente del régimen penal que se encamina a sancionar y reprimir los delitos. No es dable asimilar la "falta disciplinaria" al "delito", ni menos exigir un procedimiento previo igual para sancionar la una y el otro.

Igual apreciación cabe hacer respecto de las sanciones disciplinarias provocadas por la comisión de faltas graves contra la ética profesional que rige el ejercicio de la abogacía.

2. En cuanto a la sanción de la falta, los estatutos pertinentes señalan normas procedimentales referentes al debido proceso, al funcionario competente y a la oportuna defensa.

Por estas razones el poder disciplinario, por lo general, corresponde al inmediato superior, ya pertenezca a una u otra rama del Poder Público, o a organismos especializados, y los actos que de ellos emanan son independientes de "las sanciones penales a que hubiere lugar".

Tercera.

1. Las disposiciones contenidas en el artículo 16 del Decreto 250 de 1970 se relacionan con "las calidades y antecedentes necesarios" para desempeñar cargos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público. Su definición corresponde a la ley, como lo determina el artículo 62 de la Constitución.

2. De otra parte, es a esta misma ley a la que incumbe "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar" (V. artículo 76-10). Y ello en los casos no previstos en la Constitución.

3. Los artículos 156, 157 y 158, precisamente, señalan los requisitos indispensables para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Superiores del Distrito; para ser Juez Superior, de Circuito, de Menores, o Juez Especializado, o Juez de Instrucción Criminal y para ser Juez Municipal.

Cuarta.

1. Los artículos 14 y 15 de la Carta regulan la ciudadanía y los efectos jurídicos y políticos que ella comporta. Tal calidad es indispensable "para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción".

2. En nada se quebranta la ciudadanía por el hecho de que los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público hayan sido sujetos de una sanción disciplinaria. Una cosa es la ciudadanía, como conjunto de

atributos personales, y otra el celo o cuidado que el legislador, ordinario o extraordinario, debe exhibir a través de la ley para brindar a la sociedad la correcta prestación de uno de los servicios básicos como lo es el de la justicia.

3. Menos puede afirmarse que las normas impugnadas infrinjan el artículo 17, pues, como lo anota el Procurador, "el Estado no desprotege el trabajo por exigir que quienes pretendan ingresar al servicio público o continuar en él, posean determinadas calidades o cumplan ciertos requisitos, o que, para el caso, no se hallen afectados por circunstancias que les impidan ejercerlo con el máximo de garantías". Por el contrario, estima la Corte, se cumple con uno de los deberes sociales y con la protección de las personas, en su honra, vida y bienes, tal como lo ordena el artículo 16.

4. Tampoco encuentra la Corte que las normas acusadas desconozcan un derecho adquirido, a menos que se pretenda que este radica en la facultad de ingreso al servicio de la justicia por el solo hecho de tener un título de abogado, con menosprecio de calidades y antecedentes necesarios para debida selección moral y técnica de las personas que en él participan.

5. Igualmente, no se alcanza a ver y definir en qué forma las dichas disposiciones del Decreto 250 de 1970, puedan desajustar con los preceptos del artículo 32.

Quinta.

1. Por último, y respecto de los ordinales 6 y 8 del artículo 16, cabe decir que ellos se declararon exequibles por la Corte en sentencia de 19 de agosto de 1970 y 21 de enero de 1971.

2. Por tanto, se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, y a sus consecuencias deberá ceñirse el presente fallo.

VI. Conclusión.

La demanda de inexecutable no prospera. Las normas acusadas no violan los textos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1. Son EXEQUIBLES los ordinales 5º y 7º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970, el primero en la parte que dice: "o hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética o excluidos de aquélla".

2. Respecto de los ordinales 6º y 8º del artículo 16 del mismo Decreto número 250 de 1970, estese a lo decidido en las sentencias del 21 de enero de 1971 y 19 de agosto de 1970, por las cuales fueron declarados exequibles.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barreña Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Rodrigo Noguera Laborde, Conjuéz, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.



SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Cumple funciones de inspección y vigilancia, que corresponden al Presidente de la República. — Exequibilidad de los artículos 266, 267 y 268 del Decreto-ley 410 de 1971.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 28 de 11 de septiembre de 1975.

Bogotá, D. E., 11 de septiembre de 1975.

El ciudadano *Juan Manuel Noguera Aarón*, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha solicitado a la Corte que declare inexecutable los artículos 266, 267 y 268 del Decreto Extraordinario número 410 de 1971 por el cual se expidió el Código de Comercio. El texto de los artículos mencionados es como sigue:

“Artículo 266. El Presidente de la República ejercerá por medio de la Superintendencia de Sociedades la inspección y vigilancia de las Sociedades Comerciales no sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, con el fin de que en su formación y funcionamiento se ajusten a las leyes y decretos y de que se cumplan normalmente sus propios estatutos, según lo previsto en este Código o en leyes posteriores.

“Artículo 267. Además de las atribuciones conferidas en otras disposiciones de este Código y en leyes especiales, el Superintendente de Sociedades tendrá las siguientes:

“1ª Ejercer la inspección y vigilancia:

“a) Sobre todas las Sociedades Anónimas y las Sucursales de Sociedades Extranjeras que no estén sometidas a la Superintendencia Bancaria;

“b) Sobre todas aquellas Sociedades, cualquiera que sea su forma, en las que una Compañía de las sometidas a su vigilancia tenga el veinte por ciento o más de su capital social;

“c) Cualquier Compañía Mercantil cuando lo solicite un número plural de asociados que posea el veinte por ciento o más de su capital social.

En este caso la inspección y vigilancia cesará cuando lo pida un número plural de asociados que represente más del ochenta por ciento del capital social, y

“d) Sobre las Sociedades Mercantiles no comprendidas en los literales anteriores, cuando así lo determine el Presidente de la República en ejercicio de su facultad de inspección sobre dichas Sociedades, en cuyo caso la inspección se ejercerá con arreglo a las normas de este Código.

“2ª Autorizar la solemnización de las reformas introducidas a los estatutos;

“3ª Convocar las asambleas o las juntas de socios a reuniones extraordinarias cuando no se hayan verificado las ordinarias previstas en el contrato y los administradores no las convoquen oportunamente;

“4ª Decretar y practicar visitas, con facultad para inspeccionar todos los libros y papeles de las sociedades vigiladas;

“5ª Decretar el retiro de las acciones de los mercados públicos de valores, cuando ocurran irregularidades en el funcionamiento de la Sociedad que puedan comprometer los intereses de los inversionistas;

“6ª Suspender el permiso cuando ocurran irregularidades graves en el funcionamiento de cada sociedad, según su forma;

“7ª Decretar la disolución y ordenar la liquidación de sociedades, y designar liquidador, cuando fuere el caso, conforme a la ley;

“8ª Exigir de las sociedades vigiladas los balances de ejercicio y sus anexos antes de ser considerados por la Asamblea o por la Junta de Socios, pudiendo formular observaciones dentro de los diez días siguientes. Si éstas se producen serán leídas en la reunión en que sea considerado el balance, y

“9ª Imponer multas sucesivas hasta de cincuenta mil pesos a quienes desobedezcan sus decisiones o violen las normas legales o estatutarias.

“Artículo 268. Las sociedades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia no podrán ejercer su objeto sin un permiso de funcionamiento de la misma Superintendencia, que solamente se otorgará cuando su constitución se ajusta a las leyes. Tratándose de sociedades no sometidas inicialmente a dicha vigilancia, deberán obtener también el permiso una vez queden bajo vigilancia”.

Considera el demandante que se han violado por las disposiciones anteriores, los artículos 120-15, 134 y 135 de la Constitución y expresa el concepto de la violación con los argumentos que pasan a citarse. Conforme al artículo 120-15 de la Carta, corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes. Dispone, por otro lado el artículo 135 del estatuto superior, que los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, pueden ejercer determinadas atribuciones de las que corresponden al Presidente, mediante una delegación, y previa ley que señale las materias objeto de la delegación. Es, pues, el Presidente, dice la demanda, quien en forma personal y directa debe ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades comerciales y sólo excepcionalmente por medio de sus Ministros a través de la mencionada delegación. Los artículos sometidos a cuestión, al entregar a un aparato especial, la Superintendencia de Sociedades, aquella función, quebranta los dos textos citados. Añade la demanda que también resulta la violación del artículo 135 constitucional, de la circunstancia de que la previsión de su segundo inciso, en cuanto autoriza al Presidente para reformar o revocar los actos de sus delegados, no puede cumplirse respecto de los que dicte el Superintendente de Sociedades. Se agrega, por último, que resulta quebrantado el texto 134 constitucional, en su parte final, por cuanto que el Superintendente de Sociedades no puede ser citado a las Cámaras, ni a sus comisiones permanentes, como sí lo son los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo, los Vice-Ministros y los Gerentes o Directores de las entidades descentralizadas del orden nacional.

El Procurador General de la Nación emite concepto de fondo en el cual solicita que se declare la inexecutable parcial de los artículos 266 y 268 en lo que se refiere al ejercicio de facultades por la Superintendencia de Sociedades, y total del 267. Estima el Jefe del Ministerio Público que el Presidente no puede delegar sus funciones de vigilancia de las Sociedades Mercantiles en la citada Superintendencia, sin violar

el artículo 135 de la Carta, y que en este caso tal delegación se ha hecho con violación del texto constitucional referido.

Consideraciones.

La atribución que el ordinal 15 del artículo 120 de la Carta Política da al Presidente de la República para ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de Crédito y las Sociedades Mercantiles, se ejerce “conforme a las leyes”, según dispone la parte final de la misma disposición. Corresponde, pues, al legislador, señalar los mecanismos y procedimientos apropiados para dicha tarea. Y se explica que así sea porque una tarea de esa complejidad y que debe cumplirse sobre entidades que cada día son más numerosas, no puede realizarla personalmente el Presidente, como lo pretende la demanda, porque ello supondría una imposibilidad física para ejecutar el mandato constitucional y conduciría al absurdo de no poderse cumplir.

Esa es la razón por la cual el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968 define a las Superintendencias como “organismos adscritos a un Ministerio que, dentro de la autonomía administrativa y financiera que les señale 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”. Es pertinente citar aquí la doctrina de la Corte sentada en fallo de 22 de enero de 1970 al desatar la demanda propuesta contra el artículo 4º que se acaba de transcribir, y que dice así:

“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 asigne’.

“En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones: 1º 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 2º 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 o 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”.

Los criterios que anteceden son estrictamente aplicables al caso en cuestión, pues los artículos 266, 267 y 268 del Decreto-ley 410 de 1971, no hacen cosa distinta de radicar en la Superintendencia de Sociedades, y en su Jefe que es el Superintendente, la función de inspección y vigilancia que corresponde al Presidente de la República sobre las sociedades comerciales no sometidas al control de la Superintendencia Bancaria. Y como aquella, al igual que las restantes de su misma clase, se encuentra adscrita a un Ministerio, se cumple en forma correcta la previsión del artículo 135 conforme a la cual la delegación puede hacerse en los Ministros del Despacho, el cual actúa, como se deja visto, a través de los organismos del respectivo Ministerio. Se cumple igualmente lo dispuesto en la parte final del artículo 120-15 de la Carta, conforme al cual, como ya se vió las funciones allí atribuidas al Presidente deben cumplirse con arreglo a la ley.

Finalmente debe decirse que el hecho de que el Superintendente de Sociedades, no obstante ser un funcionario público del orden nacional, no tenga las atribuciones y deberes que el artículo 134 señala a los Ministros del Despacho y a otros funcionarios en relación con el Congreso, no quiere decir en modo alguno que la reglamentación que a él se refiere y que ahora se estudia, quebrante dicho precepto constitucional. Se trata de dos cuestioness enteramente distintas, sin ninguna relación y por lo mismo el hecho de que no deba rendir directamente informes al Congre-

so, en nada toca la constitucionalidad de los preceptos cuya legitimidad se discute. Además, y por consecuencia directa de lo que se ha dicho, estando la Superintendencia adscrita a un Ministerio, el Ministro correspondiente es quien cumple la tarea prevista en el artículo 134, lo cual explica que lo haga un subalterno suyo como es el Superintendente.

En tal forma, si se quiere no rigurosamente técnica, pero con un pensamiento legislativo inequívoco, se cumple en este caso el proceso constitucional de la delegación de funciones del Presidente de la República previsto por el texto 135 de la Carta.

No se ve, pues, que los artículos objeto de la demanda quebranten las disposiciones constitucionales en ellas señaladas, ni otra alguna.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA: SON EXEQUIBLES los artículos 266, 267 y 268 del Decreto-ley 410 de 1971.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D’Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, José María Esquerro Samper, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

La síntesis de las razones por las cuales nos apartamos de la sentencia anterior, es la siguiente:

En ella se confunden dos conceptos distintos: la llamada desconcentración de poder y la delegación de funciones que la Carta permite al Presidente de la República.

La delegación de funciones del Presidente de la República no puede hacerla la ley. Lo que el artículo 136 de la Carta establece es que “las funciones que pueden ser delegadas serán seña-

ladas por la ley"; pero el que determina cuáles de esas funciones delega es el mismo Presidente. Y tal es lo que expresa el fallo de la Corte invocado en la sentencia de que disintimos, cuando asienta:

"En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones: 1º 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 2º 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'".

Vese, pues, cómo lo que la Corporación ha manifestado es que "la delegación, en armonía con la materia o materias señaladas por la ley, se perfecciona por medio de reglamento ejecutivo, o sea, 'según lo disponga el Presidente'".

Ahora bien. El artículo 266 del Código de Comercio manda que "*el Presidente de la República ejercerá, por medio de la Superintendencia de Sociedades, la inspección y vigilancia de las sociedades comerciales no sometidas al control de la Superintendencia Bancaria...*" y el 267 ídem, numeral 1º, determina que, entre sus atribuciones, el Superintendente de Sociedades tendrá la de "*ejercer la inspección y vigilancia.*"

sobre las Compañías indicadas en los literales a) a d), lo que claramente significa que la inspección de las sociedades mercantiles, atribuida por el numeral 15 del artículo 120 de la Constitución al Presidente, queda delegada en el Superintendente de Sociedades por imperio de los citados preceptos y no "por medio del reglamento ejecutivo" que perfeccione la autorización de delegar funciones precisadas en la ley, según lo explica el fallo arriba comentado y que interpreta correctamente la citada norma constitucional. Y la misma objeción es valedera respecto de las facultades de inspección atribuidas directamente en los otros numerales del citado artículo 267 al Superintendente dicho, sin que medie el acto Presidencial de delegación.

Es manifiesta, por tanto, la inconstitucionalidad de los citados preceptos.

Y no vale alegar contra esto, que el dicho numeral 15 del artículo 120 determina que el Presidente ejercerá la función de inspección, "conforme a las leyes", pues éstas no pueden obviamente contrariar al artículo 135, que confiere al Presidente, y no a la ley, el delegar las funciones que le corresponden, basado en la que señale las que sean susceptibles de delegación.

Fecha, ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto.

TRATADOS INTERNACIONALES

Incompetencia de la Corte para juzgar la constitucionalidad de las leyes que los aprueban. No es competente para resolver sobre la demanda propuesta contra el artículo 1º de la Ley 20 de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede.— Respecto a los artículos 2º y 3º de la misma ley, no es el caso de hacer pronunciamiento alguno, por ser inepta la demanda de ellos.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 29 de 18 de septiembre de 1975.

Bogotá, D. E., septiembre 18 de 1975.

El ciudadano Pedro Pablo Camargo, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare inexequible en su integridad la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede, en cuyo texto es como sigue:

“LEY 20 DE 1974

“(diciembre 18)

“por la cual se aprueba el ‘Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede’, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

“El Congreso de Colombia

Decreta:

“Artículo primero. Apruébase el Concordato y el Protocolo Final, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973, entre el Excelentísimo señor Nuncio Apostólico y el señor Ministro de Relaciones Exteriores, que dice así:

“*Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede.*

La República de Colombia y la Santa Sede, con el propósito de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la Nación colombiana, animados por el deseo de tener en cuenta las nuevas circunstancias que han ocurrido, tanto para la Iglesia Católica, Apostólica y Romana como para la República de Colombia desde 1887, fecha del Concordato suscrito entre ellas, han determinado celebrar un nuevo Concordato, que constituye la norma que regulará en lo sucesivo, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado.

Con tal fin; Su Excelencia el Presidente de Colombia, señor doctor Misael Pastrana Borrero, ha designado como su Plenipotenciario a Su Excelencia el señor doctor Alfredo Vázquez Carrizosa, Ministro de Relaciones Exteriores, y Su Santidad el Papa Paulo VI ha designado como su Plenipotenciario a Su Excelencia Monseñor Angelo Palmas, Arzobispo titular de Vibiana, Nuncio Apostólico en Bogotá, quienes, después de canjear sus respectivos Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, han convenido en lo siguiente:

Artículo 1.

El Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la Nación colombiana, considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional.

El Estado garantiza a la Iglesia Católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano.

Artículo II

La Iglesia Católica conservará su plena libertad e independencia de la potestad civil y por consiguiente, podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformándose en su gobierno y administración con sus propias leyes.

Artículo III

La legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será respetada por las autoridades de la República.

Artículo IV

El Estado reconoce verdadera y propia personería jurídica a la Iglesia Católica. Igualmente a las Diócesis, comunidades religiosas y demás entidades eclesiásticas a las que la ley canónica otorga personería jurídica, representadas por su legítima autoridad.

Gozarán de igual reconocimiento las entidades eclesiásticas que hayan recibido personería jurídica por un acto de la legítima autoridad, de conformidad con las leyes canónicas. Para que sea efectivo el reconocimiento civil de estas últimas, basta que acrediten con certificación su existencia canónica.

Artículo V

La Iglesia, consciente de la misión que le compete de servir a la persona humana, continuará cooperando para el desarrollo de ésta y de la comunidad por medio de sus instituciones y servicios pastorales, en particular mediante la educación, la enseñanza, la promoción social y otras actividades de público beneficio.

Artículo VI

El Estado y la Iglesia colaborarán en la pronta y eficaz promoción de las condiciones humanas y sociales de los indígenas y de la población residente en zonas marginadas susceptibles de un régimen canónico especial. Una Comisión Permanente, integrada por funcionarios designados por el Gobierno Nacional y Prelados elegidos por la Conferencia Episcopal, reglamentada de común acuerdo, programará y vigilará el desarrollo progresivo de los planes que se adopten.

Las funciones de la Comisión Permanente serán ejercidas sin perjuicio de la autoridad propia de planeación del Estado y sin que la Iglesia tenga a su cargo actividades ajenas a su naturaleza y misión.

Artículo VII

El Estado reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del Derecho Canónico. Para la efectividad de este reconocimiento la competente autoridad eclesiástica transmitirá copia auténtica del acta al correspondiente funcionario del Estado, quien deberá inscribirla en el registro civil.

Artículo VIII

Las causas relativas a la nulidad o a la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos, incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado, son de competencia exclusiva de los Tribunales Eclesiásticos y Congregaciones de la Sede Apostólica.

Las decisiones y sentencias de éstas, cuando sean firmes y ejecutivas, conforme al derecho canónico, serán transmitidas al Tribunal Superior del Distrito Judicial territorialmente competente, el cual decretará su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará su inscripción en el registro civil.

Artículo IX

Las Altas Partes Contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios canónicos sean tramitadas por los Jueces del Estado, en primera instancia ante el Tribunal Superior respectivo y en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

A solicitud de uno de los cónyuges la causa respectiva se suspenderá en primera instancia y por una sola vez, durante treinta días, para dar lugar a la acción conciliadora y pastoral de la Iglesia, salvo la competencia del Tribunal para adoptar las medidas precautelativas que estime convenientes. Vencido el plazo el respectivo Tribunal reanudará el trámite correspondiente.

Artículo X

1º El Estado garantiza a la Iglesia Católica la libertad de fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica centros de educación en cualquier nivel, especialidad y rama de la enseñanza, sin menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado.

2º La Iglesia Católica conservará su autonomía para establecer, organizar y dirigir facultades, institutos de ciencias eclesiásticas, seminarios y casas de formación de religiosos. El reconocimiento por el Estado de los estudios y de los títulos otorgados por dichos centros será objeto de reglamentación posterior.

Artículo xi

A fin de hacer más viable el derecho que tienen las familias de escoger libremente centros de educación para sus hijos, el Estado contribuirá equitativamente, con fondos del Presupuesto Nacional, al sostenimiento de planteles católicos.

Artículo xii

En desarrollo del derecho que tienen las familias católicas de que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe, los planes educativos, en los niveles de primaria y secundaria, incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el Magisterio de la Iglesia. Para la efectividad de este derecho, corresponde a la competente autoridad eclesiástica suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza. La autoridad civil tendrá en cuenta los certificados de idoneidad para enseñar la religión, expedidos por la competente autoridad eclesiástica.

El Estado propiciará en los niveles de educación superior la creación de institutos o departamentos de ciencias superiores religiosas, donde los estudiantes católicos tengan opción de perfeccionar su cultura en armonía con su fe.

Artículo xiii

Como servicio a la comunidad en las zonas marginadas, necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial, la Iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar. Tales contratos celebrados con el Gobierno Nacional se ajustarán a criterios previamente acordados entre ésta y la Conferencia Episcopal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo vi.

Artículo xiv

El derecho de nombrar Arzobispos y Obispos corresponde exclusivamente al Romano Pontífice. La Santa Sede antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo residencial, o de un Coadjutor con derecho a sucesión, que deberá recaer en ciudadano colombiano, comunicará al Presidente de la República el nombre de la persona escogida, a fin de saber si tiene objeciones de carácter civil o político. Se entenderán que ellas no existen si no las manifiesta dentro de treinta días. Estas gestiones se adelantarán

por ambas partes con la mayor diligencia y reserva.

Artículo xv

La Santa Sede podrá erigir nuevas circunscripciones eclesiásticas y modificar los límites de las existentes, cuando lo creyere oportuno para el mejor desempeño de la misión de la Iglesia. Con tal finalidad informará previamente al Gobierno, acogiendo las indicaciones justas y convenientes que de él reciba.

Artículo xvi

La Santa Sede conviene en elevar con la mayor celeridad posible las jurisdicciones misionales a la categoría de diócesis, a medida que el desarrollo de las regiones resulte armónico con las exigencias pastorales diocesanas.

Artículo xvii

La atención espiritual y pastoral de los miembros de las Fuerzas Armadas se ejercerá por medio de la Vicaría Castrense, según normas y reglamentos dictados al efecto por la Santa Sede, de acuerdo con el Gobierno.

Artículo xviii

Los clérigos y religiosos no podrán ser obligados a desempeñar cargos públicos incompatibles con su ministerio y profesión religiosa y estarán además exentos del servicio militar.

Artículo xix

Continuarán deferidas a los Tribunales del Estado las causas civiles de los clérigos y religiosos y las que se refieren a la propiedad y derechos temporales de las personas jurídicas eclesiásticas, como también los procesos penales contra aquellos por contravenciones y delitos ajenos al ministerio eclesiástico, sancionados por las leyes de la República. Se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los Obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica.

Artículo xx

En caso de procesos penales contra clérigos y religiosos, conocerán en primera instancia, sin intervención de jurado, los Jueces Superiores o quienes los reemplacen y en segunda, los Tribunales Superiores. Al iniciarse el proceso se comunicará el hecho al Ordinario propio, el cual no pondrá obstáculo al procedimiento judicial.

Los juicios no serán públicos. En la detención y arresto, antes y durante el proceso, no podrán aquellos ser reclusos en cárceles comunes, pero si fueren condenados en última instancia se les aplicará el régimen ordinario sobre ejecución de las penas.

Artículo XXI

Los funcionarios de las ramas jurisdiccional y ejecutiva del Estado, si fuere necesario, prestarán su colaboración en la ejecución de las providencias de los Tribunales Eclesiásticos, con el fin de proteger los derechos de las personas que podrían ser lesionadas por ejecución incompleta o fallida de tales providencias.

Artículo XXII

El ejercicio ilegítimo de jurisdicción o funciones eclesiásticas por quienes carecen de misión canónica para desempeñarlas, oficialmente comunicado por la autoridad eclesiástica al competente funcionario del Estado, será considerado por éste como usurpación de funciones públicas.

Artículo XXIII

La Iglesia Católica y las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato tienen facultad de adquirir, poseer, enajenar y administrar libremente bienes muebles e inmuebles en la forma establecida por la legislación colombiana para todos los ciudadanos, y sus propiedades, fundaciones y derechos serán no menos inviolables que los pertenecientes a las demás personas naturales y jurídicas.

Artículo XXIV

Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios.

Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.

Artículo XXV

El Estado reconoce el derecho de la Iglesia a recabar libremente de los fieles contribuciones y ofrendas para el culto divino, la sustentación de sus ministros y otros fines propios de su misión.

Artículo XXVI

Las Altas Partes Contratantes unifican las obligaciones financieras adquiridas por el Estado en virtud del Concordato de 1887 y de la Convención sobre Misiones de 1953. En consecuencia reglamentarán su cuantía en forma que permita atender debidamente aquellas obligaciones. Será también reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionan en los anteriormente llamados territorios de Misiones. El Estado concederá a las entidades eclesiásticas que reciban la llamada renta nominal la posibilidad de redimirla.

Artículo XXVII

El Estado garantiza a la Iglesia el derecho de poseer y administrar sus propios cementerios, que estarán sometidos a la vigilancia oficial en lo referente a higiene y orden público. En los cementerios dependientes de la autoridad civil la Iglesia podrá ejercer su ministerio en la inhumación de los católicos.

Artículo XXVIII

En defensa y promoción del patrimonio cultural colombiano la Iglesia y el Estado colaborarán en el inventario del arte religioso nacional, que incluirá monumentos, objetos de culto, archivos, bibliotecas y otros que por su valor histórico o estético sean dignos de conjunta atención para conservarse, restaurarse y exponerse con fines de educación social.

Artículo XXIX

En la ejecución de las disposiciones contenidas en este concordato, como en sus reglamentaciones y para resolver amistosamente eventuales dificultades relativas a su interpretación y aplicación, las Altas Partes Contratantes procederán de común acuerdo.

Artículo XXX

El presente Concordato, salvo lo acordado en el artículo XXVI, deja sin vigor y efecto el que las Altas Partes Contratantes firmaron en Roma

el 31 de diciembre de 1887, aprobado por la Ley 35 de 1888, y los siguientes acuerdos: La Convención adicional al Concordato, firmada en Roma el 20 de julio de 1892, aprobada por la Ley 34 de 1892; los acuerdos derivados del canje de notas número 27643 del 27 de febrero de 1924, dirigida por el Secretario de Estado de Su Santidad al Ministro Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia ante la Santa Sede y la respuesta de éste del 10 de junio de 1924, que dieron origen a la Ley 54 de 1924; y la Convención sobre Misiones, firmada en Bogotá, el 29 de enero de 1953.

Asimismo, quedan derogadas todas las disposiciones de las leyes y decretos que en cualquier modo se opusieran a este Concordato.

Artículo xxxi

El presente Concordato se firma en doble ejemplar y en lenguas española e italiana, cuyos textos serán igualmente auténticos y harán fe.

Este Concordato estará en vigor en la fecha del canje de las respectivas ratificaciones de las Altas Partes Contratantes.

En fe de lo cual, los suscritos Plenipotenciarios firman este Concordato, en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, a los doce días de julio de mil novecientos setenta y tres.

(Fdo.), *Alfredo Vázquez Carrizosa*, Ministro de Relaciones Exteriores.

(Fdo.) *Angelo Palmàs*, Nuncio Apostólico”.

“Protocolo final.

En el acto de la firma del Concordato suscrito en la fecha entre la República de Colombia y la Santa Sede, los Plenipotenciarios de las Altas Partes Contratantes hacen las siguientes declaraciones que forman parte integrante del mismo Concordato.

En relación con el artículo vii:

I. De acuerdo con la legislación vigente en el Estado colombiano la inscripción de un matrimonio canónico que no haya sido anotado en el registro civil al tiempo de su celebración, podrá siempre afectuarse a requerimiento de cualquiera de los cónyuges o de quien tenga un interés legítimo en dicho matrimonio. Con tal fin será suficiente la presentación de una copia auténtica de la respectiva partida eclesiástica. La muerte de uno o de ambos cónyuges no será obstáculo para efectuar dicha inscripción.

II. Los efectos civiles del matrimonio canónico debidamente inscrito en el registro civil regirán

a partir de la fecha de la celebración canónica de dicho matrimonio.

En relación con el artículo viii:

La República de Colombia reconoce la competencia exclusiva de la autoridad eclesiástica en cuanto se refiere a los aspectos canónicos del Privilegio de la Fe.

Por lo que se refiere a los efectos civiles correspondientes se tendrá en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia y la legislación civil colombiana de manera que sean respetados tanto los derechos adquiridos por los cónyuges como los derechos de las personas legalmente amparadas en la sociedad conyugal.

En relación con el artículo ix

La determinación que hace este artículo de que las causas de separación del matrimonio canónico serán dirimidas ante el Tribunal Superior y la Corte Suprema de Justicia de Colombia, no impedirá que, en el futuro, el Estado Colombiano pueda establecer una instancia especial para examinar y juzgar las causas relativas al derecho de familia y que tenga un nivel equivalente al de aquellas entidades.

El presente Protocolo se firma en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, a los doce días de julio de mil novecientos setenta y tres.

(Fdo.) *Alfredo Vázquez Carrizosa*, Ministro de Relaciones Exteriores.

(Fdo.) *Angelo Palmas*, Nuncio Apostólico.

Aprobado, sométase a la consideración del Honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) *MISAEI PASTRANA BORRERO*.

El Ministro de Relaciones Exteriores, (Fdo.), *Alfredo Vázquez Carrizosa*.

Es fiel copia tomada del original, que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos de este Ministerio.

Bogotá, julio de 1973.

(Fdo.) *Carlos Borda Mendoza*, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

“Artículo segundo. Derógase la Ley 54 de 1924, por la cual se aclara la legislación existente sobre matrimonio civil y todas las disposiciones contrarias al Concordato y al Protocolo Final aprobado por la presente Ley.

“Artículo tercero. Esta Ley regirá desde la fecha de su promulgación.

Dada en Bogotá, D. E., a los veinte días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro”.

En el auto admisorio de la demanda se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores un informe sobre si el canje de ratificaciones del Tratado en mención había tenido lugar, y dicho Ministerio con Oficio número 812 de 13 de mayo de 1975 respondió informando que hasta esa fecha tal ratificación no había ocurrido. Sin embargo, con posterioridad, el día 7 de julio del mismo año, el Ministerio informó que se había llevado a cabo aquél Canje, y lo hizo en los términos siguientes:

“Tengo el agrado de referirme a su oficio distinguido con el número 82, de fecha 12 de mayo del corriente año, en el cual solicita de este Ministerio una certificación sobre el Canje de ratificaciones del Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede y su Protocolo Final, celebrado el 12 de julio de 1973 y aprobado por medio de la Ley 20 de 1974.

“Comoquiera que la ceremonia de canje estaba por realizarse en los días en que se libró el oficio y con el fin de dar una respuesta positiva, el Ministerio aplazó la fecha de respuesta.

“Ahora bien, cumplida la ratificación del mencionado instrumento, el suscrito Jefe de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores,

“*Certifica:*

“Que el Concordato celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede y su Protocolo Final, firmado en Bogotá el 12 de julio de 1973, aprobados por medio de la Ley 20 de 1974, SE ENCUENTRA VIGENTE por haberse realizado el canje de ratificaciones el 2 de julio de 1975, en la Ciudad del Vaticano.

“Del señor Secretario, muy atentamente,

(Fdo.) *Humberto Ruiz Varela*, Jefe de la División de Asuntos Jurídicos”.

La demanda comienza por plantear la cuestión de la competencia, y critica la doctrina tradicional de la Corte conforme a la cual no la tiene para decidir sobre las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales. Considera que tal doctrina es equivocada porque, si de acuerdo con el artículo 214 le corresponde “la guarda de la integridad de la Constitución”, no puede dejar de ejercer esa función solo porque esté de por medio un Tratado Internacional. Agrega que comprende la preocupación de la Corte en esta materia porque en la Constitución no existe una norma que claramente establezca la primacía de aquélla sobre los Tratados Internacionales, y que, además, no hay en Colombia, como en otros países, una Corte Constitucional que pueda mantener a prio-

ri y a posteriori el control de la Constitución. Dice el demandante que por esta razón ha sugerido que se reforme el artículo 76-18 de la Carta en el sentido de que la tarea del Congreso de aprobar los tratados y convenios esté condicionada a que ellos estén de acuerdo con la Constitución Nacional. Agrega que como la Corte ha pretextado como uno de los motivos para abstenerse de conocer de las leyes aprobatorias de los Tratados, el hecho de que éstos hayan sido ratificados, con el argumento de que debe tener en cuenta los problemas que surgirían si entrase a decidir después de tal ratificación, y que en el caso presente ese requisito fundamental no se ha cumplido, el pretexto deja de tener vigencia, y por lo mismo, la Corte es competente.

Como normas violadas (pág. 7 escrito de 9 de mayo y concordantes) se indican los artículos 20, 31, 43, 51, 53, 67, 76-18 y 120-20 de la Constitución.

El concepto de la violación es, en síntesis, el siguiente:

El artículo 2º del Concordato al establecer que la Iglesia Católica “conservará su plena libertad e independencia de la potestad civil y por consiguiente podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformándose en su Gobierno y Administración con sus propias leyes”, viola el artículo 2º de la Carta porque permite dentro del Territorio Nacional un poder distinto de los que él contempla para integrar su soberanía, como es el de la Iglesia, con lo cual se violan los principios de independencia y autodeterminación que caracterizan al estado colombiano. El artículo 3º del Concordato, y el Protocolo final en lo que se relaciona con el 8º de aquél, al establecer, el primero, que la “legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será respetada por las autoridades de la República”; y al disponer, el 2º que “la República de Colombia reconoce la competencia exclusiva de la autoridad eclesiástica en cuanto se refiere a los aspectos canónicos del privilegio de la fe, relieves y agrava la violación denunciada, pues permite que en el territorio nacional funcionen Tribunales de Justicia pertenecientes a un estado extranjero como instrumentos para aplicar sus propias leyes, con lo cual se desconocen la mencionada soberanía nacional y las reglas constitucionales que sobre administración de justicia instituyen para el territorio nacional unos tribunales propios y comunes que no ofrecen más excepción, también constitucional, que la de los Tribunales Militares y Cortes Marciales para casos especiales. El artículo 11 del Concordato viola el 31 de la Carta, porque otorga a la Iglesia Católica

privilegios especiales, cuando dicho texto sólo autoriza la concesión de privilegios cuando se trata de inventos útiles y vías de comunicación; y se viola igualmente el texto 41 por el 12 del Concordato que permite a la Iglesia compartir con el Estado Colombiano la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados, concesión que no puede hacer de ninguna manera ni en ninguna circunstancia el Gobierno o el mismo Congreso, sin desconocer la Soberanía e independencia de la Nación para dirigirse a sí misma.

Se afirma también que los artículos 15 y 16 del Tratado violan el Título I de la Carta y en particular el artículo 5º que a él corresponde, pues al permitir jurisdicciones misionales y circunscripciones eclesiásticas, se desconocen las que la Carta establece y determina como entidades territoriales de la República, es decir, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales. El artículo 25 del Tratado viola el 43 de la Constitución, pues al permitir o reconocer el derecho de la Iglesia "a recaudar libremente de los fieles contribuciones y ofrendas para el culto divino, la sustentación de sus Ministros y otros fines propios de su misión", ha delegado en potencia extranjera la capacidad impositiva que corresponde solo al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos, dentro de su órbita respectiva. Se viola también el artículo 44 por el 4º del Concordato, al reconocer "verdadera y propia personería jurídica" a la Iglesia Católica, así como a las diócesis, comunidades religiosas y demás comunidades eclesiásticas a las que la ley canónica otorga personería jurídica, representadas por su legítima autoridad. Tal reconocimiento desconoce el texto constitucional citado, según cuyas voces "las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva Superioridad Eclesiástica". El artículo 1º, inciso 1º del Tratado, que reconoce el tradicional sentimiento católico de la Nación colombiana, y en atención a ello considera la región católica, apostólica y romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional, atenta contra el artículo 53 de la Carta Política que garantiza la libertad de conciencia y el derecho a que nadie sea molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. Se viola también el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 1966, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, norma

de rango constitucional que garantiza de manera absoluta e incondicionada la libertad de pensamiento, conciencia, religión y culto. Continúa la demanda sosteniendo que el artículo 10 del Tratado que garantiza a la Iglesia libertad para fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica, centros de educación de cualquier nivel, especialidad y rama de enseñanza, sin menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado, viola el artículo 41 de la Carta que garantiza la libertad de enseñanza. Agrega que los artículos 6º, 10 y 13 del Tratado quebrantan el artículo 120 de la Carta en sus numerales 3, 5 y 12, en la medida en que atenta contra la potestad reglamentaria del Presidente de la República, su atribución para nombrar personas en empleos nacionales, y la muy específica de reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública. La violación resulta de que aquellos artículos entregan, a juicio del demandante, las citadas atribuciones presidenciales a la conferencia Episcopal, entidad ésta enteramente extraña al orden instituido en Colombia. Por último se sostiene que si se acepta la tesis de que los Tratados Internacionales aprobados y ratificados son parte integrante de la Constitución, el Concordato aprobado por la ley demandada, es violatorio del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, antes citado, y que tiene rango constitucional. Y ello porque el artículo 6º del Tratado afirma que "El Estado y la Iglesia colaborarán en la pronta y eficaz promoción de las condiciones humanas y sociales de los indígenas y de la población residente en zonas marginadas susceptibles de un régimen canónico especial", al paso que el artículo 27 del Pacto de Derechos, dispone que "en los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías del derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

En su oportunidad el Procurador General de la Nación emitió concepto de fondo en el sentido de que la Corte es incompetente para conocer del artículo 1º, en cuanto aprueba el Concordato, y del artículo 2º parte final, en cuanto deroga "todas las disposiciones contrarias al Concordato y al Protocolo Final aprobadas por la presente ley". Y en el de pedir que se declaren exequibles el artículo 2º en su parte primera, por cuanto se limita a derogar la Ley 54 de 1924, lo que en nada quebranta la Constitución, y el artículo 3º que señala la fecha a partir de la cual rige la ley, y que es desde su promulgación. La opinión

del Procurador respecto del artículo 1º se basa en la tesis reiterada de la Corte conforme a la cual los tratados internacionales celebrados por Colombia, deben ser respetados por todas las Ramas del Poder Público que integran el Estado.

Consideraciones.

1. La ley ha sido demandada en su integridad y como puede observarse en su texto, solo tiene tres artículos: el primero por medio del cual se reproducen y aprueban el Concordato y su Protocolo Final; el segundo, por medio del cual se derogan la Ley 54 de 1924 y las demás disposiciones que sean contrarias a lo dispuesto en el artículo primero, y el tercero, por el cual se dispone que la ley entrará a regir a partir de su promulgación. El texto de la ley está reproducido, pero toda la demanda se refiere de modo exclusivo al Concordato (un tratado-contrato), y a su contenido, para enfrentarlo a la Constitución y pedir, como ya se dijo, que se declare su inexecutable. Respecto del artículo 3º solamente se hace una petición, obviamente fuera de lugar, para que la Corte dé cuenta al Gobierno de la demanda, con el objeto de que ponga fin al procedimiento diplomático en curso y no lleve a cabo la ratificación del Tratado, por encontrarse éste demandado ante la Corte. Esta petición no sólo es insólita sino que desconoce el texto constitucional 120-20 que erige al Presidente de la República en Jefe de las relaciones internacionales. Ningún cargo de inexecutable se hace contra el texto ni se contiene argumento alguno sobre la materia, y lo mismo ocurre respecto del artículo 2º, a pesar de que éste también viene transcrito. Por consiguiente, se impone declarar que la demanda contra las dos últimas disposiciones de la ley es inepta, y así se hará en la parte resolutive, ya que no se cumplieron las exigencias de los numerales 2º y 3º del artículo 16 del Decreto 432 de 1969.

2. No solo porque, como se deja visto, así lo plantea la demanda, sino por ser de lógica tratándose de que el artículo 1º de la ley cuya legitimidad se discute, es aprobatorio de un tratado internacional, se estudiará primeramente lo relativo a la competencia.

Ha sido invariable la posición doctrinaria de la Corte al afirmar, cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales su incompetencia para conocer de las demandas respectivas. Se funda tal doctrina en la necesidad de no someter la estabilidad de los tratados a la decisión unilateral de uno de los contratantes, Colombia en este caso, con manifiesto peligro para la seriedad de nuestras relaciones

internacionales. En el año de 1941 (18 de marzo), la Corte se expresó en forma clara sobre la materia, en los términos siguientes:

“En sentir de la Corte el derecho conferido por la Carta para acusar como inconstitucionales las leyes y decretos, la tienen todos los ciudadanos sin limitaciones. Cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados públicos, las demandas sobre inconstitucionalidad de ellas son improcedentes, no por falta de personería en el ciudadano que intenta la acción, sino porque la estabilidad de los pactos internacionales no puede estar sujeta a la declaración que haga la Corte respecto a la executable o inexecutable de las leyes que los aprueban. En tales casos la Corte carece de jurisdicción” (G. J., t. 50, pág. 704). El 26 de abril de 1971, al desatar la demanda sobre la Ley 54 de 1924 (Ley Concha), admitió su competencia por tratarse de una ley corriente, acto independiente del Congreso, aunque reflejaba un tratado internacional. En el mismo entendimiento se produjeron los salvamentos de voto respectivos. Muy recientemente, en fallo de 27 de febrero del año que cursa, recaído sobre la demanda de inexecutable de algunas disposiciones de la Ley 8ª de 1973, se avocó el conocimiento de fondo sobre la siguiente consideración: “Si se lleva en cuenta que las disposiciones de la Ley 8ª de 1973 concretamente demandadas (inc. 1º, 2º y 3º del artículo 2º y artículo 4º) no son aprobatorias del Acuerdo de Cartagena —aprobación que imparte el artículo 1º de la misma Ley 8ª— no es el caso de excluirlas de la aplicación general del artículo 214 referido, que, se repite, confiere a la Corte facultad para decidir ‘sobre la inexecutable de todas las leyes’. Como los artículos acusados no aprueban ningún pacto internacional sino que tratan de regular los efectos de las medidas que puedan adoptar la Comisión y la Junta o ‘los organismos que desarrollen el Acuerdo Subregional Andino’, no sería pertinente incluirlos en la excepción jurisprudencial referente solo a leyes que aprueban tratados, aun si la Corte insistiera en los puntos de vista aludidos. Esta índole excepcional de la Jurisprudencia citada impediría su extensión al negocio de autos tal como se desprende de la sentencia fechada el 18 de marzo de 1941” (G. J., número 1966 a 1968, págs. 704 y ss.).

Como el demandante arguye que cuando el artículo 214 de la Constitución le entrega a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución, se refiere, sin restricciones ni limitaciones, al conocimiento de todas las leyes, sean o no aprobatorias de tratados, puesto que de otra suerte no podría guardarse tal integridad, ni cumplirse

satisfactoriamente la función jurídico-política de la Corte Suprema, es preciso reiterar lo que en fallo de 10 de abril del año en curso, expresó la Corte en los siguientes conceptos sobre los límites de su competencia:

“1º Conforme al Derecho político del país, los funcionarios públicos deben hacer y solo pueden hacer lo que les está expresamente atribuido, a diferencia de los particulares a quienes les está permitido cuanto no prohíban la Constitución y las leyes. El artículo 20 de aquélla sanciona la infracción de esos preceptos. En el orden jurisdiccional, la aptitud de conocimiento y la posibilidad lícita de actuación se hallan expresamente regladas y nada ha de hacerse en derecho, válidamente, sino en los términos de la competencia. Toda actuación fuera de sus límites deviene ilegal, por lo cual se afirma, en entendimiento común, que el juez solo puede hacer lo que le está atribuido, prohibiéndosele cuanto no lo esté. Cuando la competencia, en fin, la instituye el Estatuto Superior, se habla de competencia constitucional, cuyos linderos son absolutamente irrebasables. De aquí se deduce la imposibilidad de competencia por extensión o por analogía”.

A lo anterior se agrega que nuestra Constitución no prevé ninguna participación de la Rama Jurisdiccional en la celebración de los tratados públicos, los cuales se acuerdan por el Presidente de la República como Jefe de las relaciones internacionales (120-20), se someten al Congreso para su aprobación definitiva (76-18) y se rematan con un canje de ratificaciones. Cuando el tratado se celebra, por sus cláusulas queda comprometido en su buena fe el Estado colombiano con todas las ramas que constitucionalmente integran el Poder Público (artículo 28). Si se aceptara que una vez celebrado el tratado, una de tales ramas, la Jurisdiccional en este caso, puede declarar inválido el tratado, en todo o en parte, a través de una declaración de inexecutable, habría que admitir que aquel compromiso no obligaba totalmente al Estado, sino con reservas, y por lo mismo, la capacidad de negociación del país con otros Estados se vería disminuida o menguada por el riesgo de la decisión unilateral que en cualquier momento podría sobrevenir respecto de las cláusulas que con arreglo a la Carta fueron convenidas con el Presidente y aprobadas por el Congreso. Esto es cuanto ha dicho la Corte en otras ocasiones y con otras palabras en materia sobre la cual no se ven razones que justifique una rectificación.

Por lo demás, debe observarse que el demandante, a pesar de que afirma la competencia de la Corte, muestra también inseguridad sobre

aquella hasta el punto de informar que ha sugerido la presentación de una enmienda constitucional que abra campo al examen previo por la Corte del texto de los tratados, con el objeto de darle en los mismos una participación que en su concepto asegure su control constitucional. Tal posición implica que la doctrina de la Corte es correcta.

En el caso presente la ley demandada solo tiene tres artículos, el primero de los cuales imparte aprobación y reproduce en su integridad el texto del Tratado-ley y de su Protocolo Final, de suerte que no puede remitirse a dudas que el objeto de la acción está encaminado a obtener una declaración de inexecutable de dicho Tratado. Así se desprende también del señalamiento de los textos constitucionales que se consideran violados y de toda la argumentación con que se sostiene el quebrantamiento de la Carta Política. Por lo mismo, el texto legal aprobatorio es inseparable del texto del convenio, pues aquél solo se justifica en el ámbito jurídico por la existencia de éste y, por lo mismo, cualquier examen de él comportaría absolutamente y de modo ineludible el examen del Tratado. Todo lo dicho conduce a reafirmar el criterio de la Corte sobre la materia examinada y a concluir que carece de competencia para resolver sobre la cuestión de fondo que le ha sido sometida.

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

Declara:

1º No es competente para resolver sobre la demanda propuesta contra el artículo 1º de la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede.

2º Respecto a los artículos 2º y 3º de la misma Ley, no es el caso de hacer pronunciamiento alguno, por ser inepta la demanda de ellos.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry José Gabriel de la Vega, Juan Hernán

dez Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, José María Esquerro Samper, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Los suscritos, Magistrados, acogemos como salvamento de voto de la sentencia dictada en la demanda del ciudadano Pedro Pablo Camargo el estudio presentado por los Magistrados Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria, en la demanda del ciudadano Camilo González Chaparro, por tratarse de la misma Ley 20 de 1974, y que dice:

“El ciudadano Camilo González Chaparro, en uso del derecho consagrado en el artículo 45 de la Constitución, pide a la Corte asumir la competencia para decidir la demanda de inconstitucionalidad que presenta por motivos de interés general y, en ejercicio de la acción pública del 214 del mismo estatuto, declarar la inexecutable del artículo primero de la Ley 20 de 1974”.

Texto de la disposición acusada.

“LEY 20 DE 1974

“(diciembre 18)

“por la cual se aprueba el ‘Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede’, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo primero. Apruébase el Concordato y el Protocolo Final, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973, entre el Excelentísimo señor Nuncio Apostólico y el señor Ministro de Relaciones Exteriores, que dice así”:

(Hasta aquí el texto acusado).

“Concretamente cita como normas infringidas el último inciso del artículo 53, el numeral 18 del artículo 76, el artículo 105 y el artículo 218 de la Constitución Política.

“Las razones en que fundamenta su acción, se sintetizan así:

1ª “... al Congreso se le permite aprobar los concordatos siempre que se hayan celebrado ‘so-

bre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto’. La lectura del convenio no muestra reciprocidad ninguna hacia el Estado colombiano. Todas las estipulaciones son concesiones a la Iglesia. Y en cuanto al respeto, exhibe un desprecio absoluto hacia la pequeña cartilla en que se funda la existencia jurídica del Estado colombiano”.

2ª “... la vinculación convencional del Estado a instituciones supranacionales solo la autoriza la Carta para determinados fines y sobre bases de igualdad y reciprocidad (Art. 76-18)”.

Y agrega:

“... En agudo contraste, el instrumento concordatario contiene el reconocimiento del Gobierno a la Iglesia (que es persona jurídica o corporación), de facultades legislativas, administrativas y judiciales (artículos II, III, VI, VII, VIII, XII, XIII y XXII), dándole también libre acceso a la conciencia de los militares (artículo XVII), cuya inviolabilidad la Constitución quiso garantizar especialmente, al punto de hacerlos irresponsables en el ejercicio de sus funciones (artículo 21). No solo abunda la concentración de poderes temporales en la personificación jurídica de la potestad espiritual, el ejercicio de esos poderes, además, podrá imponerse coercitivamente ‘si fuere necesario’ (artículo XXI). Cualquier intento estatal por recobrar funciones suyas, deberá el propio Estado considerarlo ‘como usurpación de funciones públicas’ (artículo XXII). El Congreso, no obstante, prestó su aprobación a ese instrumento, mediante la disposición censurada”.

3ª “La Carta reserva a las leyes lo relativo al estado civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes (artículo 50). Casi a renglón seguido (artículo 52), establece que tales disposiciones no podrán ser *alteradas* sino por acto reformatorio de la Constitución (artículo 218). Cuando el Gobierno pacta con otra entidad internacional sobre el estado civil de las personas, como lo hizo con la Santa Sede en el Concordato y en el Protocolo Final de 1973 (artículo VIII), desconoce dichos preceptos superiores, pero hasta allí llega la conducta inconstitucional del Gobierno al celebrar los tratados. Cuando, después, en lo de su competencia, la ley presta su aprobación a ese convenio, y lo incorpora en el ámbito nacional, sin mediar reforma constitucional alguna, es ella la que al coadyuvar ese quebrantamiento lastima la Constitución de Colombia”.

Sin embargo, advierte el autor, que la sola aprobación del Concordato, por tratarse de un acto de incorporación formal no viola por sí mismo la Constitución. Son sus palabras:

“Dado que la disposición impugnada es norma emanada exclusivamente del Congreso y perteneciente al derecho del Estado, y que, debido a su carácter de incorporación formal, no se desdobra para insertarse en el Concordato, ni logra convertir a éste en legislación interna, es lógico concluir que el convenio concordatario y la ley que lo aprueba son actos diferentes y separados, pese a su aparente identidad de propósito y a la conexidad documental en que se presentan”.

Y agrega:

“Dado el carácter de proposición jurídica formal que reviste la unidad normativa acusada, podrá decirse que ella no viola por sí sola la Constitución sino que las infractoras son las estipulaciones materiales que aquélla incorpora entre nosotros. Empero, no habría lugar al conflicto indirecto propuesto sin el concurso de un acto aprobatorio individual e interno como el que se acusa”.

El Procurador, luego de transcribir algunos argumentos del actor, limita su concepto a la competencia de la Corte para decidir esta acción. Dice así:

“Plantea, además, el actor el tema de la competencia de la Corte Suprema para asumir el conocimiento y fallo de las demandas de inexecutable de leyes aprobatorias de tratados o convenios y expone al efecto extensas y muy interesantes consideraciones para concluir, obviamente, en la afirmativa.

“Desde luego, esta es la cuestión que ha de definirse primeramente, pues de ello depende que esa alta entidad pueda decidir de fondo sobre la pretensión del ciudadano demandante.

“No estima necesario este Despacho exponer en la presente oportunidad las diferentes teorías e interpretaciones sobre cuestiones tales como la naturaleza jurídica de los tratados o convenios, previstos en general en los artículos 76-18 y 120-20 y, en particular, para el caso, en el inciso tercero del artículo 53 de la Constitución, su incorporación al derecho interno de cada Estado y, concretamente al nuestro, las características especiales de las leyes que los aprueban, y otras relacionadas directa o indirectamente con esta materia.

“Deseo anotar simplemente que, en cuanto a su competencia para conocer de asuntos de la clase del presente, la Corte Suprema no ha sido constante en su jurisprudencia.

“Así, ha acogido la tesis de incompetencia en sentencias de fechas 6 de julio de 1914, 6 de diciembre de 1930, 18 de marzo de 1941 y 26 de julio y 10 de septiembre de 1971, entre otras.

“En cambio, en la de 20 de enero de 1958 conoció y falló en el fondo sobre la demanda de inexecutable de la Ley 56 de 1921, aprobatoria del Tratado con los Estados Unidos.

“Y en la fecha 26 de abril de 1971 declaró executable la Ley 54 de 1924, es decir, pronunció también fallo de mérito, no obstante que según la misma Corte, ella ‘refleja un convenio del Gobierno con la Santa Sede, ajustado por medio de un intercambio de notas, reproducido textualmente por dicha ley y conforme, desde los principios de la negociación hasta su remate, al procedimiento constitucional que precede, acompaña y termina esa clase de actos’.

“En la mayoría de los asuntos así tratados por la Corte, la decisión no ha sido unánime”.

Y concluye:

“Empero, la tesis más recientemente acogida por la mayoría de la Corte es la de la incompetencia absoluta.

“Sin desconocer lo dudoso de la cuestión y el valor jurídico de las demás tesis ya mencionadas, opto por conceptuar, en conclusión, que la Corte Suprema debe abstenerse de decidir sobre el fondo de la demanda de inexecutable del artículo 1 de la Ley 20 de 1974, en cuanto aprueba el Concordato”.

Consideraciones.

A) Competencia.

El Derecho Internacional es de un orden jurídico separado y diferente del derecho interno; el primero es válido en cuanto la voluntad del Estado así lo manifieste de modo tácito o expreso, o sea que el derecho internacional existe para un Estado merced al reconocimiento que éste haga y a la manifestación de incluirlo en su propio derecho. Esta incorporación del derecho internacional en el nacional, con plena validez, solo puede hacerse o por decisión constitucional que así lo determine expresamente, o por ratificación posterior del Congreso, única entidad capacitada para obligar a los ciudadanos, lo que se hace por medios de leyes. Los tratados pueden subsistir y tener obligatoriedad internacional para los Estados firmantes, pero su inserción como derecho interno se realiza en el derecho colombiano por la ley que los aprueba.

Al hacer uso el Congreso de la facultad alternativa de improbar un tratado no lo destruye ni termina a menos que el mismo pacto se haya suscrito bajo esa condición; la negativa del Congreso solamente acarrea la responsabilidad del Estado, pero no crea obligaciones para los nacionales. Es la manifestación expresa del legislador la que crea las obligaciones. Por la ratificación y

su respectivo canje, se surte la recepción de las normas contenidas en el tratado en el derecho nacional y los habitantes quedan sometidos a ellas.

“Así lo establece la Ley 7ª de 1944, que en su artículo 1º dice:

‘Los tratados, convenios, convenciones, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución (actualmente 76 y 120) no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación u otra formalidad equivalente...’.

‘Este ordenamiento interno debe ceñirse rigurosamente a los preceptos de la Constitución como Ley Suprema que gobierna los derechos y los deberes de todos los habitantes y su conformación con ella se encarga a la Corte Suprema de Justicia. La materia sometida a la competencia de la Corte es la ley nacional que ha de obligar a todos los ciudadanos y éstos tienen, por tanto, derecho a que dicho ordenamiento se ajuste a los mandatos que condicionan su actividad social o jurídica.

“(B) Naturaleza jurídica del concordato.

Dentro del régimen constitucional colombiano, tiene el Concordato una fisonomía jurídica propia, y no por razones adjetivas sino sustantivas, de orden histórico y social que predominan desde los orígenes de la colectividad, a saber:

“a) Dispone el artículo 76 de la Constitución que corresponde al Congreso hacer las leyes, y que por medio de ellas ejerce entre otras atribuciones, la siguiente: ‘aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados (se subraya) o con entidades de derecho internacional. Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados’ (ordinal 18).

“b) Y el inciso tercero del artículo 53 establece: ‘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’ (se subraya).

“c) La confrontación de los dos textos constitucionales permite inferir estas conclusiones: los

tratados o convenios internacionales se celebran entre el Estado colombiano y otros Estados, y requieren la aprobación del Congreso, por medio de ley; el Concordato no se celebra entre dos Estados sino entre el Estado colombiano y la Santa Sede, que es dentro de la organización jerárquica de la Iglesia Católica su cabeza o suprema dirección y, además, no es indispensable que el Congreso lo apruebe por medio de ley, pues el citado inciso tercero del artículo 53 no prevé tal requisito, como sí lo hace el artículo 76, ordinal 18.

“La materia u objeto de los tratados o convenios internacionales, por lo general, se refiere principalmente a intereses de orden geográfico, económico o simplemente cultural, y con ellos los Estados signatarios aspiran a resolver situaciones que surgen de un momento a otro dentro del desarrollo de la vida internacional; el Concordato no mira a esos intereses estrictamente terrenos, sino a la perduración de una doctrina religiosa que se conforma con los sentimientos del pueblo desde los orígenes de su vida institucional, o sea desde la Conquista Española y cuyo primer acto fue el ‘requerimiento’.

“Por último, el Estado, en los tratados o convenios, adquiere obligaciones ‘sobre bases de igualdad y reciprocidad’, lo cual envuelve un concepto de contenido jurídico que no es difícil de precisar o definir. Pero el Concordato se celebra ‘sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto’, conceptos subjetivos, que por su índole no es dable a ningún juez o tribunal medir o calificar. Y que, además, son los que deben presidir las relaciones de carácter íntimo y personal, entre la gran mayoría de los colombianos y su Jefe Espiritual.

“d) Estas breves razones, susceptibles de amplios desarrollos jurídicos, históricos y sociales, explican el porqué o razón normativa del inciso tercero del artículo 53 de la Constitución, que consagra para el Concordato un régimen distinto del común de los tratados o convenios internacionales previstos en el ordinal 76.

“(C) Decisión.

La Ley 20 de 1974, en su aspecto formal es parte de un acto complejo, requisito indispensable para la validez del convenio, tratado público, acuerdo o convención, como quiera nominarse, que la Constitución exige para la celebración de esta clase de pactos entre el Gobierno de Colombia y la Santa Sede (artículo 53 C. N.). Pero por su aspecto material, incorpora en la legislación nacional una normatividad delimitada en los artículos del pacto que en el texto de la ley se inserta.

“El actor, a pesar de las acusaciones que formula contra el referido articulado, limita su acción al acto aprobatorio ‘con independencia de la validez o invalidez del convenio en su origen’, afirmando que se vulnera ‘el último inciso del artículo 53, el numeral 18 del artículo 76, el artículo 105 y el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia’.

“El artículo 53, en su inciso 3º faculta al Gobierno ‘para 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’.

“Es, pues, una facultad especial que el constituyente colombiano da al Gobierno con la finalidad expresa de regular unas relaciones entre dos potestades, la Iglesia y el Estado, en virtud de que los súbditos o afiliados de aquélla lo son también de éste y hay materias comunes a la competencia de ambas potestades. De la celebración de este convenio surgen, por consiguiente, obligaciones tanto para la Iglesia, como para el Estado, que son ley para ambas partes y que es preciso respetar.

“Este convenio, denominado Concordato, regulado por mandato propio de la Carta, tiene una categoría especial que lo distingue de los tratados internacionales regidos por los artículos 76-18 y 120-20 del mismo estatuto y su celebración no vulnera estos dos preceptos. Tampoco se encuentra violación del artículo 105 *ibidem*, porque los miembros del Congreso al expedir la ley aprobatoria de ese pacto interpretan la mayoría católica de la Nación, en cuyo nombre actúan, teniendo en cuenta, según el juramento prestado, la justicia y el bien común, como ordena la Constitución. Menos puede aceptarse que se vulnere el artículo 218 del estatuto supremo, pues la simple aprobación de un convenio, sin consideración a las estipulaciones que contiene, como indica el

actor, no comporta reforma de la Carta en ninguna de sus disposiciones; antes bien, se cumple estrictamente el artículo 53 de la misma.

“Las bases de recíproca deferencia y mutuo respecto que la Constitución exige son conceptos subjetivos cuya apreciación corresponde al Gobierno en primer lugar, y luego al Congreso como representante de la Nación; si estas dos Ramas del Poder Público encuentran cumplidas, en su libre apreciación, tales bases, a la Corte Suprema no incumbe calificarlas, ya que la deferencia y el respeto no son conceptos jurídicos propios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

“Si el Gobierno y el Congreso han celebrado y aprobado, respectivamente, el Concordato con la Santa Sede, contenido en la Ley 20 de 1974, tales actos se ajustan al inciso tercero del artículo 53 de la Constitución que los autoriza, sin que, al mismo tiempo, haya infracción de alguno otro de sus mandatos.

“Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— oído el Procurador General de la Nación,

“Resuelve:

“Es CONSTITUCIONAL el artículo 1º de la Ley 20 de 1974”.

En consecuencia, la Corte no debió declararse sin competencia para decidir este negocio.

Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero, Luis Sarmiento Buitrago, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón.

Fecha, ut supra.

COSA JUZGADA

Estese a lo resuelto en declaración de la fecha recaída en la demanda del ciudadano Pedro Pablo Camargo.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada por acta número 30 de 25 de septiembre de 1975.

Bogotá, D. E., 18 de septiembre de 1975.

El ciudadano *Camilo González Chaparro*, en uso del derecho consagrado en el artículo 45 de la Constitución pide a la Corte asumir la competencia para decidir la demanda de inexecutable que presenta por motivos de interés general y, en ejercicio de la acción pública del 214 del mismo estatuto, declarar la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley 20 de 1974.

Texto de la disposición acusada:

“LEY 20 DE 1974

“(diciembre 18)

“Por la cual se aprueba el ‘Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede’ suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“*Artículo primero.* Apruébase el Concordato y el Protocolo Final, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973, entre el Excelentísimo Nuncio Apostólico y el señor Ministro de Relaciones Exteriores, que dice así”: (Hasta aquí el texto acusado).

Concretamente cita como normas infringidas el último inciso del artículo 53, el numeral 18 del artículo 76, el artículo 105 y el artículo 218 de la Constitución Política.

El Procurador General emitió concepto en su oportunidad legal.

La Corte Suprema de Justicia en la demanda presentada por el ciudadano *Pedro Pablo Camargo* respecto de la totalidad de la Ley 20 de 1974 cuyo artículo primero es exclusivamente el objeto de esta acción, dijo en declaración de esta misma fecha, al respecto:

“1º No es competente para resolver sobre la demanda propuesta contra el artículo 1º de la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede”.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Decide:

Estése a lo resuelto en declaración de la fecha recaída en la demanda del ciudadano *Pedro Pablo Camargo*.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente, *Mario Alario D’Filippo*, *José Enrique Arboleda Valencia*, *Humberto Barrera Domínguez*, *Juan Benavides Patrón*, *Jesús Bernal Pinzón*, *Alejandro Córdoba Medina*, *Ernesto Escallón Vargas*, *José María Esguerra Samper*, *Federico Estrada Vélez*, *José Gabriel de la Vega*, *Juan Hernández Sáenz*, *Luis B. Flórez*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *José Eduardo Gnecco C.*, *Guillermo González Charry*, *Alvaro Luna Gómez*, *Humberto Murcia Ballén*, *Alfonso Peláez Ocampo*, *Luis Enrique Romero Soto*, *Julio Róncallo Acosta*, *Eustorgio Sarria*, *Luis Sarmiento Buitrago*, *José María Velasco Guerrero*.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

PRIVILEGIOS

Su esencia está en la exclusividad de explotación de una industria o empresa. — Exequi-
bilidad de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 2ª de 1975.—Inexequibilidad del artículo
2º de la expresada Ley.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada por acta número 30 de 25 de septiem-
bre de 1975.

Bogotá, D. E., septiembre veinticinco de mil no-
vecientos setenta y cinco.

I. Petición.

1. El ciudadano Manuel Pachón, invocando el
artículo 214 de la Constitución, solicita de la
Corte declare inexequibles los artículos 1, 2, 3,
4, 5 y 6 de la Ley 2ª de 1975.

2. La demanda fue presentada el día 7 de ma-
yo del año en curso, y por providencia del 12 de
los mismos, se admitió y se dispuso dar traslado
de ella al Procurador General de la Nación para
los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. En verdad, la demanda comprende la tota-
lidad de la Ley 2ª de 1975, que consta, precisa-
mente, de los artículos o disposiciones indicados
por el actor.

2. El texto de la citada ley es el siguiente:

LEY 2ª DE 1975

(enero 10)

por la cual la Nación se vincula a los Hogares
Juveniles Campesinos, se concede una autoriza-
ción y se dictan normas de beneficio social a la
comunidad campesina.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º Autorízase a “Fundación de Ho-
gares Juveniles Campesinos”, con personería ju-

rídica número 0552 de 1970, conferida mediante
Resolución número 1006 de 1974, con sede en
Bogotá, para hacer rifas de inmuebles, con o sin
muebles y enseres, sin sujeción a las disposicio-
nes nacionales sobre loterías y rifas, a razón de
una anual.

Artículo 2º Las boletas de esta rifa quedan
exentas de impuestos nacionales, y podrán ven-
derse libremente en todo el territorio de la Re-
pública.

Artículo 3º El control y vigilancia de la rifa
a que se refiere esta Ley serán ejercidos por el
Ministerio de Salud Pública, en los términos del
Decreto número 1140 de 1943, en cuanto le sean
aplicables.

Artículo 4º Las utilidades de esta rifa serán
aplicadas exclusivamente a la creación, construc-
ción, dotación y funcionamiento de “Hogares
Juveniles Campesinos”.

Artículo 5º Para el manejo de lo recibido por
la rifa, lo mismo que para la disposición de ese
dinero, de acuerdo con sus fines y objetivos, es-
tablécense una junta integrada de la siguiente
manera: El Director o representante legal de los
“Hogares Juveniles Campesinos”; la Primera
Dama de la Nación, quien la presidirá; dos
miembros de esa misma entidad, el Ministro de
Salud o su delegado y los Presidentes de las Co-
misiones Quintas del Senado y de la Cámara de
Representantes.

Artículo 6º Esta rifa podrá también hacer sor-
teos promocionales de bienes muebles, en la for-
ma que se considere más conveniente para el
buen éxito de dichas rifas, bajo el control del Mi-
nisterio de Salud Pública.

Artículo 7º Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los 13 días del mes
de diciembre de 1974.

(*Diario Oficial* número 34244 de 28 de enero
de 1975).

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor señala como violados por las normas acusadas los artículos 31, inciso 3, 76, ordinales 4 y 20 y 79 de la Constitución Política.

2. La violación del inciso 3º del artículo 31 la infiere de la premisa de que la Ley 2ª de 1975 significa el otorgamiento de un "privilegio" a favor de la fundación Hogares Juveniles Campesinos. Al respecto, textualmente expone:

"Cuando el artículo 1º autoriza a Fundación de Hogares Juveniles Campesinos para 'hacer rifas de inmuebles con o sin muebles y enseres sin sujeción a las disposiciones nacionales sobre loterías y rifas', cuando en su artículo 3º dispuso que el control y vigilancia sería ejercido por el Ministerio de Salud Pública, en los términos del Decreto número 1140 de 1943, en cuanto le sean aplicables, cuando en el artículo 6º estableció la posibilidad de hacer sorteos promocionales de bienes muebles en la forma que lo considere más conveniente, consagró una serie de privilegios que la Carta no autoriza y que el legislador no puede otorgar.

"Con la ley en mención quedan en el sistema legal colombiano dos órdenes de disposiciones legales sobre rifas, una particular para la Fundación Hogares Juveniles Campesinos y otra para las demás personas, lo cual constituye un privilegio, en un campo en que le es vedado hacerlo al legislador, pues equivale a una ley particular referente a materia distinta de inventos útiles o vías de comunicación".

La violación del artículo 76, en sus ordinales 4 y 20 la deduce el actor de la carencia de un plan o programa de las actividades que la Fundación mencionada debe cumplir en armonía con el texto de la ley, y de modo especial con lo dispuesto en el artículo 4º. Al efecto, textualmente dice:

"En el caso de la ley por la cual se vincula a los Hogares Campesinos falta el plan o programa, si se entiende que la creación, construcción, dotación y funcionamiento de los Hogares Juveniles Campesinos es una actividad de fomento, estaríamos frente al hecho que la ley sería inconstitucional, porque la iniciativa del Congreso requiere la existencia de planes y programas correspondientes (subraya la Corte), los cuales no existen en relación al fomento de la vivienda campesina, y para el caso de que existieran la ley no se remite a ellos, sino que, por el contrario, el artículo 5º dispone que para el manejo de lo recibido por la rifa y disposición de ese dinero, existirá una junta, la cual es libre y autónoma para disponer de él, sin sujeción a planes o pro-

gramas previos, por lo cual resalta la inconstitucionalidad de la norma por este aspecto".

La violación del artículo 79, la radica el actor en el hecho de que, autorizando la ley "la rebaja de impuestos nacionales sobre rifas", la iniciativa de su tramitación y adopción correspondía al Gobierno, de modo privativo, tal como lo ordena el citado artículo 79.

3. Por último, el actor insiste en lo referente al plan general de desarrollo económico, reafirmando la violación de los artículos 76 y 79 y sugiriendo, igualmente, la de los artículos 80 y 118-3. Así, manifiesta:

"En primer lugar, si se considera que la ley es en sí misma un plan (se subraya), se habría violado los artículos 76-4, 76-20, 79, 80 y 118-3, pues de ellos interpretados en su conjunto se deduce que el plan solo puede producirse a iniciativa del Gobierno, y no podía ser otra la conclusión porque el propósito de la reforma de 1968, fue acabar con el fomento aislado de instituciones o empresas útiles o benéficas, pues las actividades deben quedar comprendidas dentro de planes generales o sectoriales de desarrollo económico. (Subraya la Corte).

"Los planes o programas suponen una entidad planificadora y por eso los artículos 80 y 118-3 de la Constitución, encomiendan esta función al Gobierno, quien dispone de los organismos para realizar la planeación.

"Al considerar que la ley es un plan en sí misma considerada, se estarían violando los textos constitucionales citados, pues la iniciativa del proyecto no correspondió al Gobierno.

"La Constitución, repito, al señalar las facultades de iniciativa de los miembros del Congreso en materia de fomento, la limitó al desarrollo concreto de los planes y programas, pues en ello consiste la estricta sujeción que debe haber entre la ley dictada con base en esa autorización y los planes y programas preexistentes.

"Sin plan en el sentido jurídico-económico señalado en el artículo 76-4, no puede haber estímulo o apoyo a una empresa útil o benéfica y, en consecuencia, por esta razón la ley sería también inconstitucional".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público en vista número 194 de 25 de junio del año en curso, manifiesta:

"Resumo así mi concepto sobre la demanda en estudio, referente a los artículos 1 a 6 de la Ley 2ª de 1975:

“1. Es inexequible, por el anotado vicio de procedimiento en su formación, la parte del artículo 2 que dice: ‘Las boletas de esta rifa quedan exentas de impuestos nacionales...’;

“2. Son exequibles los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 y la parte del artículo 2 que dice: ‘... y podrán venderse libremente en todo el territorio de la República’”.

2. Entre las razones de su concepto están las siguientes:

a) “En principio la Ley 2ª de 1975 se limita a autorizar y reglamentar una rifa con sujeción a las normas generales preexistentes sobre la materia y solo establece unas pocas excepciones a este régimen ordinario.

“Le da sí una destinación especial a sus utilidades: la creación, construcción, dotación y funcionamiento de hogares juveniles campesinos, obra que adelanta una entidad sin ánimo de lucro, denominada anteriormente ‘Kennedy Memorial Fund of Colombia’ (‘Fondo en memoria de John F. Kennedy, de Colombia’) y ahora ‘Fundación de Hogares Juveniles Campesinos de Colombia’.

“Esta fundación fue reconocida como persona jurídica según Resolución número 552 de 1970 del Ministerio de Justicia (Diario Oficial número 33054 de abril 30 de 1970), entidad que por Resolución número 1006 de 1974 aprobó unas reformas a sus estatutos, entre ellas el cambio de nombre ya indicado.

b) “En orden a su comparación con el artículo 79 de la Constitución, se observa que la Ley 2ª no implica ninguna destinación de fondos públicos a las obras a que se refiere, ni por la vía de las inversiones o de la suscripción de acciones, ni por la de la participación en rentas nacionales, ni por la de creación o traspaso de servicios que queden a cargo de la Nación, ni por otra alguna directa o indirecta. En efecto, los dineros producidos o que hubieren de producir las rifas autorizadas en ningún momento han constituido ni constituyen patrimonio del Estado, pues ninguna norma constitucional o legal les ha dado el carácter jurídico de rentas ni de ingresos fiscales de otra clase.

“Entonces, no es preciso indagar si aquellas obras requieren planes y programas legislativos preexistentes, conforme a lo previsto en los ordinales 4 y 20 del artículo 76, porque de todas maneras falta el presupuesto de la destinación de fondos públicos, indispensable para que opere la restricción constitucional sobre iniciativa de los proyectos de ley correspondientes.

“De donde se infiere que la Ley 2ª no infringe directamente el inciso segundo del artículo 79 de la Carta, salvo lo que adelante se anota res-

pecto del artículo 2. Tampoco, en forma indirecta, los citados numerales 4 y 20 del artículo 76”.

3. Con posterioridad a la vista fiscal, el día 11 de julio de 1975, el ciudadano *Eduardo Tamayo Lombana* presentó escrito razonado de impugnación a la demanda de que se trata.

V. Consideraciones.

Primera.

1. Como lo observa el Jefe del Ministerio Público, la Ley 2ª de 1975, en principio se limita a establecer unas excepciones al régimen ordinario sobre la materia.

Otras leyes anteriores, entre ellas la 2 de 1970, contienen normas semejantes.

2. En ninguno de tales casos, y es importante destacarlo, el Estado o la Nación, dispone inversión directa alguna de fondos públicos.

Segunda.

1. *Ciertamente el inciso final del artículo 31 de la Constitución veda la concesión de privilegios que no se relacionen con inventos útiles o vías de comunicación. Pero la noción de privilegio a que esta norma se refiere no es la etimológica que aparece en el diccionario de la lengua española; así lo ha expresado la Corte en fallos que datan de los años de 1946 y 1951, concepto que fue expresamente ratificado en la sentencia de 3 de marzo de 1972.*

2. *Por tanto, se debe precisar la noción de “privilegio”, en conexión, como es racional, con el precepto superior. Solo este método posibilita jurídicamente la confrontación, que concluya con la exequibilidad de la ley, o su negación; en lo cual estriba el ejercicio de la jurisdicción constitucional.*

En primer término, las dos excepciones que hace el mandato, dan asidero a la presunción de que el privilegio vitando es el que produce un lucro mercantil en beneficio de un particular, dentro del campo de la libre y lícita actividad industrial, pero con menoscabo del principio de la igualdad de las personas, naturales o jurídicas, ante la ley.

Este lucro, en el juego permitido de la competencia industrial, y la desigualdad en la concurrencia a ella, son elementos esenciales de la noción constitucional de privilegio; desigualdad que nace de la exclusión de toda otra persona de la actividad respectiva.

3. *La anterior teoría no significa innovación sin fortuna o distanciamiento sustancial de la que ha venido predominando. Por el contrario, es su ratificación, casi literal, y a la cual*

ha sido fiel la Corporación cuandoquiera que le ha correspondido estudiar el problema y asumir una posición doctrinal. En efecto:

a) El privilegio es una institución jurídico-económica que supone que dentro de un régimen de libre competencia se otorga a alguien la facultad o derecho de ejercitar o explotar lucrativamente una actividad lícita dada, con exclusión de toda otra persona. (Se subraya). Ese alguien debe ser un sujeto singular determinado, y no un grupo de personas, naturales o jurídicas, que se hallan en iguales condiciones a las contempladas por la ley.

b) Lo que en esencia constituye el privilegio, no es la gracia o prerrogativas que el superior concede a alguno, libertándolo de una carga o la concesión de algún derecho de que no gozan las demás personas, sino la exclusividad, el derecho preferencial que se otorga a alguien para explotar una industria o empresa, descartando a los demás que quieran ocuparse en la misma especie de explotación. (Se subraya).

c) La inconstitucionalidad de un privilegio resulta del hecho de que se den a una persona o entidad derechos exclusivos y facultades que la Carta consagra a favor de muchos ciudadanos. Por lo tanto se viola la Constitución si se otorga a una persona o entidad el goce exclusivo de una actividad industrial descartando a los demás del ejercicio de la misma industria, (se subraya), caso en el cual se violaría el derecho de libertad de industria, protegido por la Constitución en su Título III, que trata "de los derechos civiles y garantías sociales". (Véase los fallos citados antes).

4. En consecuencia, no entiende la Corte cómo puede existir, en el presente caso de la Ley 2ª de 1975, un "privilegio", a favor de determinada persona natural o jurídica, que sea capaz de quebrantar la prohibición establecida en el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución.

5. Lo cual no desconoce ni limita el poder o competencia que el Presidente de la República tiene de inspeccionar y vigilar la "Fundación de Hogares Juveniles Campesinos", de conformidad con lo previsto en el artículo 120-19 de la Constitución, con aplicación de los estatutos legales sobre la materia. Facultad o poder que es, a la vez, un deber ineludible de los gobernantes y que en este caso cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que se trata de invertir en dicha entidad dineros provenientes de la Comunidad.

Tercera.

1. Conforme a las normas del artículo 76, atribución 4ª, corresponde al Congreso 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 o inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Correlativamente, corresponde al Presidente de la República presentar al Congreso el proyecto de ley de tales planes y programas, el cual se somete al procedimiento específico indicado en el mismo Estatuto. (Artículos 80 y 118-3).

2. La Corte, en armonía con la técnica, ha definido lo que debe ser el plan de desarrollo económico y social del país, en sentencias de 1º de agosto de 1969 y 20 de enero de 1971. En esta última, expuso:

"Así, el ordinal 4º del artículo 76, se refiere a dos clases de planes: los que tengan por objeto el desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los que se refieren a obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse; pero ambos deben contener 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. Se trata, por lo mismo, de una ordenación sistematizada y completa de uno o varios aspectos del desarrollo económico, que debe comprender no sólo las metas y objetivos del proyecto respectivo, sino, además, la fijación de los medios económicos para llevarlo a cabo y de los sistemas administrativos y provisiones técnicas para su ejecución. (Se subraya). Son estos los criterios que informan un verdadero plan, el cual, más detalladamente fue definido por la Corte en sentencia de 1 de agosto de 1969".

3. Sea lo primero anotar que, como se informa oficialmente, no existe plan de desarrollo económico y social, adoptado de conformidad con los mandatos de la Constitución; de lo cual resulta que no es procedente cotejo alguno para concluir si tal o cual actividad, empresa u obra producto de la labor legislativa, se acomoda o no a sus metas.

Lo segundo, que la Ley 2ª de 1975 no puede calificarse como "un plan de desarrollo social", en cuanto toca con el mejoramiento necesario de la juventud campesina. Es ésta una obra que se viene cumpliendo por iniciativa privada, cuyo patrimonio se constituye, esencialmente, con aportes privados, pero que está sometida a la inspección o vigilancia oficiales de las instituciones de utilidad social, o Fundaciones.

4. Por tanto, no hay violación de los artículos 76-4 y 80 de la Carta.

Cuarta.

1. Las consideraciones anteriores, ceñidas al texto de la ley demandada, son suficientes para llegar a la conclusión de que no se está frente a uno de los casos contemplados en el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución en relación con el 79, inciso 3º. Y siendo esto así, como lo es, no cabe admitir el quebrantamiento de las citadas normas.

2. De otra parte, uno de los modos eficaces para el fomento de las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, es el del auxilio económico presupuestal que el Estado les dispensa; lo cual no acaece respecto de la fundación ameritada, de acuerdo con la Ley 2ª de 1975.

Quinta.

1. En relación con el artículo 2 de la ley acusada, se observa: consta de dos partes, la primera concebida así: "las boletas de esta rifa quedan exentas de impuestos nacionales"; la segunda "y podrán venderse (tales boletas) libremente en todo el territorio de la República".

En cuando a la primera parte, el Procurador General de la Nación expone:

"En esta materia la regla general es que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, pues así lo prevé el inciso segundo del canon 79 en su parte final. Por excepción, respecto de las relativas a 'exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso' (inciso tercero ibídem).

"Por su propia naturaleza, las boletas de rifas y el acto mismo de su venta no son susceptibles de ser gravados con el impuesto de renta y complementarios, luego la exención decretada por el artículo 2 de la Ley 2ª no puede referirse sino a impuestos nacionales diferentes de aquél.

"Por tanto ese precepto, perteneciente a una ley cuya iniciativa no surgió del Gobierno sino de miembros del Congreso, resulta violatorio del artículo 79 de la Carta".

La Corte comparte este criterio, y en armonía con él procederá.

2. En relación con la segunda, se tiene: del contexto de la norma se deduce que lo que con ella se pretende es extender la exención impositiva a los Departamentos, Distrito Especial, Intendencias, Comisarias y Municipios en general. Por eso emplea el vocablo "libremente"; lo cual, por ejemplo, no sucede con la autorización similiar contenida en la citada Ley 2ª de 1970. (Véase artículo 2).

El artículo 183 de la Constitución, al garantizar a las entidades territoriales la propiedad de sus bienes y rentas, prohíbe a todos los "órganos que integran el complejo del Poder y que están dotados de atribuciones para dictar normas con vigor sobre todo el territorio nacional, así como sobre la vida departamental y municipal", conceder exenciones respecto de derechos o impuestos cuyo producto causado les pertenece. (Véase sentencia de 14 de marzo de 1972).

La circulación de las boletas en estas entidades, es obvio, está sometida a la normación común o leyes sobre la materia y a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 2ª de 1975.

Entonces, la inexecutable de esta segunda parte del artículo 2 también debe admitirse, por el motivo expresado.

VI. Conclusiones.

Las normas acusadas, con la excepción anotada, no violan los textos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones 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 Procurador General de la Nación.

Resuelve:

1. Son EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 2ª de 1975.

2. Es INEXEQUIBLE el artículo 2º de la expresada ley.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Juan Benavides Patrón, Ernesto Escallón Vargas, Alejandro Córdoba Medina, Luis B. Flórez, Federico Estrada Vélez, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Alfonso Peláez Ocampo, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, José María Esguerra Samper, Eustorgio Sarria, Julio Roncallo Acosta, José María Velasco Guerrero, Luis Sarmiento Buitrago.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Derogación tácita, ajustada a la ley de autorizaciones, por incompatibilidad con la nueva legislación. — Es presupuesto de la acción de constitucionalidad, la vigencia de toda norma acusada. — Inconstitucionalidad del artículo 70 del Decreto 2820 de 1974, “por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones”, en cuanto deroga el artículo 312 del Código Civil. — Exequibilidad de la derogación que hace el artículo 70 del citado Decreto 2820 en relación con el artículo 316 del Código Civil. — No es el caso de decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 70 del aludido Decreto 2820 de 1974, en cuanto deroga los artículos 313, 314, 315, 317 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 28 de 11 de septiembre de 1975.

Bogotá, D. E., 11 de septiembre de 1975.

El ciudadano Douglas Bernal Saavedra pide que se declaren “inconstitucionales los siguientes apartes del artículo 70 del Decreto 2820 de 1975: . . . ‘Deróganse los artículos . . . 312 a 317 del Código Civil . . . ; artículo 2º . . . de la Ley 8ª de 1922’ . . .”. Se observa que el demandante incurre en error al señalar como año del decreto el de “1975”. En realidad tal acto se dio en 1974. Se entenderá que el decreto demandado es el número 2820 del 20 de diciembre de 1974, en los fragmentos que se dejen transcritos.

Infracciones invocadas.

El demandante estima que el acto acusado excedió las facultades extraordinarias que para dictarlo concedió la Ley 24 de 1974, cuyo artículo 1 reza:

“Artículo 1. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 19 de julio de 1975 para que con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones haga las reformas pertinen-

tes a los artículos 62, 116, 119, 154, 169, 170, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 198, 199, 203, 226, 250, 257, 261, 262, 263, 264, 288, 289, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 313, 314, 315, 340, 341, 434, 448, 449, 457, 537, 546, 550, 573, 582, 1026, 1027, 1068, 1504, 1775, 1796, 1800, 1837, 1838, 1840, 1841, 2347, 2368, 2505, 2530, del Código Civil Colombiano y derogue las normas que sean incompatibles con la nueva legislación”.

Este cargo de inexequibilidad (violación de los artículos 55, 76-12 y 79 lo sintetiza el Procurador General de la Nación así:

“1. Las facultades extraordinarias se concedieron para hacer las reformas pertinentes” a los artículos 313, 314 y 315, entre otros, no para derogarlos como lo hizo el precepto acusado.

“2. Se derogó el artículo 2 de la Ley 8ª de 1922, que no es contrario ni a la letra ni al espíritu del Decreto 2820. Por este aspecto también se extralimitaron las facultades concedidas”.

Consideraciones.

El artículo 1 de la Ley 24 de 1974 revistió al Presidente de la República de potestades extraordinarias hasta el 19 de julio de 1975, “para que con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones haga las reformas pertinentes a los artículos”, entre varios, 154, 198, 291, 292, 295, 296, 313, 314, 315 del Código Civil “y derogue las normas que sean incompatibles con la nueva legislación”.

Como el Decreto 2820 se dictó en 20 de diciembre de 74, lo fue con anterioridad al vencimiento del término previsto. Por ese aspecto se ajusta a la Constitución.

Dichas habilitaciones tienen una meta: otorgar igualdad jurídica "a las mujeres y a los varones". El Ejecutivo para lograrla, debe corregir diversos artículos del Código Civil, incluso derogándolos.

La providencia censurada observa el siguiente procedimiento:

—Deroga pura y simplemente el artículo 312 C. C.

—Estatuye sobre ciertas materias, y como consecuencia de ello, deroga normas que la demanda reputa abolidas de modo inconstitucional, los artículos 316 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922.

—Ultimamente, reforma preceptos incluidos entre los que, según la Ley 24, está capacitada para rehacer; pero con posterioridad el Decreto 772 del 30 de abril de 1975, y ya introducida la demanda que se considera, los modifica otra vez, según pasa con textos referentes a los artículos 313, 317, 314 y 315 del Código Civil.

Son casos distintos que se impone estudiar.

Abrogación del artículo 312 del Código Civil.

Dice:

"Artículo 312. La emancipación es un hecho que pone fin a la patria potestad. Puede ser voluntaria, legal o judicial".

La Ley 24 no autorizó al Ejecutivo para reformar el artículo 312 y al proceder el Gobierno a privarlo de vigencia asumió facultades que no se le habían conferido, con infracción del precepto 118-8 de la Carta, relacionado con el 76-12.

El artículo 312, en sí mismo, tampoco riñe con ningún otro canon superior, no establece desigualdad entre mujeres y hombres, ni pugna con las demás normas del Decreto 2820. Que algunos prefieran, por motivos de técnica, más o menos discutibles, que las leyes excluyan definiciones, no capacita al legislador extraordinario para eliminarlas, sin competencia para ello. Es inconstitucional el artículo 70 del Decreto 2820, en cuanto deroga el artículo 312 C. C.

Derogación del artículo 316 C. C.

La Ley 24 (artículo 1) inserta en la lista de disposiciones que el Gobierno podía reformar los artículos 291, 292, 295 y 296 C. C.

En ejercicio de tal autorización el Decreto 2820 dice:

"Artículo 26. El artículo 291 del Código Civil quedará así;

"El padre y la madre gozan por iguales partes del usufructo de todos los bienes del hijo de familia, exceptuados:

"1º El de los bienes adquiridos por el hijo como fruto de su trabajo o industria, los cuales forman su peculio profesional o industrial.

"2º El de los bienes adquiridos por el hijo a título de donación, herencia o legado, cuando el donante o el testador haya dispuesto expresamente que el usufructo de tales bienes corresponda al hijo y no a los padres; si solo uno de los padres fuere excluido, corresponderá el usufructo al otro.

"3º El de las herencias y legados que hayan pasado al hijo por indignidad o desheredamiento de uno de sus padres, caso en el cual corresponderá exclusivamente al otro.

"Los bienes sobre los cuales los titulares de la patria potestad tienen el usufructo legal, forman el peculio adventicio ordinario del hijo; aquellos sobre los cuales ninguno de los padres tiene el usufructo, forman el peculio adventicio extraordinario".

El artículo 26 del Decreto 2820 sustituye el 291 antiguo del Código Civil y establece que "el padre y la madre gozan por iguales partes del usufructo de todos los bienes del hijo de familia", con excepciones que el mismo precepto señala, entre las cuales destaca la de bienes donados, legados o heredados por el hijo, cuando donante o testador hayan dispuesto que el usufructo corresponda al hijo y no a los padres. En cambio, el precedente artículo 291 C. C. solo reconocía el mismo usufructo "al padre", no a la madre y apenas contemplaba la hipótesis de pérdida de usufructo por el padre, en caso de así exigirlo el donante o testador.

El decreto demandado prevé:

"Artículo 27. El artículo 292 del Código Civil quedará así:

"Los padres gozan del usufructo legal hasta la emancipación del hijo".

El precedente artículo 292 del Código Civil establecía que "El padre no goza del usufructo legal sino hasta la emancipación del hijo". Hoy no es el padre únicamente quien tiene el usufructo legal aludido, sino "los padres". Y el término del usufructo es el mismo que señalaba el antiguo artículo 292: "hasta la emancipación del hijo". Desapareció una desigualdad entre padre y madre, y el nuevo texto lo reconoce. En esto consiste la reforma al artículo 292.

El Decreto 2820 declara:

“Artículo 29. El artículo 295 del Código Civil quedará así:

“Los padres administran los bienes del hijo sobre los cuales la ley les concede el usufructo. Carecen conjunta o separadamente de esta administración respecto de los bienes donados, heredados o legados bajo esta condición”.

El primer artículo 295 disponía que solo el padre administraba los bienes de los hijos, sobre los cuales existía usufructo legal. Hoy, establecida igualdad entre los padres, en el nuevo precepto tal derecho se concede tanto al padre como a la madre. El artículo 295 en su versión inicial disponía también que el padre no tenía tal administración “en las cosas donadas, heredadas o legadas bajo la condición de que no las administre el padre”. En la actualidad, si media la condición aludida, con referencia a ambos padres o a uno de ellos, el texto introducido al Código Civil por el artículo 29 del Decreto 2820 prevé: “Carecen conjunta o separadamente de esta administración respecto de los bienes donados, heredados o legados bajo esta condición”, esto es, que no los administren conjuntamente los padres o solo uno de ellos.

Quedó insubsistente, en su totalidad, el antiguo artículo 295, cuyo inciso final cambió con el nuevo tenor del artículo 291 del Código Civil, numeral 3º (V. artículo 26, D. 2820).

* * *

El anterior artículo 296 C. C., preveía solamente, en relación con el padre, la pérdida del usufructo o de la administración legales de los bienes atribuidos por donación, herencia o legado a los hijos de familia, en caso de imponerse la condición expresa de lo uno o de lo otro por el donante o testador. Hoy el Decreto 2820 contempla la misma privación, en igualdad de condiciones, tanto para el padre como para la madre, por gozar ambos, y no solo uno de ellos del usufructo y administración de los bienes referidos. Es así como el artículo 30 del Decreto 2820 previene:

“Artículo 30. El artículo 296 del Código Civil quedará así:

“La condición de no administrar el padre o la madre o ambos, impuesta por el donante o testador, no les priva del usufructo, ni la que los priva del usufructo les quita la administración, a menos de expresarse lo uno y lo otro por el donante o testador”.

Como consecuencia de los artículos 291, 292, 295 y 296 C. C. en vigor antes del Decreto 2820, el artículo 316 del mismo Código, refiriéndose a las situaciones que aquellos textos consideraban

y solo concernían al padre en su calidad de único usufructuario y administrador de los bienes de sus hijos menores, disponía:

“Artículo 316 C. C. Cuando se hace al hijo una donación, o se le deja una herencia o legado bajo condición de obtener la emancipación, no tendrá el padre el usufructo de estos bienes y se entenderá cumplir así la condición.

“Tampoco tendrá la administración de estos bienes si así lo exige expresamente el donante o testador”.

Por el juego de una presunción relativa a una condición, ésta se presumía cumplida como si fuese expresamente establecida.

Hoy, después de imponerse igualdad entre padre y madre en lo que hace al usufructo y administración legales de bienes de los hijos, con las excepciones que contempla la ley, el artículo 316, que solo prevé situaciones atinentes al padre y no a la madre, carece de razón de ser. O sea, es incompatible con los artículos 26, 27, 29 y 30 del Decreto 2820. Y dada tal incompatibilidad, el artículo 316 del Código Civil quedó derogado indirectamente, o, como también suele decirse, tácitamente. El artículo 70 del Decreto 2820, al enumerar, entre las disposiciones que él deroga, el artículo 316, se ajustó al artículo 1 de la ley de autorizaciones extraordinarias 24 de 74, que lo capacitó para prescindir de “las normas que sean incompatibles con la nueva legislación”. La derogación del artículo 316 es ejecutable.

Reforma de los artículos 313, 317, 314 y 315 C. C. en su totalidad, y 2 de la Ley 8ª de 1922.

El artículo 1º de la Ley 24 señala el artículo 313 C. C. entre los que el Gobierno, en uso de facultades extraordinarias, estaba en capacidad de reformar, y éste así lo realizó por medio del artículo 43 del Decreto 2820 y dejó constancia de ello en el artículo 70. Por medio de acto posterior (Decreto 772 del 30 de abril de 1975, artículo 8º), dispuso:

“Artículo 8. Adiciónase el artículo 313 del Código Civil con el siguiente inciso:

“Toda emancipación, una vez efectuada, es irrevocable, aun por causa de ingratitud”.

“En los términos anteriores se adiciona el artículo 43 del Decreto 2820 de 1974”.

El artículo 8 del Decreto 772 no solo adiciona los artículos 313 del Código Civil y 43 del Decreto 2820 sino sustituye también el artículo 317 de la misma obra, a cuyos términos la emancipación es irrevocable por causa de ingratitud.

El artículo 313 C. C. (redacción anterior), quedó sustituido por dos disposiciones: el artículo 43 del Decreto 2820 y el artículo 8 del Decreto

772, el cual, además, reemplazó al artículo 317, C. C., así sea repitiendo su contenido.

Por obra de las reformas explicadas, el artículo 43 (sustitutivo del 313 C. C.) ha perdido su aislada virtualidad y forma un todo con el artículo 8 del Decreto 772, de forma que aquél no puede atacarse por inconstitucional sin acusar a un mismo tiempo el segundo. Los artículos 313 y 317 del Código Civil están hoy fundidos en los artículos 43 del Decreto 2820 de 1974 y 8 del Decreto 772 de 1975. Y para resolver sobre la corrección de la reforma de tales disposiciones, no basta con estudiar el artículo 70 del Decreto 2820, por el cual se derogaron, entre otros, los artículos 313 y 317 C. C., sino, así mismo, de manera necesaria, los artículos 43 del Decreto 2820 y 8 del Decreto 772, que no ha sido impugnado.

El artículo 44 del Decreto 2820 varió el artículo 314 C. C., de esta suerte:

“Artículo 44. El numeral 1º del artículo 314 del Código Civil quedará así:

“1º Por la muerte real o presunta de los padres”.

Después de expedida esta modificación, el Gobierno, mediante Decreto 772 de 30 de abril de 1975 (artículo 9), cambió el artículo 314 de punta a cabo, y remata: “En estos términos se sustituye el artículo 44 del Decreto 2820 de 1974”.

Desaparecido el artículo 44 la materia de que tratan esas disposiciones está hoy regida por el artículo 9 del Decreto 772, que no ha sido ni pudo ser demandada cuando se presentó el libelo en análisis.

El artículo 45 del Decreto 2820 cambió el artículo 315 C. C. Luego, el artículo 10 del Decreto 772 de 1975, introdujo otra variación, y añade: “En estos términos se modifica el artículo 45 del Decreto 2820 de 1974”. Relativamente a los asuntos de que trataba, antes del Decreto 2820 el artículo 315 C. C., hoy no se puede decidir sobre constitucionalidad de su derogación si se prescinde del artículo 10 que se acaba de indicar, y no ha sido demandado.

La Ley 24 de 74, artículo 1, incluye entre los textos que faculta para derogar, los artículos 154 y 198 C. C., aplicables al caso de la separación de bienes. El artículo 14 del Decreto 2820 dictó una disposición sobre el mismo asunto. Mas, posteriormente, por el artículo 2 del Decreto 772 de 30 de abril de 1975, repitió lo que se hallaba

previsto en el artículo 14 y reglamentó, además, en diversos numerales, las causas de separación de bienes, reemplazando la totalidad de los artículos 198 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922 con este remate: “En los anteriores términos se sustituye el artículo 14 del Decreto 2820 de 1974”.

No cabe dudar que las cuestiones reglamentadas primero por los artículos 154 y 189 C. C., 14 del Decreto 2820 y 2 de la Ley 2ª de 22, y en segundo término, por el artículo 14 del Decreto 772, están actualmente regidas por éste. Sin demandarlo —como sucede en el libelo que se estudia— no es dable a la Corte tomar decisión de fondo sobre regularidad de la derogación del artículo 2 de la Ley 2ª de 1922.

Según se desprende de lo narrado, los artículos 313, 317, 314, 315 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922 ya no rigen como antes regían, porque otros mandatos regulan los mismos asuntos. En estas condiciones, la demanda que hoy corresponde resolver, en la parte que ahora se estudia (derogación en su totalidad de los artículos 313, 317, 314, 315 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922 por el artículo 70 del Decreto 2820), se refiere a normas carentes de su prístina vigencia, la cual es presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad. Si una disposición acusada ha cesado de regir en la forma demandada, no existe adecuada materia sobre la cual pueda producirse el fallo y ser objeto de comparación con textos de la Carta que se pretendan infringidos. Esta corporación reitera su constante jurisprudencia sobre incompetencia para decidir acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones que, por cualesquiera circunstancias, hayan sido reformadas, así sea parcialmente. Tal ocurre con los preceptos que se acaban de citar y la Corte fallará en consecuencia.

En las líneas precedentes se han estudiado todos los cargos de inexecutableidad formulados en la demanda por extralimitación en el ejercicio de las autorizaciones dadas en el artículo 1 de la Ley 24 de 1974, y se impone llegar a las siguientes

Conclusiones.

El artículo 312 del Código Civil no figura entre los autorizados por el artículo 1 de la Ley 24 de 1974 para ser abolidos ni en sí mismo desatiende ninguna disposición del Código institucional. Su derogación es inexecutable.

El artículo 70 del Decreto demandado, al derogar el artículo 316 C. C., no hizo sino prescindir de un texto incompatible con la nueva legislación, conformándose al referido artículo 1 de la ley de autorizaciones respectivas. Tampoco es violatorio de ningún canon de la Carta. Tal derogación del antiguo artículo 316 es constitucional.

Las reformas hechas a los artículos 313, 317, 314, 315, C. C. y 2 de la Ley 8ª de 1922 se formalizaron por diversos mandatos de los Decretos 2820 de 74 y 772 de 1975. Como el único acto demandado fue el 2820, la Corte no tiene competencia para conocer de tales acusaciones sin estudiar los textos del Decreto 772 a que ellas conciernen y no hacen parte de la demanda. Por ello se abstendrá de resolver en el fondo sobre los cargos formulados contra los artículos de que se acaba de hacer mérito.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, 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:

Primero. Es INCONSTITUCIONAL el artículo 70 del Decreto 2820 de 1974, "por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones", en cuanto deroga el artículo 312 del Código Civil.

Segundo. Es EXEQUIBLE la derogación que hace el artículo 70 del citado Decreto 2820 en relación con el artículo 316 del Código Civil.

Tercero. No es el caso de decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 70 del aludido Decreto 2820 de 1974, en cuanto deroga los artículos 313, 314, 315, 317 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por medio del Ministro de Justicia, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Federico Estrada Vélez, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, José María Esquerro Samper, Luis Enrique Romero

Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Del Magistrado Juan Hernández Sáenz, en cuanto a lo resuelto en el ordinal 2º del fallo que antecede.

Dentro del régimen institucional colombiano las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgarle al Presidente de la República conforme al artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, deben ser, además de temporales, expresas y claras en cuanto a las materias que comprenden y a los alcances que lleguen a tener.

Como es obvio, el Presidente al ejercer las facultades de obrar dentro del marco preciso de ellas porque, en cuanto las exceda, sus actos resultarán viciados de inconstitucionalidad.

En el caso materia del presente juicio, el artículo 1º de la Ley 24 de 1974 le concedió facultades al Presidente de la República hasta el 19 de julio de 1975 para establecer un régimen de igualdad de derechos y obligaciones entre las mujeres y los varones, para reformar algunos textos del Código Civil que la ley cita y para derogar las normas que fueran incompatibles con la nueva legislación.

En desarrollo de dichas facultades, el Presidente expidió los Decretos-leyes 2820 de 1974 y 772 de 1975. El artículo 70 del primero de tales decretos fue materia de la presente demanda de inexecutable en cuanto derogó los artículos 312 a 317 del Código Civil y 2º de la Ley 8ª de 1922.

Dentro del nuevo régimen se estableció que el ejercicio de la patria potestad con sus atributos de representación legal del hijo de familia, administración y usufructo de sus bienes, salvo excepciones, les corresponde conjuntamente al padre y a la madre.

Fue necesario entonces modificar los preceptos del Código Civil que disponían cosa distinta, e incluso debían derogarse las normas que resultarían "incompatibles con la nueva legislación", según frase textual del artículo 1º de la Ley 24.

Cabe preguntar entonces si el artículo 316 del Código Civil, que fue derogado por el 70 del Decreto-ley 2820, ¿es o no incompatible con la nueva regulación de la patria potestad?

El aludido artículo 316 dijo así:

"Cuando se hace al hijo una donación, o se le deja una herencia o legado bajo condición de

obtener la emancipación, no tendrá el padre el usufructo de estos bienes y se entenderá cumplir así la condición.

Tampoco tendrá la administración de estos bienes si así lo exige expresamente el donante o testador”.

La emancipación, que puede ser voluntaria, legal o judicial, no es un atributo o un derivado de la patria potestad sino precisamente la finalización de ella (C. C., artículo 312).

Esto significa que cuanto se diga, se legisle o se predique respecto de la emancipación no puede repugnar respecto de la patria potestad, por cuanto son fenómenos jurídicos distintos. Y menos aún puede repugnar a la patria potestad lo que se exprese sobre donaciones, herencias o legados, porque entonces la disimilitud ya es tajante.

Y como el propósito, que se deriva de su mismo tenor literal, del artículo 316 es interpretar la voluntad del donante o testador cuando condicionan su acto gratuito a la emancipación del donatario, heredero o legatario a un equivalente de privar del usufructo de los bienes que comprenda la donación, la herencia o el legado a quien ejerza la patria potestad del beneficiario de la gratuidad fuese el padre como antes, o el padre y la madre conjuntamente, como ahora, y bien claro se ve cómo no existe incompatibilidad ninguna entre el nuevo régimen igualitario en derechos y obligaciones entre mujeres y varones y el dicho artículo 316.

Era patente, por lo tanto, la inexecutable del artículo 70 del Decreto 2820 acusado, en cuanto derogó el 316 del Código Civil, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por el artículo 1º de la Ley 24 de 1974, desde luego que dicho texto del Código no contrariaba, ni podía contrariar, por cuanto regulaba materia distinta, “la nueva legislación” a que las facultades se referían.

Como el parecer mayoritario de la Sala fue distinto, dejo así expuestas las razones de mi respetuoso disentimiento.

Fecha, ut supra.

Juan Hernández Sáenz.

Salvamento de voto.

El artículo 288 original del C. Civil, antes de ser sustituido por el 53 de la Ley 153 de 1887, concedía exclusivamente al padre legítimo el ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos no emancipados, con expresa manifestación de que

el conjunto de derechos en que consistía tal potestad no pertenecía a la madre. Por ende, el usufructo legal de ciertos bienes del hijo lo tenía solamente el padre legítimo. Obrando acompañadamente con tal principio, el artículo 316 del mismo Código estableció que cuando se hacía al hijo de familia donación, o se le dejaba herencia o legado bajo condición de ser emancipado, no se requería que la condición se cumpliera al pie de la letra, poniéndole fin a la patria potestad mediante la emancipación, pues la condición quedaba satisfecha quitándole al padre el goce del usufructo de los bienes objeto de la liberalidad. El artículo 316, se repite, quitaba al padre solo el usufructo apuntado, en virtud de que únicamente éste era titular de los derechos que emanaban de la patria potestad.

Pero como la Ley 153 de 1887, por medio de su artículo 53, en el evento de morir el padre, extendió a la madre legítima el ejercicio de la patria potestad, desde entonces se entendió que si al hijo legítimo que, por haber muerto su padre, estaba bajo la patria potestad de su madre, se hacía donación, o se dejaba herencia o legado bajo condición de ser emancipado, la madre tampoco tendría el usufructo de los bienes objeto de la gratuidad y con ello se reputaba cumplida la condición. Desde la vigencia de aquella ley, pues, se entendió que aunque el artículo 316 del C. Civil apuntado referirse solamente al padre, menester era darle la inteligencia de que en los bienes recibidos gratuitamente por el hijo bajo condición de ser emancipado, no tendría el usufructo ni el padre legítimo ni la madre legítima, es decir, que no lo tendría quien desde la aceptación de la donación, la herencia o el legado condicionales, ejerciera la patria potestad sobre el hijo de familia donatario, heredero o legatario.

Tal interpretación fue prohibida también durante la vigencia del artículo 13 de la Ley 45 de 1936, que, primeramente, dio a la madre legítima el ejercicio de la patria potestad, ya no únicamente por muerte del padre, como lo hizo la Ley 153 de 1887, sino cuando, por cualquiera causa legal, faltara el padre, y que, secundamente, concedió también a los padres naturales el ejercicio de la patria potestad, aunque expresamente estableció que “en relación con los bienes, los derechos y deberes de quien ejerza la patria potestad sobre un hijo natural son los mismos de los guardadores”, es decir, que los privó del usufructo legal.

Y cuando en virtud del artículo 21 de la Ley 75 de 1968 se otorgó también a los padres naturales, cuando ejercen la patria potestad y como derecho integrante de ésta, el usufructo legal sobre ciertos bienes del hijo, entonces también se

dio al artículo 316 del C. Civil la inteligencia de que en la situación fáctica en él contemplada, no tendría el usufructo de los bienes, la madre o el padre natural que ejerciera la patria potestad sobre el hijo donatario, heredero o legatario.

Recapitulando: desde la vigencia de la Ley 153 de 1887 hasta hoy, se entendió siempre que, a pesar de que el artículo 316 premencionado se refería exclusivamente al padre legítimo, debía entenderse que el usufructo legal no lo tenía, en el caso contemplado en esa norma, quien ejerciera la patria potestad, fuese padre o madre, y más adelante, fuese progenitor legítimo o natural.

Hoy, cuando el ejercicio de la patria potestad ya no es sucesivo como antes, que pasaba del padre legítimo a la madre legítima o de la madre natural al padre natural, sino que puede ser conjunto, es decir, que la patria potestad puede ser ejercida simultáneamente por padre y madre, el artículo 316 del C. Civil debe ser entendido de la misma manera, es decir, que cuando se hace al hijo una donación, o se le deja una herencia o legado bajo condición de obtener la emancipación, no tendrá quien ejerza la patria potestad el usufructo de estos bienes y se entenderá cumplir así la condición.

Frete a la inteligencia que, en nuestro sentir, debía darse al artículo 316 del C. Civil, no podíamos, ni podemos, compartir la afirmación de la ponencia cuando expresa: "Hoy, después de imponerse igualdad entre padre y madre en lo que hace al usufructo y administración legales de bienes de los hijos, con las excepciones que contempla la ley, el artículo 316, que solo prevé situaciones atinentes al padre y no a la madre, carece de razón de ser. O sea, es incompatible con los artículos 25, 27, 29 y 30 del Decreto 2820".

El artículo 316 citado no otorga derecho alguno ni al padre ni a la madre, ni a ambos. Por el contrario, les quita el derecho de usufructo de los bienes del hijo de familia que éste recibe gratuitamente bajo condición de ser emancipado. En cambio, concede un clarísimo derecho al hijo en ese evento; el de gozar de usufructo de sus bienes sin que tenga que salir de la patria potestad de sus padres. El beneficiario único de la norma contenida en el artículo 316 es, pues, el hijo; por lo cual, derogar esa norma, entraña, sin lugar a duda, quitar al hijo un preciso derecho. Y es claro que entre las facultades que tiene el Gobierno, dimanadas de la Ley 24 de 1974, no está la de suprimir derechos de los hijos. Todas las potestades conferidas por el artículo 1º de di-

cha ley, se encaminan a otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones.

Desde luego, que el artículo 316 del C. Civil, como se dejó visto, no establece desequilibrio jurídico entre los sexos, vulnerando la igualdad de derechos y obligaciones a que apunta certeramente la reciente legislación, y comoquiera que tal precepto solo beneficia de una manera directa al hijo de familia que se ve favorecido con dádiva, aunque bajo condición de que se le emancipe, su derogatoria por el Gobierno rebasa claramente los lindes de las precisas facultades que le dio el Congreso.

Finalmente, vale la pena mostrar con un ejemplo, cómo lesiona esa derogatoria los derechos de los hijos de familia cuando sean donatarios, herederos o legatarios bajo condición de obtener la emancipación:

Antes, bajo el imperio del artículo 316 del C. Civil, si al hijo bajo patria potestad se dejaba una herencia o legado, bajo condición de emanciparse, la dicha herencia o el dicho legado se le defería en el momento de fallecer el testador, pues la condición impuesta se entendía cumplida en forma inmediata privando automáticamente del usufructo sobre el legado o la herencia a quien ejercía la patria potestad, según el claro mandato del artículo 316. Hoy, en cambio, en virtud de la derogatoria de este precepto, la herencia o el legado solo será deferido cuando se cumpla la condición, o sea cuando se obtenga la emancipación. Desde ahora, el hijo ya no podrá recoger la liberalidad mientras no obtenga la emancipación, pues las asignaciones condicionales solo pueden reclamarse una vez cumplida la condición.

Nos apartamos, igualmente, de la aplicación a este caso de la doctrina tradicional de la Corte, según la cual no puede pronunciarse sobre normas derogadas, por sustracción de materia, pues la razón de la presente demanda es precisamente la inconstitucionalidad del precepto que derogó otros del Código Civil. La decisión no versa, pues, sobre los artículos derogados, sino sobre el que los abrogó.

Fecha, ut supra.

Aurelio Camacho Rueda, José Enrique Arboleda Valencia, Ernesto Escallón Vargas, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Luis Enrique Romero Soto, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Córdoba Medina.

CHEQUE.

Sus diferencias con la letra de cambio. — Es un medio de pago sustitutivo de la moneda. Exequibilidad de la parte final del artículo 717 del Código de Comercio, Decreto número 410 de 1971, que dice: “El cheque postdatado será pagadero a su presentación”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria.*)

Aprobada por acta número 33 de 16 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., diez y seis de octubre de mil novecientos setenta y cinco.

I. Petición.

1. El ciudadano *Luis Hernando Vargas Villamil*, con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte declare inexecutable el inciso 3, parte final del artículo 717 del Decreto número 410 de 1971 (Código de Comercio).

2. Admitida la demanda por auto de 10 de junio del año en curso, se corrió traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 410 DE 1971

“(marzo 27)

“por el cual se expide el Código de Comercio. “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

“*Decreta:*

“

“Artículo 717. El cheque será siempre pagadero a la vista. Cualquier anotación en contrario

se tendrá por no puesta. *El cheque postdatado será pagadero a su presentación”.*

(Diario Oficial número 33339, junio 16 de 1971).

2. La demanda se contrae, como está dicho, al inciso 3, (parte final), del artículo 717. Más la transcripción de todo el texto de la norma es indispensable para su cabal entendimiento y justa valoración.

III. Textos constitucionales que se indican como violados y razones para ello.

1. El actor señala como infringidos los artículos 16, 30 y 32 de la Constitución Política.

2. Partiendo de la premisa de que el cheque postdatado es un instrumento de crédito, que entraña “una actitud contractual, un concordato entre el girador y el beneficiario o aceptante del cheque, por medio del cual este beneficiario se compromete hacer efectivo el instrumento en la fecha que en él se indica”, estima que el precepto acusado niega la protección que el Estado debe a los gobernados en su honra y patrimonio; desconoce el “derecho adquirido”, y por último, anula “una iniciativa privada”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista número 198 de 14 de julio del presente año, afirma la exequibilidad de la norma cuestionada.

2. Sirven de base jurídica a esta conclusión los siguientes argumentos:

“a) El cheque es un título valor o instrumento negociable cuya función característica es la de servir de medio de pago en representación y reemplazo de la moneda. Por ello es siempre pagadero a la vista y cualquier anotación en contrario se tendrá por no puesta, como expresa-

mente lo dispone el artículo 717 del Código de Comercio. De ahí resultan sus diferencias con la letra de cambio, instrumento de crédito por excelencia.

“Constituye así el cheque un precioso elemento que ha llegado a hacerse imprescindible en el tráfico, pues facilita, agiliza y da seguridad a toda clase de negocios.

“b) La fecha no es elemento esencial del cheque y en nuestro ordenamiento la postdata no le quita validez. Pero es indudable que esta inserción de una fecha posterior a su entrega desvirtúa la naturaleza de este título-valor y contraría su función esencial como medio de pago, supone ser una orden incondicional de pago a la vista, para darle otras extrañas a su carácter y propias de los instrumentos de crédito, como la de constituirse en garantía de pagos futuros o bien la de servir de constancia o prueba de obligaciones.

“Esto justifica la tendencia legislativa a desautorizar directa o indirectamente la postdata en los cheques.

“Así algunas legislaciones no conceden acción penal en el caso de no pago de cheques postdatados; o anulan los efectos corrientes de la postdata, haciendo pagaderos a su presentación los cheques que la lleven.

“c) Por el segundo aspecto, ya el Decreto número 14 de 1955 en su artículo 7 había dispuesto que ‘todo cheque será pagadero el día de su presentación, cualquiera que sea la fecha en él indicada como día de su emisión o aunque carezca de fecha. Se tendrá por no escrita cualquiera estipulación o mención en contrario’ (Parágrafo del ordinal 27).

“Es el mismo principio vuelto a consagrar en el artículo 717 del nuevo Código de Comercio, que ahora se acusa en parte.

“d) Si estas normas tienden precisamente a preservar el carácter *jurídico comercial del cheque, que es el de un medio de pago sustitutivo de la moneda*, y ello trasciende el interés puramente privado de las partes del instrumento y especialmente del girador y el beneficiario para alcanzar el interés público, que debe prevalecer sobre aquél, no se ve cómo puedan infringir los artículos 16, 30 y 32 de la Carta, invocados por el actor”.

V. Consideraciones.

Primera.

1. Es atribución esencial del Congreso, que ejerce por medio de ley, la de expedir Códigos en todas las ramas de la legislación y modificarlos. (Artículo 76-2 de la Constitución).

2. Mas, al ejercer función tan trascendental, es obvio, racional, que debe obrar en armonía con los principios y avances de la ciencia jurídica en sus distintos campos.

3. Y lo que se predica del legislador ordinario procede respecto el extraordinario, en los casos y en las condiciones establecidas en la misma Constitución.

Segunda.

1. *El artículo 717 del Código de Comercio contiene un mandato simple y claro: el cheque será siempre (se subraya) pagadero a la vista. Y por ello, en la segunda parte se expresa: “Cualquier anotación en contrario se tendrá por no puesta”. Y si quedara al respecto la menor duda, la parte tercera que es la objetada, agrega: “El cheque postdatado será pagadero a su presentación”.*

2. *El cheque es esencialmente un instrumento de pago. Así se deduce, sin posible equívoco, de lo mandado en el artículo 717 comentado, del 713 ibídem y del acervo doctrinario y jurisprudencial vigentes sobre materia de universal dominio.*

La Corte, en sentencia de 12 de junio de 1969 expuso:

“Así pues si la moneda, como generalmente se define, es ante todo un medio de cambio o de pago, y si los depósitos desempeñan un papel análogo es obvio concluir, como primera aproximación, que en economía los depósitos realizables por medio de cheques, creación del sistema bancario, son moneda, o equivalente o sucedáneo de la misma” (G. J., tomo CXXXVII número 2338).

Tercera.

1. *El Código de Comercio en vigor se apartó del criterio de la Ley 46 de 1923, sobre “instrumentos negociables”, que en su artículo 186 disponía: “Un cheque es una letra de cambio girada sobre un banco y pagadera a su presentación. Salvo disposición en contrario, las prescripciones de esta ley sobre letras de cambio pagaderas a su presentación son aplicables al cheque”.*

Si es verdad que entre la letra de cambio y el cheque existen semejanzas de forma, también lo es que existen diferencias de sustancia que configuran el segundo como un título distinto, con funciones propias y fines económicos y comerciales específicos. La letra de cambio es título de crédito, al paso que el cheque es un instrumento de pago, sustituto de la moneda, o

“equivalente o sucedáneo de la misma” como con acierto lo calificó la Corte.

2. A las modalidades anteriores procede agregar otras, que contribuyen a definir la calidad jurídica del cheque:

a) La letra está destinada a circular, mientras el cheque está destinado a ser cancelado a su presentación;

b) El cheque es revocable, la letra de cambio no lo es;

c) El cheque demanda provisión de fondos, más la letra no.

3. En el Título III del Libro III, artículos 619 a 821, del nuevo Código de Comercio, se reglamentan los “títulos valores”, entre los cuales está comprendido el “cheque”, con las características consignadas en el artículo 717. Disposición ésta de interés público, comoquiera que ella mira al desarrollo de la vida social, en algunos de sus aspectos. Por tanto, los convenios de los particulares carecen de valor legal con capacidad para abrogarla o modificarla.

Cuarta.

1. Si, como queda expuesto, el “cheque” no es instrumento de crédito, sino medio de pago, carece de consistencia jurídica el cargo de inconstitucionalidad que el actor deduce. Con efecto:

No hay desprotección de la honra y patrimonio de las personas, cuando no se le da curso a un instrumento que no cumple los requisitos y finalidades que señala la ley.

Por idéntica razón, no existe, un “derecho adquirido” a favor de los mismos beneficiarios y librador.

Y, por último, en ninguna forma, directa o indirecta, se lesiona la libertad de empresa y la iniciativa privada.

2. En consecuencia, la norma final del artículo 717 del Código de Comercio, no quebranta los artículos 16, 30 y 32 de la Carta, u otro precepto de ésta. Y en su adopción se ciñe a las atribuciones propias del Congreso.

VI. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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:

Es EXEQUIBLE la parte final del artículo 717 del Código de Comercio, Decreto número 410 de 27 de marzo de 1971, que dice: “El cheque postdatado será pagadero a su presentación”.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la Gaceta Judicial.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Ernesto Escallón Vargas, Juan Benávides Patrón, Luis B. Flórez, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez, Guillermo González Charry, Alfonso Peláez Ocampo, Juan Hernández Sáenz, Luis Enrique Romero Soto, Humberto Murcia Ballén, Eustorgio Sarria, José María Esguerra Samper, José María Velasco Guerrero, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ALCALDE

Es el representante legal del municipio. — Exequibilidad del artículo 3º de la Ley 28 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 33 de 16 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 16 de octubre de 1975.

El ciudadano *Hugo García Reyes*, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución, pide se declare inexecutable la siguiente disposición:

“LEY 28 DE 1974

“(diciembre 20)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 3. El Alcalde es el representante legal del Municipio para todos los efectos a que hubiere lugar”.

Dice el actor que se viola el artículo 77 de la Carta, “pues el artículo 3º no se relaciona con la materia de la ley cuestionada, que es de autorizaciones pro t mpore al señor Presidente de la República, para que reforme la Administración Pública del orden nacional”.

Agrega que se infringe el artículo 92, sin aducir razón especial y afirma que:

“La transgresión de la Constitución se extiende al artículo 201 que al conceder las atribuciones al Alcalde, como Agente del Gobernador, Jefe de la Administración Municipal, entre otras, no

otorga LA DE SER REPRESENTANTE LEGAL DEL MUNICIPIO”.

Además, refuerza su argumentación, manifestando que la norma acusada modifica los Códigos de Procedimiento Civil (D. 1400 de 1970, artículo 41, numeral 4), Contencioso Administrativo (Ley 167 de 1941, artículo 20, inciso 2º) y de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913, artículo 145) que dan al Personero la representación de los Municipios en negocios judiciales, administrativos y la representación general de tal entidad, respectivamente.

El Procurador General, refiriéndose al alcance de los artículos 77 y 92 de la Constitución, dice:

“Es indudable que estos preceptos —expres  entonces la Procuraduría— contienen normas de conveniencia sobre la manera de legislar, pues tienden a racionalizar y tecnificar el ejercicio de esa función por parte del Congreso, pero este 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 de aquel órgano del Estado como manifiestaci n del poder político reconocido por la propia Constitución”.

Agrega que el incumplimiento de los requisitos exigidos por tales artículos no constituye vicio de inconstitucionalidad que pueda dar origen a declaración de inexecutable.

Finalmente, pide que se declare executable la disposición acusada, porque:

“En ninguna de tales normas ni en otra alguna del mismo ordenamiento superior se asigna al Personero la representación del Municipio, ni siquiera parcialmente o para ciertos efectos”.

Consideraciones.

1ª Antigua jurisprudencia de la Corte Suprema (sentencia de octubre 20 de 1913) restringió la competencia de esta entidad en la guarda de la Constitución que le encomendó el Acto legislativo

número 3 de 1910, en su artículo 41, a las leyes que contravenían preceptos sustanciales de la Carta, más no a las que violaban el procedimiento en su expedición.

La jurisprudencia imperante hoy es que en la Constitución no hay "preceptos sustantivos y preceptos adjetivos, normas principales y normas accesorias, reglas de forma y reglas de fondo. A todas las tiene la Corte como del mismo valor y de la misma categoría, superiores por todo concepto a las disposiciones de las leyes comunes". (Sentencia de junio 28 de 1952, G. J., t. 71, pág. 654/55).

No hay, pues, en la Constitución precepto alguno cuya guarda no se haya entregado a la Corte Suprema.

2ª El artículo 214 de la Constitución, al señalar la competencia de la Corte Suprema, en materia constitucional, en la atribución 1ª comprende los proyectos de ley, por la vía de las objeciones presidenciales, cuando violan la Constitución "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación"; y la atribución 2ª no repite el mismo concepto, porque el Título VII del estatuto, que debe guardar la Corte en su integridad, se refiere a la formación de las leyes.

Acorde con lo anterior, el Decreto 0432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional, al referirse a las acciones de inexecuibilidad, comprende los dos casos "por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución" (artículo 16).

De consiguiente, tanto la forma como el fondo de los proyectos y de las normas legales pertinentes, se incluyen en la competencia de la Corte para efectos de revisar su conformidad con todo el articulado de la Constitución.

3ª Busca el constituyente con las exigencias indicadas en los artículos 77 y 92 de la Carta tecnificar la legislación, facilitar la información y consulta y dar certeza a las decisiones tomadas por el legislador. No son de pequeña cuantía estos propósitos.

La Ley 28 de 1974 (diciembre 20) titulada "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones", se encabeza con la fórmula "El Congreso de Colombia DECRETA":

El artículo 1º de esta Ley dice:

"De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta Ley, de facultades extraordina-

rias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

"... (b) Dictar el estatuto administrativo y fiscal de las Intendencias y Comisarias, y establecer el régimen de los Municipios y de los corregimientos que los integran".

Son, pues, facultades extraordinarias en asuntos administrativos que se precisan en doce literales, todos los cuales expresan la voluntad del legislador de que se cambien los sistemas de relación entre los órganos centrales de la administración y las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, a fin de que Gobernadores, Intendentes, Comisarios, Alcaldes y Corregidores participen en la dirección y coordinación de las actividades estatales encargadas de la prestación de servicios públicos comunes; para lograr "la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación" (literal d).

En busca de esta finalidad se faculta al Gobierno para "establecer el régimen de los municipios" (literal b) y "modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas" (literal k).

Al conceder estas facultades extraordinarias, para reorganizar la administración de las entidades descentralizadas territorialmente, quiso el legislador que los municipios estuviesen representados por el Alcalde, para todos los efectos a que hubiere lugar, como lo dispuso en el artículo 3º acusado.

Hay unidad de materia entre el artículo 3º y el 1º que determina las facultades, como también entre el título de la ley y el contenido de la misma.

También se inicia con la fórmula que señala la Constitución.

No hay violación de los artículos 77 y 92 del Estatuto Supremo.

4ª El cargo de Personero está instituido en la Constitución, artículo 197-6, pero sin señalamiento de funciones; en cambio el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, conforme a las normas que la ley le señale. (Artículo 201) Además en el orden administrativo el artículo 197-7 permite al Concejo autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones que corresponden al Concejo.

Por el aspecto de la representación judicial, nada se dice en la Constitución al respecto.

Debe, entonces, la ley señalar cuál es el representante legal de los municipios para todos los

efectos que la misma ley señala, puesto que no hay representante constitucional de tales entidades.

5ª La oposición o contradicción con leyes anteriores, así tengan la denominación de Códigos, no origina violación de la Constitución, porque precisamente entre las facultades del legislador están las de reformar y derogar las leyes, expedir códigos y reformar sus disposiciones.

6ª No sobra observar que de conformidad tanto con el anterior Código de Procedimiento Civil, como con el nuevo, la regla general es que el Personero es el "Agente del Ministerio Público", con las funciones de vigilancia administrativa a que se refiere el artículo 143 de la Carta, sin que esto comporte la representación legal del Municipio.

Finalmente, la Corte al interpretar el artículo 199 de la Constitución, entiende que el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá representa a esta entidad, administrativa y judicialmente. Dice así.

"Llevar la voz del Distrito y representarlo administrativa y judicialmente, pudiendo delegar esta representación, es, del mismo modo, consecuencia obligada del carácter constitucional de Agente del Presidente y Jefe de la Administración..." (Sentencia, julio de 1975).

No puede encontrarse vicio de inconstitucionalidad cuando la ley estatuye igual normatividad para el resto de los Municipios.

7ª La costumbre, la tradición, la doctrina, la jurisprudencia que invoca el actor, pueden ser origen de la ley, pero no tienen su valor.

Por estas consideraciones la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve: —

Es EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 28 de 1974.

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

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique

Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Disentimos de la sentencia que antecede por las razones que expusimos en la discusión del proyecto respectivo y que, en síntesis, son las siguientes:

El artículo 197 de la Constitución Política establece como una de las atribuciones de los Concejos Municipales, la de:

"6ª Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine".

Esta atribución no surge, pues, de la ley, sino de la propia Carta y al consignarla el constituyente quiso dar a esos dos funcionarios (personeros y tesoreros) categoría especial en cuanto que sólo pueden ser suprimidos por una reforma de la propia Constitución y únicamente han de ser nombrados por los Concejos respectivos.

Y al proceder de esta manera el constituyente, es obvio que quiso dotarlo de las facultades inherentes a la naturaleza de esos dos cargos: el de personero, consistente en llevar la personería del Municipio, como tradicionalmente se ha entendido en nuestro derecho desde la Reforma Constitucional de 1910, y el tesorero, relativo al recaudo y manejo de los fondos públicos municipales.

Pretextar que por no haber señalado expresamente estas funciones la propia Carta, puede el legislador disponer que el primero de ellos ya no lleve la personería del municipio, entregándosela al Alcalde, es tan inconstitucional como admitir que pueda determinar que el tesorero no recaude y maneje los fondos municipales, trasladando esta función a otro empleado.

Suprimir la función esencial de uno de esos cargos, es tanto como hacerlo desaparecer, pues ¿para qué se designa un personero que no representa o un tesorero que no recaude, ni maneja los fondos respectivos?

Es cierto que el personero conserva la calidad de Agente del Ministerio Público; pero ella es accidental y no es por ella por la que la Carta le dió categoría constitucional, ya que la misma Constitución regula el Ministerio Público como ejercido bajo la dirección del Procurador General de la Nación por los Fiscales de los Tribunales de Distrito y por los demás Fiscales que designe la ley y ésta ha cercenado gran parte de

las que en esa materia ejercía el personero y puede aun suprimirlas sin obstáculo constitucional.

Tampoco es argumento en favor de la constitucionalidad del traslado de la función representativa del Municipio al Alcalde, el que la Corte lo haya admitido con relación al del Distrito Especial de Bogotá, pues éste puede ser organizado sin sujeción al régimen constitucional

ordinario y guarda más semejanza con la organización de los Departamentos, cuyo representante es el Gobernador.

Fecha, ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, José Eduardo Gnecco C.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS

Funciones. — Exequibilidad del numeral 6 del artículo 2º del Decreto 611 de 1974 “por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas”, en cuanto atribuye a ésta la función de “...dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional”. — Inexequibilidad del literal d) del numeral 10 del artículo 2º del mismo Decreto 611, que dice: “Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario”. — Inexequibilidad del literal c) del artículo 14 del propio Decreto 611 en la parte que dice: “...autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas”. — Inexequibilidad del literal d) del artículo 14 del Decreto 611 en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del numeral 10 del artículo 2º. — Inexequibilidad del literal c) del artículo 20 del Decreto 611, en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del numeral 10 del artículo 2º del Decreto 611. — Inexequibilidad del literal-f) del artículo 21 del Decreto 611, en la parte que dice: “tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada por acta número 32 de 9 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 9 de octubre de 1975.

El ciudadano Carlos Didacio Alvarez acusa de inconstitucionalidad los siguientes artículos del Decreto 611 de 1974:

“A) El numeral 6 del artículo 2º, en cuanto atribuye a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, la función de ‘...dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional’;

“B) El literal d) del numeral 10 del artículo 2º;

“C) El literal c) del artículo 14, en cuanto atribuye a la División Legal de la Superintendencia Nacional de Cooperativas la función de ‘autorizar la celebración de asambleas de socios y delegados, ordinarias y extraordinarias y re-

solver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas’;

“D) El literal d) del artículo 14, en cuanto incluye, en la enumeración que hace, el literal d) del numeral 10 del artículo 2º;

“E) El literal c) del artículo 20, en cuanto incluye, en la enumeración que hace; el literal d) del numeral 10 del artículo 2º, y

“F) El literal f) del artículo 21, en cuanto faculta al Grupo de Liquidaciones de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, para ‘tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia’”.

Tenor de las disposiciones acusadas.

Se copian éstas en lo pertinente, con la advertencia de que lo impugnado de los artículos 2-6, 2-10-d), 14-c) y d), 20-e) y 21-f) son las frases subrayadas, y que los demás preceptos se acusan “en cuanto incluyen en la enumeración que hacen, el literal d) del numeral 10 del artículo 2º”, según palabras del actor.

“DECRETO NUMERO 611 DE 1974

“(abril 9)

“por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1974 y oída la Junta Consultiva creada por la misma ley,

“Decreta:

“

“Artículo 2. De las funciones de la Superintendencia:

“La Superintendencia Nacional de Cooperativas, en desarrollo del artículo anterior tendrá las siguientes atribuciones, conforme a la ley:

“

“6. Promover y dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional.

“7.

“10. Otorgar personería jurídica a las entidades señaladas en el artículo anterior respecto de las cuales tendrán (sic) además, las siguientes funciones:

“

“d) Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario;

“

“Artículo 14. De la División Legal.

“Sus funciones son:

“

“c) Reglamentar y autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas;

“

“d) Proponer la aplicación de las medidas establecidas en los literales a), b), c), d), e), f), g) y h) (sic), artículo 2 del presente Decreto, y elaborar el proyecto de resolución correspondiente;

“

“Artículo 20. De la División de Investigación y Control:

“Son funciones de la División de Investigación y Control:

“

“c) Proponer la aplicación de las medidas establecidas en los literales a), b), c), d), e), f), g) y h) del artículo 2 del presente Decreto

“

“Artículo 21. Del Grupo de Liquidadores.

“Sus funciones son:

“

“f) Proponer la designación o cambio de los Liquidadores y tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia, hacer efectivas las garantías otorgadas por los liquidadores y denunciar ante la jurisdicción competente las irregularidades encontradas, a fin de que se adelanten los procesos por responsabilidad civil y/o (sic) penal correspondiente contra los responsables;

“

(‘Diario Oficial’ número 34110 de junio 23 de 1974)’.

Violaciones y argumentos invocados.

El actor escribe:

“Recapitulando, honorables Magistrados, las precisas facultades extraordinarias de que revisió el Congreso al Presidente de la República, por medio de la Ley 2ª de 1973, eran ‘para revisar la organización administrativa nacional’. En ningún caso, para reformar el régimen jurídico de las sociedades cooperativas. Revisar la organización de una dependencia implica cambiar su estructura, disponer otra distribución de las funciones que le son propias, pero en manera alguna quiere decir que se le puedan atribuir funciones de que antes carecía. Las funciones de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, en nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución, debe señalarlas el legislador. Y el Presidente de la República solamente tiene la función legislativa, por excepción, en los casos expresamente previstos en la Constitución. En ninguno de los cuales encajan los artículos del Decreto-ley 611 de 1974, cuya declaratoria de inconstitucionalidad demando.

“En consecuencia, honorables Magistrados, al hacer uso, el Presidente de la República, de las facultades conferidas por la Ley 2ª de 1973, para dictar el Decreto-ley 611 de 1974, ‘por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas’; y al atribuirle a esta dependencia, por este decreto, funciones que antes no le habían sido asignadas por la ley, quebrantó el orden jurídico y rompió su unidad.

“Porque no se puede remitir a duda, honorables Magistrados, que la Superintendencia carecía de la facultad de ‘dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional’, que se le atribuye en el numeral 6 del artículo 2º del mencionado estatuto. Y es que dirigir, implica gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión. Y esto va directamente contra la autonomía consagrada en el régimen de las sociedades cooperativas vigente.

“Tampoco cabe duda alguna, honorables Magistrados, que la Superintendencia carecía de la facultad de ‘tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección, cuando fuere necesario’, de las sociedades cooperativas. Facultad que se le atribuye ahora, en el literal d) del numeral 10 del mismo artículo 2º. Lo cual, además de ser injurídico, es peligroso, por cuanto no se determinan siquiera los casos en que tal intervención puede llevarse a cabo, como ocurre con la Superintendencia Bancaria frente a los establecimientos de crédito. Se consagra así la arbitrariedad de los mandos medios.

“Secuela necesaria de la declaratoria de inconstitucionalidad del literal d) del numeral 10 del artículo 2º, es la declaratoria de los literales d) del artículo 14; e) del artículo 20, y f) del artículo 21, que lo desarrollan.

“Por último, honorables Magistrados, tampoco admite resquicio de duda que la Superintendencia carecía de facultad para autorizar o no la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias, como lo dispone el literal e) del artículo 14. El régimen de tales asambleas está regulado en el Capítulo V, artículo 37 y siguientes, del Decreto-ley 1598 de 1963. Más concretamente en los artículos 39 y 41. Allí, ni en ninguna norma jurídica especial conocida se le atribuye a la Superintendencia esta función.

“Por todo lo cual, honorables Magistrados, consideramos que, en estos aspectos, el Decreto-ley 611 de 1974, es inconstitucional”.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público dice:

“Como se anotó en la vista fiscal referente a la demanda de inexecutable parcial de este mismo decreto, formulada por el ciudadano Gonzalo Cuervo Rojas, el único fundamento de la que ahora se examina es la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 2ª de 1973 y, como en aquélla se cita, equivocadamente, como canon violado el artículo 76-12 de la Carta y no el 118-8, como si lo acusado fuera la ley, por no señalar término para el ejercicio de las facultades o por ser vaga o imprecisa la materia de éstas, y no el decreto, por exceso o desviación en su uso.

“De todas maneras, en ese documento, cuya copia acompaño, expresé ya mi opinión en el sentido de que estimo infundado ese cargo. Tampoco encuentro violación de otros preceptos de la Constitución no invocados en la demanda actual.

“Conceptúo, respetuosamente, en conclusión, que son exequibles los siguientes preceptos del Decreto 611 de 1975, objeto de la demanda en examen: artículo 2, numeral 6 en parte y numeral 10-d); artículo 14, literal e), en parte, y d); artículo 20-e) y artículo 21-f)”.

Consideraciones.

1ª Por el aspecto de temporalidad, se observa que el Decreto 611 de 1974 fue expedido dentro del término de las facultades legales.

2ª *El artículo 44 de la Constitución permite formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las que, para el mejor cumplimiento de sus fines, pueden obtener la calidad de personas jurídicas. Por su parte el artículo 12 del mismo estatuto dice que la capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determina por la ley colombiana.*

Es, pues, la ley la que rige la formación de sociedades o compañías, surgidas del derecho de libre asociación, aunque no adquieran personería jurídica; también es la ley la que regula la existencia de todas las personas jurídicas, para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones.

Constitucionalmente, el régimen de estas entidades también se cumple de conformidad con la ley. Para el caso especial de esta demanda “la inspección y vigilancia de las cooperativas serán ejercidas por el Gobierno a través de la Superintendencia Nacional de Cooperativas”, dice el artículo 96 del Decreto extraordinario 1598 de 1963 (julio 17), “por el cual se actualiza la legislación cooperativa”.

3ª Al declarar exequible el artículo 1º de la Ley 2ª de 1973 que facultó al Gobierno "para revisar la organización administrativa nacional", la Corte precisó lo que se entiende constitucionalmente por organización administrativa, o estructura de la administración, o sea la función del Congreso según los términos del artículo 76, numerales 9 y 10 de la Carta.

Dijo entonces:

"...determinar aquella estructura es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino, además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones. En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración, y el Ejecutivo la de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas". (Sentencia, mayo 6 de 1974).

En síntesis, el Congreso crea los Ministerios, Departamentos Administrativos, establecimientos públicos y las dependencias de estas entidades como son las Superintendencias, y señala las funciones generales asignadas a la administración, que se desarrollan o cumplen mediante los órganos que integran su estructura. Este señalamiento lo hace el Cuerpo Legislativo directamente en la respectiva ley o el Gobierno en virtud de facultades extraordinarias como las contenidas en la citada Ley 2ª de 1973. En este último caso la ley determina el ámbito en que ha de moverse el Gobierno para fijar las funciones generales, teniendo en cuenta las indicadas en la ley de facultades o las consignadas en leyes anteriores. Porque la asignación de competencias a los órganos de la administración debe estar fijada necesariamente en ley expresa si la de facultades no lo hace. El Gobierno, por su parte, determina las funciones específicas dentro del cuadro que marca el Congreso. Se armonizan así los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución.

De lo anterior se deduce que si la ley de autorización se limita a facultar al Gobierno "para revisar la organización administrativa nacional" sin crear otras funciones generales o competencias determinadas, la revisión o distribución no puede comprender sino las funciones propias de la administración o las creadas en leyes anteriores.

En otra jurisprudencia, también la Corte encontró exequibles las normas acusadas del Decreto 3161 de 1968, "por el cual se reorganiza el Ministerio de Minas", porque el Gobierno hizo la distribución de negocios, funciones y competencias entre los organismos y dependencias del

Ministerio "sin que pretendiera modificar el régimen legal de explotación y aprovechamiento de las minas o yacimientos mineros preexistentes". (Sentencia, octubre 20/69, Gaceta Judicial número 2338/424).

4ª Al conferir el Congreso al Presidente de la República facultades extraordinarias para "revisar la organización administrativa nacional" con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76, la precisión requerida en el texto constitucional debe encontrarse en la misma ley de facultades y en el ejercicio de la competencia que el Estatuto Supremo señala a cada rama del Poder Público. No es necesario que la ley especifique las normas que puede el Gobierno expedir porque sobraría la autorización constitucional de transferir la competencia legislativa al Presidente de la República; basta que se indique la materia sobre la cual puede actuar el Gobierno a fin de modificar las situaciones que el legislador ordinario pretenda.

Pero una cosa es revisar la organización administrativa nacional y algo muy distinto intervenir las actividades de las sociedades de derecho privado, cuyos bienes y autonomía están garantizados constitucional y legalmente.

5ª Dentro del criterio anotado, las funciones asignadas por el Decreto 611 de 1974 a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, que son objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, exceden las facultades legales, a saber:

El literal d) del numeral 10 del artículo 2º;

El literal c) del artículo 14;

El literal d) del mismo artículo 14, en cuanto incluye en la enumeración que hace, el literal d) del numeral 10 del artículo 2º, y

El literal f) del artículo 21 en la parte que dice: "y tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia"; la parte restante de esta norma no ha sido objeto de acusación.

Estos son actos de intervención en la economía privada que solo encuentran asidero en "mandato de la ley" y éste no se presume o puede deducirse de unas facultades "para revisar la Administración Nacional", como las contenidas en la Ley 2ª de 1973. Mucho menos puede modificarse el régimen orgánico de las cooperativas, entidades de derecho privado, con facultades para "revisar la Administración Nacional".

Por otra parte, la expresión "si fuere necesario" contenida en el literal d) del numeral 10 del artículo 2º del Decreto 611, lesiona el artícu-

lo 26 de la Carta por no sujetar tal decisión a ley preexistente y a procedimiento adecuado.

El literal c) del artículo 14 es inconstitucional, porque la facultad de autorizar las asambleas de socios y delegados extraordinarios y ordinarios, implica una modificación sustancial del régimen interno de las cooperativas, puesto que dichas asambleas pueden reunirse por derecho propio, de acuerdo con sus estatutos y sin necesidad de autorización para ello y las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 2ª de 1973, para revisar la Administración Nacional, no comprenden las de modificar el régimen interno de las sociedades cooperativas. Además, cuando el mismo literal autoriza al Superintendente para resolver sobre las demandas que se le presenten contra aquellas asambleas, le concede funciones judiciales, que por la constitución corresponde ejercer a la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

7ª No ocurre lo mismo con el numeral 6 del artículo 2º también acusado, que dice: "Promover y dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional".

Este precepto es una facultad esencialmente administrativa que encaja en las facultades de la ley mencionada, por lo cual es exequible.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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:

Primero. Es EXEQUIBLE el numeral 6 del artículo 2º del Decreto 611 de fecha 9 de abril de 1974, "por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas", en cuanto atribuye a ésta la función de "... dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional".

Segundo. Es INEXEQUIBLE el literal d) del numeral 10 del artículo 2 del mismo Decreto 611, que dice: "Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario".

Tercero. Es INEXEQUIBLE el literal c) del artículo 14 del propio Decreto 611, en la parte que dice: "... autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas".

Cuarto. Es INEXEQUIBLE el literal d) del artículo 14 del Decreto 611, en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del nume-

ral 10 del artículo 2, literal copiado en el punto segundo de la parte resolutive de esta sentencia.

Quinto. Es INEXEQUIBLE el literal e) del artículo 20 del Decreto 611, en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del numeral 10 del artículo 2 del Decreto 611, literal copiado en el punto segundo de la parte resolutive de esta sentencia.

Sexto. Es INEXEQUIBLE el literal f) del artículo 21 del Decreto 611, en la parte que dice: "tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Con mucha consideración y respeto discrepamos de las partes dispositivas y de los motivos que se exponen en las sentencias anteriores, concernientes al Decreto 611 de 1974, en cuanto declaran parcialmente inexecutable el literal d) del numeral 10 del artículo 2, el literal e) del artículo 14 y el literal f) del artículo 21 de dicho decreto, y como consecuencia, otros literales que no hacen sino repetir el contenido del citado e) del artículo 2.

Conviene copiar lo pertinente del Decreto 611, subrayando las partes que la sentencia declara inexecutable:

“DECRETO NUMERO 611 DE 1974

“(abril 9)

“por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1974 y oída la Junta Consultiva creada por la misma ley,

“*Decreta:*

“...
“Artículo 2º De las funciones de la Superintendencia. La Superintendencia Nacional de Cooperativas, en desarrollo del artículo anterior tendrá las siguientes atribuciones, conforme a la ley:

“d) *Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario;*

“Artículo 14. De la División Legal.

“Sus funciones son:

“e) *Reglamentar y autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas;*

“Artículo 21. Del Grupo de Liquidaciones.

“Sus funciones son:

“a) Ejercer el control permanente y estricto de los procesos de liquidación, de las entidades sometidas al control de la Superintendencia e impartir las órdenes e instrucciones pertinentes a fin de que éstos se adelanten con sujeción a las normas legales establecidas o que se establezcan para tales casos;

“f) *Proponer la designación o cambio de los Liquidadores y tomar posesión de las actividades, bienes y obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia, hacer efectivas las garantías otorgadas por los liquidadores y denunciar ante la jurisdicción competente las irregularidades encontradas, a fin de que se adelanten los procesos por responsabilidad civil y/o (sic) penal correspondiente contra los responsables;*

“(Diario Oficial” número 34110 de junio 28 de 1974)”.

Las disposiciones subrayadas se declaran inexecutable por estimar la Corte que ellas contienen mandatos que obligan a la Superintendencia de Cooperativas, en relación con las sociedades

de ese género sometidas a su control, a “tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario”; “autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas”; y, en casos de liquidación, a “tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia”.

* * *

Nosotros estimamos que la honorable Corte, en los casos del Decreto 611, ha caído en una confusión, al reputar que los fragmentos que declara inexecutable contienen orden, que la Superintendencia debe cumplir, de tomar decisiones, a su talante, sobre materias como las contempladas en los apartes del acto acusado que se declaran inexecutable. Y ello no es así, pues tales textos se limitan a conferir capacidad de obrar a una dependencia del Gobierno, siempre que, al hacerlo, se someta a las reglas de derecho que sobre esos puntos indiquen cuándo puede ejercerlas y en qué forma. Son disposiciones meramente atributivas de competencia, la cual no puede desarrollarse sino dentro de los cartabones legales que rijan los diversos asuntos a que esas aptitudes se refieren.

La mejor prueba de lo anterior es que las sentencias que glosamos apenas copian parcialmente las disposiciones que declaran inexecutable, y omiten preceder las frases respectivas de las que la ley emplea y gobiernan todas las idoneidades administrativas que por ellas se otorgan. Conforme a las palabras omitidas la Superintendencia de Cooperativas jamás podría actuar si no procede, al hacerlo, “conforme a la ley” (V. artículo 2, Decreto 611), o dicho de otro modo, más terminante, “con sujeción a las normas legales establecidas o que se establezcan para tales casos” (artículo 21).

* * *

A mayor abundamiento, y pese a repeticiones, anotamos:

Es correcto desde el punto de vista constitucional, que la ley, o como sucede en estos casos, el legislador extraordinario, señalen de modo general las funciones de la organización administrativa del país —de la cual hace parte la Superintendencia Nacional de Cooperativas— según lo reconoce la Corte, interpretando precisamente el alcance del artículo 1 de la Ley 2ª de 73, en virtud de la cual se dictó el decreto impugnado. (V. sentencia 6 mayo 1974).

El Decreto 611, en los fragmentos que se declaran inconstitucionales se limita a dar unas atribuciones a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, con la advertencia expresa, que bien pudiera haber eliminado, de ejercerlas "conforme a la ley", "con sujeción a las normas legales establecidas o que se establezcan para tales casos", a fin de, en determinadas situaciones legales, "tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario"; "autorizar la celebración de asambleas de socios o delegados, ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas" (lo último solo quiere decir que contra los actos que autorizaren ciertas reuniones, de acuerdo con la ley, cabrían los recursos gubernativos pertinentes); y cuando legalmente corresponda liquidar cooperativas, "tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una sociedad sometida al control de la Superintendencia".

Se repite: los textos del valor legal que se declararon inconstitucionales en estos negocios se circunscriben a conferir competencias a una entidad integrante de la administración, con miras a permitirle obrar en determinadas esferas que le son propias; lo cual no podría realizarse de otra manera, pues el artículo 63 de la Carta, en simetría con el segundo y el vigésimo, tienen previsto que "no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento". De ahí es que los funcionarios u organismos de la administración requieren gozar de competencia para actuar, aptitud que, de faltarles, viciaría sus actos.

Pero habilitar a los agentes públicos para cumplir las misiones que la ley les confíe, no es fa-

cultarlos, ni en semejas, a proceder arbitrariamente. En Colombia —Estado de Derecho— los actos oficiales se someten al principio de la legalidad, entendido en sentido amplio, es decir, con arreglo a estricta corrección jurídica, a las reglas superiores que les sean aplicables, por mandato de la Carta, de la ley o de los reglamentos. Ello en guarda de los derechos civiles y las garantías sociales. A propósito de las disposiciones acusadas, vale destacar una vez más que todas ellas han de ejercerse "conforme a la ley", "con sujeción a las normas legales establecidas o que se establezcan". De tal manera las medidas administrativas que las autoridades tomen de acuerdo con ellas se ponen a salvo de cualquier abuso. Cuando el Decreto 611, huelga proclamarlo, habla de conformidad "a la ley", se refiere a ley vigente, acomodada a la Constitución, ejecutable, y de modo particular se ciñe a los artículos 44 y 12 de la Carta, con arreglo a los cuales las sociedades de todo género y las autoridades que encauzan sus actividades han de hacerlo bajo régimen legal. En estas circunstancias precisa concluir que todos los apartes del Decreto 611 proclamados inexecutable se pliegan a la Carta y están concebidos de modo incompatible con cualquier incorrección. La ley —es lugar común— vale como fuente, límite y freno de los actos administrativos.

Por lo demás, si el Gobierno o la Superintendencia de Cooperativas quebrantaren reglas de derecho, el acto correspondiente sería anulable, con ajuste a los preceptos que rigen la regularidad de tales decisiones.

José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Federico Estrada Vélez, Guillermo González Charry, Juan Benavides Patrón, Alfonso Peláez Ocampo.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS

Funciones.—Exequibilidad de los literales c), e), f), g) y h) del numeral 10, artículo 2º del Decreto 611 de 1974.—En cuanto al literal d), numeral 10 del artículo 2º del mismo Decreto, estese a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 32 de 9 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 9 de octubre de 1975.

El ciudadano Gonzalo Cuervo Rojas pide se declare la inexecutable de las siguientes disposiciones:

“DECRETO NUMERO 611 DE 1974
“(abril 9)

“por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973 y oída la Junta Consultiva creada por la misma ley,

“*Decreta:*

“Artículo 2º De las funciones de la Superintendencia.

“Numeral 10

“c) *Congelar los fondos, suspender o clausurar temporal o definitivamente el desarrollo de una actividad específica o de la totalidad de las operaciones;*

“d) *Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección si fuere necesario;*

“e) *Suspender temporalmente o cancelar en forma definitiva la personería jurídica;*

“f) *Decretar la disolución y ordenar la liquidación;*

“g) *Excluir temporalmente o definitivamente del registro de la Superintendencia Nacional de Cooperativas; y*

“h) *Las demás que le señale la ley”.*

Afirma el actor que se violan los artículos 23 y 26 de la Constitución y expone así las razones:

“El literal d) del numeral 10 del artículo 2º del Decreto 611 de 1974, consagra sanciones no previstas en ninguna ley, ni autorización contemplada en la citada Ley Segunda de 1973, y es abierta y claramente violatorio de la Constitución, como entramos a verlo en el rubro de normas violadas.

“La Ley 2ª de 1973, no da facultades extraordinarias, para establecer sanciones a las empresas cooperativas, las cuales no pertenecen a la Organización Administrativa Nacional, campo y entidades oficiales de la Administración Pública Nacional, a las cuales se circunscribe taxativamente la Ley de Facultades”.

El Procurador General conceptúa que son constitucionales las normas acusadas, aduciendo, entre otras, estas razones:

“Las facultades para reorganizar la administración implican necesariamente, no solo las de modificar la estructura, creando, fusionando o suprimiendo dependencias, sino también las de asignar y redistribuir funciones.

“Por otra parte, no debe olvidarse que, según el artículo 120-21 de la Constitución, al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa le corresponde señalar las funciones especiales de los empleados administrativos, y entre éstos, desde luego, los de las Superintendencias.

“Examinados los preceptos acusados, no se ve que ninguno de ellos vaya más allá del ejercicio de las atribuciones propias del Jefe del Estado y de las extraordinarias que surgen de lo dispuesto por la Ley 2ª de 1973”.

Consideraciones.

1ª El Decreto 611 de 1974 (abril 9) "por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas", fue expedido por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973; desde este último ángulo, el referido decreto se halla dentro de la temporalidad que la ley señala.

2ª La mencionada ley al respecto dice:

"LEY 2ª DE 1973

"(marzo 27)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional,

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

"1. Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto".

(Promulgada D. O. 33828 de abril 13 de 1973).

3ª En sentencia de esta misma fecha la Corte Suprema dice:

"Al conferir el Congreso al Presidente de la República facultades extraordinarias para "revisar la organización administrativa nacional" con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76, la precisión requerida en el texto constitucional debe encontrarse en la misma ley de facultades y en el ejercicio de la competencia que el Estatuto Supremo señala a cada rama del poder público. No es necesario que la ley especifique las normas que puede el Gobierno expedir porque sobraría la autorización constitucional de transferir la competencia legislativa al Presidente de la República; basta que se indique la materia sobre la cual puede actuar el Gobierno a fin de modificar las situaciones que el legislador ordinario pretenda.

"Pero una cosa es revisar la organización administrativa nacional y algo muy distinto intervenir las actividades de las Sociedades de

Derecho Privado, cuyos bienes y autonomía están garantizados constitucional y legalmente".

4ª *Las funciones determinadas en los literales c), e), f) y g) del numeral 10, artículo 2º del Decreto 611 de 1974, no solamente se hallan comprendidas entre las que atañen a la administración nacional ejercitables por los órganos que integran su estructura, en particular por la Superintendencia de Cooperativas, sino que encuentran respaldo legal concreto en el Decreto-ley número 1598 de 1963 "por el cual se actualiza la Legislación Cooperativa".*

Al efecto, los artículos 76-77 y 100, literales c) y d), de este Decreto, permiten la clausura temporal o definitiva de las actividades de las cooperativas, la cancelación de la personería jurídica, la disolución y liquidación y, por ende, su exclusión del registro correspondiente. Si el legislador ha asignado estas funciones a la Superintendencia de Cooperativas, puede el Gobierno reiterarlas en uso de las facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional.

Estas disposiciones, son, por consiguiente, exequibles.

5ª *La función determinada en el literal h) del mismo numeral 10 que dice: "Las demás que le señale la ley", no corresponde a una facultad que se asigne a la Superintendencia de Cooperativas. Ya se ha dicho que a la ley compete el señalamiento de funciones a las dependencias de la administración; aunque este literal no comprende función alguna, en nada se quebrantan los preceptos de la Carta con la enunciación que hace. Es exequible.*

6ª En relación al literal d), numeral 10 del artículo 2º, la Corte Suprema de Justicia ha proferido decisión de fondo en esta misma fecha, con fuerza de cosa juzgada. No hay lugar a un nuevo pronunciamiento.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son EXEQUIBLES los literales c), e), f), g) y h) del numeral 10, artículo 2º del Decreto 611 de 1974.

2º En cuanto al literal d), numeral 10 del artículo 2º del mismo decreto, estese a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y a la Superintendencia Nacional de

Cooperativas, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; *Mario Alario D'Filippo*, *José Enrique Arboleda Valencia*, *Humberto Barrera Domínguez*, *Juan Benavides Patrón*, *Jesús Bernal Pinzón*, *Alejandro Córdoba Medina*, *Ernesto Escallón Vargas*, *José María Esguerra Samper*, *Federico Estrada Vélez*, *José Gabriel de la Vega*, *Juan Hernández*

Sáenz, *Luis B. Flórez*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *José Eduardo Gnecco C.*, *Guillermo González Charry*, *Alvaro Luna Gómez*, *Humberto Murcia Ballén*, *Alfonso Peláez Ocampo*, *Luis Enrique Romero Soto*, *Julio Roncallo Acosta*, *Eustorgio Sarria*, *Luis Sarmiento Buitrago*, *José María Velasco Guerrero*.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

TRATADOS, SU FORMACION

Son complejos, porque su celebración y validez dependen del cumplimiento de operaciones distintas y sucesivas, tanto internas como internacionales, que forman un todo. — Constitucionalidad de la primera parte del artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, "sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación", fragmento que dice así: "Los Tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente". — Inexequibilidad de la parte del artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, subsiguiente a la transcrita, la cual reza: "A menos que la ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. en este último caso, la caducidad del Tratado como ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional". — Inexequibilidad de la última parte del artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, cuyo tenor es el siguiente: "Lo anterior no obsta para que el Organó Ejecutivo, cuando lo juzgue necesario y antes de que se cumplan las formalidades para su perfeccionamiento, ordene el cumplimiento de las disposiciones de un determinado Tratado, Convenio, etc., con el carácter de disposiciones ejecutivas. — Esta autorización sólo se refiere a los Tratados, Convenios, Convenciones o Acuerdos, que obtengan, con posterioridad a la vigencia de esta Ley, la aprobación legislativa".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por acta número 34 de 23 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 23 de octubre de 1975.

El ciudadano Jorge Quintero Aguirre pide que se declare inexequible el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, por infracción directa de los numerales 2 y 3 del artículo 120 de la Constitución, con violación indirecta del texto 81 y concordantes de la misma compilación; censuras que el Procurador General de la Nación no comparte y por ello solicita una declaración de constitucionalidad. Al redactar este fallo se tendrán presentes las reflexiones del actor y jefe del Ministerio Público.

Tenor de la norma acusada.

"LEY 7 DE 1944

"(noviembre 30)

"Sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación.

"*El Congreso de Colombia*

"*Decreta:*

"Artículo 1. Los Tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación u otra formali-

dad equivalente; a menos que la ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. En este último caso, la caducidad del Tratado como ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional.

“Lo anterior no obsta para que el Órgano Ejecutivo, cuando lo juzgue necesario y antes de que se cumplan las formalidades para su perfeccionamiento, ordene el cumplimiento de las disposiciones de un determinado Tratado, Convenio, etc., con el carácter de disposiciones ejecutivas.

“Esta autorización sólo se refiere a los Tratados, Convenios, Convenciones o Acuerdos, que obtengan, con posterioridad a la vigencia de esta ley, la aprobación legislativa”.

(Diario Oficial número 25716, de 12 de diciembre de 1944).

Consideraciones.

El artículo 1 de la Ley 7 de 1944 contiene diversas prescripciones, a saber:

1) *Los tratados concluidos entre Colombia y otros Estados no se considerarán vigentes como leyes internas, después de su indispensable aprobación por el Congreso, mientras no se les perfeccione por canje de ratificaciones, depósito de los instrumentos de adhesión u otra formalidad equivalente.*

2) *Por excepción, la ley aprobatoria de un tratado puede determinar expresamente que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de éste, sin necesidad de canje o depósito de ratificaciones, y, por tanto, la caducidad del tratado no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley interna de Colombia.*

3) *El órgano ejecutivo, antes de cumplirse las formalidades de ratificación, puede ordenar el cumplimiento de las cláusulas de un tratado, “con el carácter de disposiciones ejecutivas”.*

4) *La facultad a que se refiere el punto anterior sólo concierne a tratados que obtengan aprobación legislativa con posterioridad a la vigencia de la Ley 7.*

El texto demandado promueve temas sobre el concepto de los tratados internacionales, su ratificación y efectos, puntos que precisa estudiar.

Los tratados, su formación.

El gobierno, en representación de Colombia, celebra tratados con otros Estados o con entidades de derecho internacional, esto es, acuerdos escritos que reciben varias denominaciones, y en

virtud de los cuales se producen ciertos efectos jurídicos para las partes celebrantes.

Los convenios del derecho de gentes son complejos, por que su celebración y validez dependen del cumplimiento de operaciones distintas y sucesivas, tanto internas como internacionales, que forman un todo. La Carta señala el trámite nacional de los tratados: su concierto pertenece al gobierno y su aprobación al Congreso. En consecuencia, los tratados se proponen, consideran, negocian y firman por el Jefe del Estado o sus representantes con plenos poderes; y agotada esta fase preliminar del negocio, al Congreso corresponde aprobarlos o improbarlos por medio de ley, la cual requiere sanción y aprobación ejecutiva y ser publicada en el “Diario Oficial” (artículos 120-20, 76-18, 81-4º, 120-2, 86 C. N.).

Esto en cuanto a Colombia. Los otros sujetos de derecho internacional con quienes ella ajuste convenciones deben, a su vez, someter el acto a las exigencias de su derecho interno.

Cumplida esta doble solemnidad será indispensable hacerla constar, lo cual se lleva a cabo mediante un canje de ratificaciones, demostrativo de que la voluntad de cada parte ha sido manifestada correctamente. Hecha tal diligencia, generalmente por medio de acta, surge la prueba del consentimiento de las partes y de la vigencia del negocio, desde ese momento o desde la época que su tenor indique.

El esquema descrito corresponde normalmente a los pactos bilaterales o pasados entre sujetos de derecho internacional, que traducen mutuas prestaciones, obligaciones y derechos concretos y ventajas o gravámenes recíprocos; operaciones conocidas bajo el nombre de “tratados-contratos”.

Cuando las convenciones son plurilaterales, la conformidad de los Estados se acredita con adhesiones, depósitos de instrumentos de ratificación u otras formalidades que de ordinario indican los mismos actos en que se trata de participar.

Estos convenios colectivos, a diferencia de los “tratados-contratos”, suelen enunciar reglas de derecho a las cuales someten las partes sus comportamientos referentes a determinadas materias. Si ello pasa, el convenio multilateral (y a veces, el sinalagmático que también fije reglas con semejanza a la ley) se llama usualmente “tratado-ley”.

El desarrollo posterior a la celebración por los gobiernos y a la frecuente aprobación legislativa, como en general la materia de los tratados públicos, es de origen consuetudinario internacional (porque ha sido el modo de proceder la generalidad de los países) y nacional (porque a él

se ciñe cada Estado después del proceso interno de formación). Así ha venido ocurriendo en Colombia, como resultado de una práctica constante y que se reputa constitutiva de derecho, antes y después de la Ley 7 de 1944. La lectura de los tratados concluidos por Colombia desde el comienzo del Código Constitucional de 1886 que con los cambios ulteriores sigue vigente, demuestra que siempre han rematado, una vez insertos en la ley, y para ganar eficacia, en canje de ratificaciones o depósitos de adhesión ante organismos competentes. A falta de ratificación final, de libre cumplimiento por el Ejecutivo, los tratados no valen en Colombia, salvo excepción (V. artículo 120-9 C. N.).

Por donde se ve que el contenido del artículo primero de la Ley 7 de 44 en el aparte a que se contrae el número 1) precedente, no hace sino dictar una disposición acorde con una costumbre, es decir, legalizarla; lo cual en nada pugna con la Constitución: Es potestativo del Congreso "hacer las leyes", misión que le atribuye el artículo 76 de la Carta. En este fragmento preciso del artículo 1 acusado, hay corrección constitucional.

No sobra apuntar que los países miembros de la ONU deben inscribir sus tratados ante la Secretaría de esa entidad (artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas).

Conviene añadir que si bien los tratados se equiparan a las "leyes internas", tales actos, por la fuerza obligatoria que les depara el artículo 76-18 del estatuto constitucional, son disposiciones legislativas especiales, que no pueden modificarse unilateralmente. Representan ordenamientos de índole singular cuyo contenido coincide con el de convenciones internacionales que se llevan a término para ser cumplidas con estrictez y buena fe. De ahí que no sea admisible sostener que la Constitución, después de mandar que los tratados deben cumplirse, tolere que un acto posterior del Estado los desconozca.

Leyes aprobatorias de tratados y leyes en general.

Establece asimismo el artículo 1 acusado que la ley aprobatoria de un tratado puede determinar expresamente que las disposiciones de éste sean "tenidas por ley nacional", y que en tal caso la caducidad del tratado "no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional".

Recuérdese que la convención internacional es compleja, formada por operaciones distintas y sucesivas que se juntan para formar un solo acto. Cada pieza integrante del convenio internacional es indispensable, de modo que cuando

una de ellas falta, la operación jurídica final deja de nacer. Así entiende los tratados públicos la Constitución al trazar la serie de pasos de derecho interno cuyo concurso exige como necesario para su existencia (firma por el Ejecutivo y aprobación del Congreso, según los citados artículos 120-20 y 76-18). De tal modo los concibe asimismo la práctica internacional. Esta, en efecto, no reconoce valor de tratados a los convenios que, según ocurre a menudo, deban aprobarse por la ley, pero carecen de las ulteriores formalidades de ratificación; costumbre siempre respetada en Colombia. De consiguiente, cuando la Constitución habla de "tratados o convenios", se refiere al complejo jurídico, total, ya descrito, y no a sus factores vistos de manera separada. Tomar aisladamente una ley aprobatoria de convención internacional, para hacerle producir efectos internos es desvirtuar el ordenamiento superior que rige en Colombia. Una ley que priva a un acto del derecho de gentes de su rasgo distintivo de ser el resultado de un concierto de voluntades y de efectos comunes para convertirlo en unilateral, no se aviene con la Constitución. Tal acto no sería aprobatorio y podría ser modificador del que hubiere celebrado el gobierno para engendrar consecuencias respecto de todas las partes que en él hubiesen intervenido. Por ello si un tratado pierde su vigor, tampoco es aceptable que su ley aprobatoria se anticipe a declararlo válido como ley puramente nacional en el evento de una caducidad que lo destruya. Este proceder no es compatible con los artículos 120-20 y 76-18 de la Constitución. El fragmento del artículo 1 de la Ley 7 a que se refiere el número 2) precedente, riñe con la Carta.

Vigencia, mediante disposiciones ejecutivas, de las estipulaciones de un tratado sin perfeccionar.

Es menos aceptable aun, desde el punto de vista constitucional, que el órgano ejecutivo pueda ordenar que las disposiciones de un todo aún sin perfeccionar por canje o depósito de instrumentos de ratificación, es decir, sin ser tratado, puedan cumplirse en Colombia mediante meras disposiciones ejecutivas. Ello equivaldría a autorización extraordinaria para que el gobierno dictara decretos con efecto de ley sin observancia de los requisitos que impone el artículo 76-12 del código institucional. Además de este precepto la parte del artículo 1 a que se refieren los números 3) y 4) precedentes, viola los artículos 76-18 y 120-20 del mismo cuerpo fundamental.

Por lo demás, nada impediría al legislador, haciendo abstracción absoluta de un tratado, re-

producir sus cláusulas como disposiciones de una simple ley o autorizar debidamente al Ejecutivo para expedir un decreto extraordinario con igual contenido. Inconstitucional sería que el legislador se valiese de las atribuciones que contempla el artículo 76-18 de la Carta, que deben limitarse a aprobar o improbar un tratado, para transformar éste, antes de su formación, en ordenamiento de derecho interno. Y más aberrante sería que el Ejecutivo, cuando a bien lo tuviese —y así lo autoriza el artículo demandado en sus incisos finales— pudiese ordenar, en todo momento, que se cumplieran los tratados sin ratificar “con el carácter de disposiciones ejecutivas”. No. Por costumbre de que arriba se habla los tratados no se ejecutan en Colombia, como regla, sino después de haber sido perfeccionados por medio del canje o depósito de los respectivos instrumentos de ratificación.

Conclusiones.

El artículo 1 de la Ley 7 de 44 es constitucional en cuanto prevé como necesaria para la validez internacional de los tratados el cumplimiento de un canje o depósito de ratificaciones o formalidades semejantes de adhesión a un proyecto de tratado preexistente, aprobado por ley. La consagración de ese procedimiento, que tiene carácter de uso inmemorial, por medio de disposición legislativa no está en repugnancia con la Constitución. Es, al contrario, lógico desarrollo de sus mandatos sobre la materia. Es exequible.

Pero el artículo 1, en cuanto permite que las disposiciones de un proyecto de tratado ganen valor nacional por medio de su ley aprobatoria, sin más trámites, o que puedan convertirse en acto unilateral por medio de mero decreto, es contrario a los artículos 76-18 y 120-20 de la Carta Política. En tales partes hay inexecutable.

Resolución.

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

Resuelve:

Primero. Es CONSTITUCIONAL la primera parte del artículo 1 de la Ley 7 de 1944 “sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación”, fragmento que dice así:

“Los tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente”.

Segundo. Es INEXEQUIBLE la parte del artículo 1º de la Ley 7 de 1944, subsiguiente a la trascrita, la cual reza:

“a menos que la ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. En este último caso, la caducidad del Tratado como ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional”.

Tercero. Es INEXEQUIBLE la última parte del artículo 1 de la Ley 7 de 1944 cuyo tenor es el siguiente:

“Lo anterior no obsta para que el Organismo Ejecutivo, cuando lo juzgue necesario y antes de que se cumplan las formalidades para su perfeccionamiento, ordene el cumplimiento de las disposiciones de un determinado Tratado, Convenio, etc., con el carácter de disposiciones ejecutivas.

“Esta autorización sólo se refiere a los Tratados, Convenios, Convenciones o Acuerdos, que obtengan, con posterioridad a la vigencia de esta Ley, la aprobación legislativa”.

Publíquese, cópiese, comuníquese al gobierno por medio del Ministro de Relaciones Exteriores, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buítrago, Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario

CONTRIBUCIONES

En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponerlas. — El Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades. Inexequibilidad de los artículos 9º del Decreto número 174, 12 del Decreto número 230, 5 del Decreto número 390, y 9 del Decreto número 674 de 1975, en la parte que dicen: “y solo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada, acta número 34 de 23 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 23 de octubre de 1975.

I. Petición.

1. El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, invocando el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte declare inexequibles los artículos 9 del Decreto número 174; 12 del Decreto número 230, 5 del Decreto número 390 y 9 del Decreto número 674 del año de 1975.

2. La demanda fue presentada el día 9 de julio del presente año, y por providencia del 19 de los mismos se admitió y se dispuso dar traslado de ella al Procurador General de la Nación para los efectos legales del caso.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 174 DE 1975

“(enero 31)

“por el cual se reajusta la escala de remuneración de los empleos de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 3º de la Ley 24 de 1974,

Decreta:

“*Artículo noveno.* Para gozar del reajuste de sueldos ordenado por este Decreto, los empleados no requerirán nueva posesión *y solo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración*”.

(“Diario Oficial” número 34256, febrero 13 de 1975).

“DECRETO NUMERO 230 DE 1975

“(febrero 14)

“por el cual se reajusta la escala de remuneración de los empleos de los establecimientos públicos.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 3º de la Ley 24 de 1974,

“Decreta:

“.....

“*Artículo decimosegundo.* Para gozar del reajuste de sueldos ordenado por este Decreto, los empleados no requerirán nueva posesión *y sólo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración*”.

(“Diario Oficial” número 34264, febrero 25 de 1975).

“DECRETO NUMERO 390 DE 1975

“(marzo 6)

“por el cual se reajusta la escala de remuneración de los empleos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 3º de la Ley 24 de 1974,

“*Decreta:*

“.....

“*Artículo 5º* Para gozar del reajuste de sueldos ordenado por este Decreto, los empleados no requerirán nueva posesión y sólo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración”.

(“Diario Oficial” número 34290, abril 7 de 1975).

“DECRETO NUMERO 674 DE 1975

“(abril 11)

“por el cual se establece la escala de remuneración para las distintas categorías de empleos del Instituto Nacional de Radio y Televisión.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 3º de la Ley 24 de 1974,

“*Decreta:*

“.....

“*Artículo noveno.* Para gozar del reajuste de sueldos ordenado por este Decreto, los empleados no requerirán nueva posesión y sólo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración”.

(“Diario Oficial” número 34311, mayo 7 de 1975).

2. El texto de la Ley 24 de 1974, invocada como fundamento de las anteriores disposiciones, dice:

“LEY 24 DE 1974

“(diciembre 20)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

“.....

“*Artículo 3º* Revístese, igualmente, al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 19 de julio de 1975, para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional, así como el régimen de sus prestaciones sociales.

“*Artículo 4º* Autorízase al Gobierno para hacer los traslados y créditos adicionales al Presupuesto Nacional que sean necesarios para la ejecución de las facultades extraordinarias concedidas.

“*Artículo 5º* La presente Ley rige desde la fecha de su sanción”.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor indica, expresamente, como violado el artículo 43 de la Constitución que dispone que en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones.

2. El concepto de la violación lo expone en los siguientes términos:

“Los decretos citados fueron expedidos por el Presidente de la República con base en las precisas facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso, mediante el artículo 3º de la Ley 24 de 1974, para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional. Invocando dicha autorización se impuso una nueva contribución, con el cual se violó el artículo 46 de la Constitución Nacional y el límite de las facultades otorgadas por el Congreso. (Subraya la Corte).

“Se impuso una nueva contribución porque las disposiciones actualmente vigentes relativas al impuesto de timbre nacional no contemplan gravamen alguno sobre el reajuste de sueldo de los empleados oficiales. Tales disposiciones están contenidas en los Decretos extraordinarios 284, 712 y 912, expedidos todos en 1973, en los cuales se prevé un gravamen sobre ‘las actas de posesión de funcionarios oficiales’. (Decreto 284/73, artículo 5º, numeral 39), pero no se impone contribución de ninguna especie sobre el reajuste de sueldo de los mismos.

“De otra parte, los artículos que por esta demanda se impugnan disponen que no se requerirá nueva posesión para gozar del reajuste decretado, lo cual es apenas lógico, pues la posesión es simplemente un requisito para ejercer un empleo de la Rama Ejecutiva del Poder Público (Decreto 1950/73, artículo 25) y no para disfrutar del reajuste de sueldo del mismo empleo. Pero si no se requiere nueva posesión, tampoco puede causarse el impuesto de timbre que señala el Decreto 284/73 (artículo 5º, numeral 39), pues éste se causa, precisamente, sobre las ‘actas de posesión’.

“Finalmente, ninguna de las pre-existentes disposiciones relativas al impuesto de timbre con-

tiene previsión sobre el reajuste de sueldo de los empleados oficiales. Por tanto, forzoso es concluir, que la norma transcrita ha pretendido crear un nuevo impuesto, ignorando así la prescripción constitucional según la cual 'en tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones'".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación:

1. Este funcionario, en vista número 201 de 26 de agosto del año en curso expone:

"Conceptúo que, por los motivos expuestos, son inexecutable los artículos 9º del Decreto extraordinario 174 de 1975; 12 del Decreto extraordinario 230 de 1975; 5º del Decreto extraordinario 390 de 1975 y 9º del Decreto extraordinario 674 de 1975, en cuanto cada uno de ellos dispone que, '...y solo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración'".

2. Entre los fundamentos de su concepto, expone lo siguiente:

a) "En el examen de las normas acusadas, se observa que ellas no establecen las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional ni reglamenta el régimen de las prestaciones sociales de los empleados oficiales de ese nivel, cuestiones ya reguladas en otros preceptos de los mismos Decretos 174, 230, 390 y 674 de 1975 o en estatutos diferentes a éstos.

"Las normas impugnadas se refieren a materia distinta cual es el régimen tributario y concretamente contienen regulaciones del impuesto de timbre nacional, pues amplían la base imponible y tienen como objeto de imposición unos que anteriormente no tenían este carácter: los aumentos de sueldos básicos de determinados empleos.

"En efecto, el estatuto vigente sobre timbre nacional (Decreto 284 de 1973 y normas adicionales y concordantes), grava el acto de la posesión de los empleados oficiales, mediante estampillas que se adhieren al acta correspondiente, en los porcentajes que se señalan (artículo 5-39). Y en ninguna parte grava también los aumentos de sueldo que se obtengan en el mismo empleo. Tales aumentos no implican nueva posesión, y los decretos referidos no tenían para qué expresarlo, como lo hace en partes que no son objeto de impugnación, porque ello es obvio.

b) "De manera que los preceptos objetados implican extralimitación de las facultades extraordinarias que invocan y, además, aunque aparentemente favorezca a los empleados al dispo-

ner que el impuesto de timbre solo deberán pagarlo sobre la diferencia de remuneración, en realidad los perjudican, porque dichos aumentos no eran anteriormente objeto de ese gravamen.

c) "En consecuencia, las normas tachadas como inconstitucionales violan, en primer término, el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta, no invocados; e indirectamente el 43, único citado en la demanda, porque el Presidente de la República no adquirió por aquel medio ni por otro alguno, la competencia para establecer impuestos o contribuciones que ese canon confiere en lo nacional al Congreso; y por la misma razón se infringió también el artículo 55, en cuanto al Ejecutivo invadió la órbita de otra Rama del Poder Público, la Legislativa".

V. Consideraciones.

Primera.

1. *Las normas acusadas fueron dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 24 de 1974, artículo 3º. Así procedió el Congreso en ejercicio de la atribución específica que le confiere el artículo 76-12 de la Constitución.*

2. *Por consiguiente, tratándose de decretos con fuerza de ley, de esta naturaleza, la Corte tiene competencia para conocer y decidir el presente negocio de conformidad con lo previsto en el ordinal 2 del artículo 214 del mencionado Estatuto.*

Segunda.

1. *El artículo 3º de la Ley 24 de 1974 señala, de manera clara e inconfundible, la materia del caso. Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional, así como el régimen de sus prestaciones sociales. Y en el artículo 1 establece el lapso dentro del cual debía el facultado ejercer el encargo.*

2. *De este modo, las facultades extraordinarias de la Ley 24 de 1974, artículo 3, reúnen los requisitos esenciales del artículo 76-12 de la Carta: precisión en la materia; temporalidad.*

Tercera.

1. *Los preceptos impugnados son de igual contenido legal, y constan de dos partes independientes. La primera dispone que "para gozar del reajuste de sueldos ordenado... los empleados no requerirán nueva posesión"; la segunda, que es tachada de inconstitucional, agrega: "y solo*

deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración”.

2. *A ojos vistas esta segunda parte, que en el fondo crea un impuesto, no encaja con las facultades extraordinarias de que trata el artículo 3 de la Ley 24 de 1974, pues nada tiene que ver ella con la fijación de las escalas de remuneración ni con el régimen de las prestaciones sociales de los empleos o empleados de la Administración Nacional. Por tanto, al dictarla el Gobierno se excedió en el ejercicio de tales facultades, o sea las desbordó.*

Cuarta.

1. *La conducta anotada quebranta directamente el ordinal 8 del artículo 118 de la Constitución que ordena dictar los decretos, en ejercicio de las facultades a que se refiere el ordinal 12 del artículo 76, “con la fuerza legislativa que ellos contemplan”. E indirectamente, los artículos 43, ya que en tiempo de paz, y para este caso, solamente el Congreso puede imponer contribuciones; el 55 porque arrebató al mismo Congreso su función propia ordinaria, y el 76-12, en cuanto no se ciñe a los términos precisos de las facultades.*

2. *En estas condiciones las normas impugnadas no se pueden seguir ejecutando por ser inexecutable, y así debe declararlo la Corte.*

VI. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son INEXEQUIBLES los artículos 9 del Decreto número 174, 12 del Decreto número 230, 5 del Decreto número 390 y 9 del Decreto número 674 de 1975, en la parte que dicen: “y solo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración”.

Comuníquese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Juan Benavides Patrón, Ernesto Escallón-Vargas, Alejandro Córdoba Medina, Luis B. Flórez, Federico Estrada Vélez, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Alfonso Peláez Ocampo, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, José María Esguerra Samper, Eustorgio Sarria, Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero, Luis Sarmiento Buitrago.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

SEPARACION DE BIENES POR MUTUO CONSENTIMIENTO

La libertad de recurrir al juez para que la decreta, es consecuencia lógica de la igualdad jurídica de los cónyuges. — Exequibilidad de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 2º del Decreto 772 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 34 de 23 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 23 de octubre de 1975.

El ciudadano Leopoldo Uprimny R., en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declare la inexecuibilidad de los incisos 2º, 3º y 4º del Decreto extraordinario número 772 de 30 de abril de 1975, y de los incisos 2º y 3º del artículo 14 del Decreto 2820 del 30 de diciembre de 1974, antecedente de aquél.

El texto de las disposiciones sometidas a juicio constitucional es el siguiente, como las transcribe la demanda:

Decreto número 2820 de 1974, por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones.

“Artículo 14. El artículo 198 del Código Civil quedará así:

“Ninguno de los cónyuges podrá renunciar en las capitulaciones matrimoniales la facultad de pedir separación de bienes.

“Son causales de separación de bienes, respecto a cualquiera de los cónyuges: 1ª Las que autorizan el divorcio o la simple separación de cuerpos; 2ª La disipación y el juego habitual; 3ª La administración fraudulenta o notoriamente descuidada de su patrimonio, en forma que menoscabe gravemente los intereses del otro en la sociedad conyugal.

“También es causal de separación de bienes, el mutuo consenso de los cónyuges”.

(Los últimos dos incisos son objeto de la acusación).

“DECRETO NUMERO 772 DE 1975

“Artículo 2º El artículo 198 del Código Civil quedará así:

“Ninguno de los cónyuges podrá renunciar en las capitulaciones matrimoniales la facultad de pedir separación de bienes.

“Son causales de separación de bienes, respecto a cualquiera de los cónyuges:

“1ª Las que autorizan el divorcio o la simple separación de cuerpos;

“2ª La disipación y el juego habitual;

“3ª La administración fraudulenta o notoriamente descuidada de su patrimonio, en forma que menoscabe gravemente los intereses del otro en la sociedad conyugal.

“También es causal de separación de bienes, el mutuo consenso de los cónyuges.

“En los anteriores términos se sustituye el artículo 14 del Decreto 2820 de 1974”.

Considera la demanda que los incisos acusados de los dos artículos transcritos, infringen el artículo 76 de la Constitución en sus numerales 1º y 12, y concreta así las razones de su afirmación. Los dos decretos y, por lo mismo, los dos artículos, fueron dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias que otorgó al Presidente de la República la Ley 24 de 1974, cuyo artículo 1º precisó, no solo las disposiciones del Código Civil que podían ser reformadas, incluyendo en ellas el artículo 198, sino el alcance y objeto de tal modificación, al decir que debía llevarse a cabo “con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones”. Que como el artículo 198 del Código Civil limitaba a la mujer la prohibición de renunciar, en las capitulaciones matrimoniales, la facultad de pedir la separación de bienes, era lógico que el Gobierno, al modificar el texto, extendiera aquella prohibición al varón, pues en

este punto se establecía la igualdad buscada por la ley. Pero los incisos 2º y 3º del Decreto 2820, y luego los numerales 2, 3, y 4 del 772, nada tienen que ver con aquella igualdad. Afirma la demanda que “se trata simplemente de la tentativa de corregir el error que cometió el Gobierno al suprimir, en el artículo 70 del Decreto 2820 los artículos 2º, 3º y 5º de la Ley 8ª de 1922, por descuido”, que llevó a dejar la legislación nacional sin causales de separación de bienes dentro del matrimonio.

Sostiene que este error solo podría ser corregido por el Congreso y no por el Gobierno. Y termina afirmando que respecto de la causal contenida en el último inciso de cada uno de los dos artículos, la del mutuo consentimiento de los cónyuges como causal para disolver la sociedad conyugal, es contraria a la noción del orden público en el ámbito de la familia y según jurisprudencia de la Corte. No hace la afirmación categórica de que sea inconstitucional por este aspecto, y acepta que la noción de orden público puede ser variada por la ley. Pero afirma que dicha causal solo podía establecerla el Congreso, por lo cual el Gobierno asumió indebidamente sus funciones.

El Procurador General de la Nación, en su concepto de fondo, considera que los incisos de las dos disposiciones, en cuanto se limitan a reproducir las causales de disolución de la sociedad conyugal establecidas por la Ley 8ª de 1922, son exequibles, y no han hecho cosa distinta de someterse a la precisión conceptual y material de la ley de facultades. Y que del mismo modo lo es el último inciso, porque, aunque es disposición nueva, está colocada dentro del ámbito de la ley de facultades, sin discusión ninguna. Concluye diciendo que “volviendo a la ley de facultades extraordinarias, considero que es suficientemente amplia, y la amplitud no se opone a la precisión, para autorizar normas como éstas, que no contrarían su finalidad de consagrar la igualdad de derechos y obligaciones —en este caso entre cónyuges— y no es extraña a la materia de la separación de bienes regulada por el artículo 198”.

Consideraciones.

1. Se hace preciso una consideración inicial. La demanda transcribe el artículo 14 del Decreto 2820 de 1974 como si contuviera tres incisos, cuando en realidad solo trae uno, cuyo texto dice así: “Ninguno de los cónyuges podrá renunciar en las capitulaciones matrimoniales la facultad de pedir separación de bienes”.

Pero el error no es del demandante, el cual se limitó a transcribir el texto que de dicho artículo

aparece en el “Diario Oficial” adjunto, correspondiente al lunes 2 de junio de 1975, señalado con el número 34327, y que trae los mismos incisos. En realidad este ejemplar del “Diario Oficial” lo que consigna en el artículo 14 es el texto primitivo de la disposición, como se ha transcrito, más el contenido adicional del artículo 2º del Decreto 772 de 1975, que lo modificó, y que contiene los incisos a que se refiere la demanda. De donde resulta que en realidad de verdad, como se verá adelante, la demanda se dirige contra los incisos que en ella se señalan del Decreto 772, y no contra el Decreto 2820. Pero, se repite, este error, cuyo origen se encuentra en el “Diario Oficial” no afecta en modo alguno la demanda, y solo se explica por la circunstancia de haber sido publicado el citado diario con fecha posterior a la en que se dictó el Decreto 772 de 1975.

2. Como el cargo consiste en afirmar la violación del artículo 76-1 y 12 de la Carta, por haber reglamentado el primero, so pretexto de modificar el texto 198 del Código Civil, una materia que nada tiene que ver con la igualdad jurídica de los cónyuges apartándose así de la condición impuesta por la ley de facultades extraordinarias se hará un recuento del régimen de la sociedad conyugal y de la situación patrimonial dentro de ella de los casados:

De acuerdo con el artículo 180 del Código Civil, “por el hecho del matrimonio se contrae sociedad de bienes entre los cónyuges”, lo cual significa que simultáneamente surgen dos situaciones jurídicas: a) La de matrimonio, con los consiguientes derechos y obligaciones que de él emanan respecto a las personas contrayentes, y que reglamentan los capítulos 1º y 2º del Título IX del Libro Primero del Código Civil, y a los hijos que del mismo resulten, que reglamenta el Título XII del mencionado Libro; b) La de una sociedad de bienes, que reglamenta el Título XXII del Libro Cuarto del Código Civil. Además, el artículo 1774 y el inciso 2º del artículo 1777 confirman lo dispuesto por el 180.

No obstante que la sociedad de bienes es efecto o consecuencia del matrimonio, tanto el Código Civil como la Ley 28 de 1932, que lo reformó parcialmente en lo que se refiere a la primera, distinguen reiterada y claramente la una del otro y les otorgan entidad jurídica propia, independiente en cuanto a sus efectos y duración, como se concluye de las siguientes normas: a) Antes del matrimonio, los futuros cónyuges pueden celebrar válidamente pactos conocidos como capitulaciones matrimoniales, referentes tanto a los bienes que les pertenezcan en ese momento, y a los futuros, como en cuanto a su propiedad y a

su administración (artículos 1771 a 1780 del C. C.), mediante los cuales se pueden modificar algunos aspectos de la sociedad conyugal patrimonial; al paso que cualquier pacto que pretenda modificar las obligaciones y derechos patrimoniales que del matrimonio surgen por ministerio de la ley, entre los cónyuges y entre éstos y sus hijos, es absolutamente nulo por tratarse de relaciones jurídicas de interés público (artículos 1519 y 1523 *ibídem*); b) El artículo 1773 del Código Civil hace claramente la anterior distinción, al decir que las capitulaciones matrimoniales no podrán ser “en detrimento de los derechos y obligaciones que las leyes señalan a cada cónyuge respecto del otro o de los descendientes comunes”, con lo cual se hace una terminante distinción entre el régimen del matrimonio en sí mismo considerado y el de la sociedad conyugal; c) La sociedad conyugal puede terminar antes que el matrimonio (y a pesar de que éste subsista durante años) como cuando se decreta judicialmente el divorcio o la simple separación de bienes (C. C. artículos 197 a 208; Ley 28 de 1932, artículo 3º; Código de Procedimiento Civil, artículo 625); d) Cuando el matrimonio se celebra por los ritos canónicos de la Iglesia Católica, es, además, de un contrato, un sacramento; y la sociedad conyugal es un simple contrato civil que implícitamente se celebra en el acto de contraer matrimonio católico o meramente civil. De lo anterior se concluye que es imposible confundir o identificar el régimen legal del matrimonio propiamente dicho y el de la sociedad de bienes, y que mientras las normas que regulan el primero son de orden público, las que rigen la segunda no lo son, por regla general.

El artículo 1776 del Código Civil autoriza a los futuros cónyuges para pactar una “separación parcial de bienes”, estipulando en las capitulaciones matrimoniales que la mujer administrará una parte de sus bienes propios con independencia del marido. Autorización que el legislador quiso dar, no obstante que incapacitó a la mujer casada, aun cuando aquélla, al momento de celebrar el matrimonio, fuera mayor de edad y tuviera dotes especiales de inteligencia y habilidad para la administración de su patrimonio y hubiera dado pruebas abundantes de ella durante años; situación que fue suprimida por la Ley 28 de 1932 mediante la cual se eliminó la incapacidad de la mujer casada mayor de edad por el hecho de su matrimonio. Pero es muy importante observar que, aún en el criterio del legislador del Código Civil, no obstante esa consideración de la incapacidad jurídica de la mujer casada mayor de edad y con el pleno goce de

sus facultades mentales, la separación parcial de bienes durante el matrimonio podía ser el resultado de un pacto libremente celebrado e inclusive cuando una de las partes era incapaz pero obraba con la autorización de la persona cuyo consentimiento fuere necesario para el matrimonio (inc. 1 del artículo 1777).

Igualmente, al consagrar el Código Civil, en sus artículos 197 a 212, el derecho de la mujer casada a pedir la separación judicial de bienes, reconoció expresamente que ésta no atentaba en absoluto contra la integridad del matrimonio o de la familia, sino que, por el contrario, en determinadas circunstancias, podía representar una importante protección para ésta, frente a la insolvencia, la administración fraudulenta o las especulaciones aventuradas del marido. Y la Ley 8ª de 1922 amplió las causales de separación de bienes, dándole aplicación a este efecto a las que el artículo 154 consagraba para el llamado divorcio no vincular por hechos imputables al marido y la disipación y el juego habitual de que trata el artículo 534 del mismo Código. (Aplicables a la conducta similar de la mujer, cuando el marido sea quien solicite la medida judicial, a partir de la vigencia de la Ley 28 de 1932). Obviamente, solo se contemplaba la protección de la mujer y simultáneamente de la familia, por la conducta incorrecta del marido, porque éste era “el jefe de la sociedad conyugal y como tal administraba libremente los bienes sociales y los de su mujer”, y respecto de terceros, era “dueño de los bienes sociales, como si ellos y sus bienes propios formasen un solo patrimonio” (artículo 1805 y 1806; y la mujer, por sí sola, no tenía derecho alguno sobre los bienes sociales durante la sociedad (artículo 1808).

Pero a partir de la vigencia de la Ley 28 de 1932 que otorgó igualdad jurídica a marido y mujer, tanto a aquél como a ésta, en cuanto al manejo y disposición de los bienes propios de cada uno y de los que (a pesar de pertenecer a la sociedad conyugal) adquirieran durante la vigencia de ésta la protección legal del patrimonio de la mujer, incluyendo sus bienes propios y sus derechos en los que pertenecían al haber de la sociedad conyugal, dejó de tener justificación y cesó de regir por derogación expresa o tácita de las normas que la consagraban, excepto la separación judicial de bienes. Se mantuvo la institución de las capitulaciones matrimoniales en cuanto a que en ellas se podían declarar propios los frutos, réditos, pensiones, intereses y lucros de otra naturaleza que provengan de los bienes sociales o propios de cada cónyuge, lo mismo que al no ingreso a la sociedad conyugal de las espe-

cies muebles que se tuviesen al momento de celebrarse el matrimonio (artículo 1781).

La acción de simple separación de bienes quedó desde entonces como una medida tutelar de los derechos de cualquiera de los cónyuges, contra la conducta incorrecta del otro.

Es cierto que la Ley 28 de 1932 no consagró la separación de bienes por el simple mutuo consenso de los cónyuges, lo cual no significa que se hubiera considerado que la separación de bienes por mutuo consentimiento atentara contra la integridad de la familia y el matrimonio o contra la seguridad y la protección de los hijos. Sencillamente ese aspecto de la sociedad conyugal de bienes, no fue materia de regulación por parte de esa ley, por lo cual ni siquiera se dispuso que el marido podía instaurar la demanda judicial imputándole a la esposa alguna de las causales vigentes entonces, por lo que fue necesario que la jurisprudencia aclarara el punto diciendo que implícitamente habían quedado reformados, en ese sentido, por virtud de la Ley 28 de 1932, los artículos 198, 199, 200 y 201 del Código Civil y el artículo 2º de la Ley 8ª de 1922.

El no permitir a los cónyuges separarse de bienes por mutuo consenso, era un aspecto de la discriminación jurídica que subsistía en el Código Civil en contra de la mujer, pues equivalía a considerar a ésta subordinada al marido y, por lo tanto, incapaz de pactar libremente lo que considerara útil para ella, sus hijos y su familia, en cuanto al régimen de sociedad conyugal de bienes o de separación de éstos; con lo cual se contradecía claramente el criterio de igualdad jurídica que para la disposición de sus bienes, la Ley 28 de 1932 consagraba entre los cónyuges. Es decir: esa libertad de pactar la separación de bienes y ponerle fin a la sociedad conyugal patrimonial, sin que el vínculo matrimonial se hubiere extinguido o disuelto, venía a ser consecuencia lógica de la igualdad jurídica en el manejo y disposición de los bienes de cada cónyuge, consagrada en la Ley 28 de 1932. Por lo tanto, y con mayor razón, aquella libertad es consecuencia lógica de la igualdad jurídica de marido y mujer que consagró el Decreto 2820 de 1974, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las expresas facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 24 del mismo año; pues si de común acuerdo deben aquéllos convenir todo lo referente a la organización del hogar y la familia, a la conveniencia o inconveniencia de los actos relacionados con aquél y con ésta, al manejo de los bienes propios de sus hijos comunes menores de edad, y a su disposición con o sin licencia judicial, no se entendería porqué, mediante el mis-

mo acuerdo, no puedan convenir el sistema patrimonial que consideren conveniente para ellos mismos y para su familia en general, y es esto lo que consagra y permite el artículo 2º, inciso 3º de los decretos objeto de esta acción.

Si cuando nuestro legislador (en el C. C.) consideraba a la mujer casada mayor de edad, jurídicamente inferior al hombre, permitía, no obstante, que se pactara entre ellos libremente una separación parcial de bienes en el matrimonio, mediante el sistema de las capitulaciones matrimoniales, no se entendería por qué ahora, en plena vigencia del criterio de la igualdad jurídica de las personas de ambos sexos, no se permitiera pactar libremente una separación total de bienes para ponerle fin a una sociedad patrimonial que marido y mujer consideran inconveniente para ellos y su familia. Bajo aquella situación jurídica, empero, y no obstante la Ley 28 de 1932, la jurisprudencia quiso protegerla, igual que a los hijos, impidiendo que una manifestación unilateral del cónyuge, o aun bilateral, fuera suficiente para disolver la sociedad conyugal y dejarlos por este camino, económicamente indefensos. Esto explica la jurisprudencia de la Corte a que la demanda se refiere. Pero hoy, con la nueva disposición legal, y por lo que se ha dicho, el mutuo consentimiento en nada pueden afectar la familia, ni el matrimonio, ni el orden público o las buenas costumbres, porque se trata de una cuestión exclusivamente patrimonial y porque el legislador colombiano siempre ha considerado que, en determinadas circunstancias, la separación de bienes resulta conveniente e incluye necesaria; esas circunstancias deben ser apreciadas por los cónyuges, si son capaces y tienen la libre administración de su patrimonio y si se reconoce a ambos suficiente discernimiento para conocer y apreciar la conveniencia o inconveniencia del acto.

Por otra parte, el artículo 197 del Código Civil disponía (antes de la reforma del Decreto 2820 de 1974) y dispone hoy, que la separación de bienes puede ocurrir en virtud de decreto judicial "o por disposición de la ley", lo cual significa que ésta puede consagrar otras causas (no solamente la muerte de uno de los cónyuges o de ambos) para que esa separación se produzca; una de ellas es, precisamente, el acuerdo de los cónyuges con capacidad jurídicamente igual. Y bien podría así el legislador establecer esa separación sin decreto judicial, por ejemplo, mediante un simple acto notarial antecedido de una manifestación afirmativa y conjunta. El Decreto-ley número 772 de 1975, que reformó y modificó el 2820 de 1974, también en ejercicio de las

facultades extraordinarias antes mencionadas, mantuvo, sin embargo, el procedimiento judicial para la separación de bienes, inclusive cuando se quiera hacer por el mutuo consenso de los cónyuges, para dar mayor seguridad social al acto.

Es importante observar, que como los artículos 200 del Código Civil y 2º de la Ley 8ª de 1922 (que adicionó aquél), en los cuales se consagraban las causales para la separación judicial de bienes, habían sido derogados, el primero por el artículo 698 del Código de Procedimiento Civil y el segundo por el artículo 70 del Decreto 2820 de 1974, se hacía necesario no solo restablecer esas causales, sino hacerlo de acuerdo con el criterio de la igualdad de derechos que según la ley de autorizaciones debía orientar la reforma de los textos civiles en ella mencionados; y que como el artículo 198 del Código Civil, cuya reforma, en el sentido mencionado se autorizó, es la norma que consagra el derecho a pedir la separación de bienes, era en la reforma de ese texto donde correspondía hacer dicha regulación. Así, la recreación y adición de las causales de separación de bienes era no solo necesaria sino constitucionalmente lícita, pues se hizo de modo lógico mediante el cambio de una norma expresamente señalada por la ley de autorizaciones para ser alterada en orden a reafirmar la igualdad de los cónyuges desde el punto de vista patrimonial. Como antes se expuso, la libertad de recurrir al juez para que decreta la separación de bienes, por mutuo consentimiento, es consecuencia lógica de la igualdad jurídica de los cónyuges que el legislador consagró y autorizó desarrollar en la Ley 24 de 1974.

Se concluye, de lo expuesto, que al establecer el Decreto número 772 de 1975 las causales de separación de bienes, en general, y en especial la del mutuo consenso de los cónyuges, y al reformar el artículo 198 del Código Civil para adaptarlo al criterio de la igualdad jurídica de los cónyuges, lejos de violar la ley de autorizaciones, tuvo en cuenta precisamente el criterio que inspiró la expedición de ésta y que expresamente se consagró en su artículo 1º.

No aparece, pues, violación del artículo 76-1 y 12 de la Carta, pues, por todo lo dicho, el Gobierno actuó dentro de los límites temporales y conceptuales de la ley de facultades extraordinarias. Por el contrario, las disposiciones demandadas tienen apoyo en los artículos 76-2; 118-8, en concordancia con el 76-12 de la Carta. Tampoco aparece quebrantado otro precepto de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitu-

cional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA SON EXEQUIBLES los incisos 2, 3 y 4 del artículo 2º del Decreto número 772 de 1975, que dicen:

“Son causales de separación de bienes, respecto a cualquiera de los cónyuges:

“1ª Las que autorizan el divorcio o la simple separación de cuerpos.

“2ª La disipación y el juego habitual.

“3ª La administración fraudulenta o notoriamente descuidada de su patrimonio, en forma que menoscabe gravemente los intereses del otro en la sociedad conyugal.

“También es causal de separación de bienes, el mutuo consenso de los cónyuges.

“En los anteriores términos se sustituye el artículo 14 del Decreto 2820 de 1974”.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Juzgué y sigo estimando que el recurrente tuvo plena razón al demandar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, pues la Ley 24 de 1974 no concedió al Gobierno facultades extraordinarias para derogar los textos que consagraban causales de separación de bienes, ni para recrearlas, y mucho menos para establecer causas nuevas. La ley de facultades, en el punto, solamente expresa:

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 19 de julio de 1975 para que con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones haga las reformas pertinentes a los artículos 62, 116, 119, 154, 169, 170, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 198, 199, 203, 226,

250, 257, 261, 262, 263, 264, 288, 289, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 313, 314, 315, 340, 341, 334, 448, 449, 457, 537, 546, 550, 573, 582, 1026, 1027, 1068, 1504, 1775, 1796, 1800, 1837, 1838, 1840, 1841, 2347, 2368, 2505, 2530, del Código Civil Colombiano y derogue las normas que sean incompatibles con la nueva legislación”.

Estudiada la Ley 24 de 1974 y fijado su alcance, forzoso es concluir que la facultad extraordinaria que mediante ella se confirió al Gobierno relativamente a la reforma de los artículos del Código Civil que en su artículo primero se enlistan, no le autorizaba a aquél para modificar esos textos a su talante, sino, como en la ley de facultades está precisado, “con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones”. La potestad, pues, no se encaminaba a que el Gobierno pudiera conceder nuevos derechos a los asociados, con la simple condición de que fueran los mismos para hombres y mujeres; esa potestad extraordinaria ciertamente apuntaba a que derechos que el Código Civil concedía, por separado, unos a los varones y otros a las mujeres, se otorgaran, mediante la reforma de los artículos indicados por el primero de la ley de facultades, a varones y a mujeres de manera simultánea; es decir, que derechos que el Código solo concedía expresamente a las mujeres, como el de demandar la simple separación de bienes, por medio de la reforma fueran dados explícitamente también a los hombres, y los que solo a éstos se otorgaban en el derecho positivo, como el atribuido al padre legítimo para el goce del usufructo de ciertos bienes del hijo de familia, fueran concedidos también simultáneamente a las mujeres. Tal era la clara finalidad de la ley de facultades extraordinarias, como brilla en su simple texto y como se confirma conocidos sus antecedentes y la historia fidedigna de su establecimiento.

El Congreso, entrando en la corriente de los nuevos tiempos que propicia la consagración legislativa de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, otorgó las facultades del artículo 1º de la Ley 24 de 1974, para que el Gobierno modificara los textos del Código Civil precisados por ese artículo, normas que, como se advierte con su simple lectura, otorgaban derechos separados a hombres o a mujeres, mas nunca simultáneamente a unos y a otros.

El Gobierno, pues, en ejercicio de esa potestad delegada tenía solo facultad para extender también a los hombres los derechos que en esas disposiciones se concedían solo a las mujeres y para otorgar a éstas los que allí se daban únicamente

a los varones. El Congreso no facultó al Gobierno para conceder nuevos derechos a hombres y mujeres, sino para extender a unos y otras los que el Código solo había erigido en pro de aquéllos o de éstas.

Es claro que antes de la reforma, ni los hombres ni las mujeres, ni conjuntamente marido y mujer, podían demandar la simple separación de bienes fundados en su mutuo acuerdo, ni con esta misma base podían declarar disuelta la sociedad conyugal, pues, como lo establecía a la sazón el artículo 197 del C. Civil, la simple separación de bienes solamente podía efectuarse en virtud de decreto judicial o por disposición de la ley, y entre las causas de disolución de la sociedad conyugal no se contaba el mutuo acuerdo de los consortes (artículo 1820 del C. Civil). Nulidad absoluta padecía, entonces, la declaración de disolución de la sociedad por mutuo acuerdo, porque en el sistema civil colombiano no pueden derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres (artículo 16 del C. C.).

No discuto y, por el contrario, acepto que el Congreso pudiera establecer como causa de disolución de esa sociedad el mutuo acuerdo de marido y mujer. Y el recurrente así lo acepta también, pues es al Organismo Legislativo al que la Constitución le atribuye la facultad para demarcar, por medio de leyes, la órbita del orden público, y la potestad de ampliarla o restringirla.

En la demanda de inexecutable, empero, se pone en duda, y con toda razón a mi entender, que el Gobierno, legislador extraordinario, en virtud de las facultades que se le confirieron por la Ley 24 de 1974, pudiera suprimir, restablecer o crear causas de separación de bienes o de disolución de la sociedad conyugal, apoyándose en la facultad precisa que se le otorgó para modificar determinados artículos del Código Civil, pero exclusivamente “con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones”.

Con este poder delegado, el Gobierno, primeramente, arrasó con la disposición que consagraba las causas de simple separación de bienes, pues por medio del artículo 70 del Decreto 2820 de 1974 derogó expresamente el 2º de la Ley 8ª de 1922, norma que contemplaba las únicas causas de separación preexistentes por entonces. Derogada esta norma, la simple separación de bienes quedó como un instituto civil de mera referencia, pues desaparecieron los motivos legales que permitían fundar su demanda. Cuando el Gobierno advirtió el yerro por él cometido, mediante el Decreto 772 de 1975 recreó las causas de separa-

ción, ampliándolas notoriamente, y estableció una que antes no existía: el mutuo acuerdo conyugal.

Según la ley de facultades, el Gobierno podía, de un lado, modificar las precisas disposiciones señaladas por ella, exclusivamente "con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones", y, de otra parte, podía derogar las disposiciones que fueran incompatibles con esa igualdad ahincadamente perseguida.

Precisado, pues, el ámbito de las atribuciones extraordinarias, demarcado muy bien por la ley de facultades, es necesario hacer el siguiente planteamiento:

¿Atenta, sí o no, contra el establecimiento de la igualdad jurídica entre los sexos el consagrar causas de simple separación de bienes o el conservar las preexistentes a la expedición del Decreto 2820?

Si las causales de separación erigidas en el artículo 2º de la Ley 8ª de 1922, no atentaban contra el principio de la igualdad de los cónyuges en el matrimonio, como en verdad ocurría, el Gobierno, sin desbordar el campo de sus facultades, no podía derogar ese artículo 2º. Y si, por el contrario, esas causas de separación generaban menoscabo del principio de la igualdad de derechos, entonces el Gobierno, después de derogado el dicho artículo 2º, no podía restablecer las causales apuntadas y mucho menos consagrar otras nuevas, como la del mutuo consenso.

Por el lado que se mire, la actividad del legislador extraordinario en el punto, resulta, de todas maneras, inconstitucional. Su obrar está fuera del campo de la competencia delegada por el Congreso.

Finalmente, quiero dejar expresa constancia de que no puedo compartir algunos conceptos de la parte motiva de la sentencia, ni menos acoger la afirmación de que "el no permitir a los cónyuges separarse de bienes por mutuo consenso, era un aspecto de la discriminación jurídica que subsistía en el Código Civil en contra de la mujer, pues equivalía a considerar a ésta subordinada al marido y, por tanto, incapaz de pactar libremente lo que considerara útil para ella, sus hijos y su familia, en cuanto al régimen de sociedad conyugal de bienes o de separación de éstos, con lo cual se contradecía claramente el criterio de igualdad jurídica que para la disposición de sus bienes la Ley 28 de 1932 consagraba entre los cónyuges".

Como al recurrente, ciudadano Leopoldo Uprimny, asistía plena razón en sus planteamientos de inconstitucionalidad de las normas acusadas, debía haberse declarado la inexequibilidad pedida.

Bogotá, noviembre 1º de 1975.

Germán Giraldo Zuluaga.

CONSUMO DE ALCOHOL Y DE TABACO

Exequibilidad de los artículos 18, 19, 20, 21 y 57 del Decreto 1188 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 35 de 30 de octubre de 1975.

Bogotá, D. E., 30 de octubre de 1975.

Los ciudadanos *Carlos Holguín Holguín* y *Antonio Sanclemente Velásquez*, éste último como sustituto de aquél, han pedido que se declare la inexecutable de los artículos 18, 19, 20, 21 y 57 del Decreto Extraordinario número 1188 de junio 25 de 1974, expedido por el Gobierno, en ejercicio de las facultades extraordinarias, y cuyo texto es el siguiente:

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 17 de 1973, y oído el concepto del Comité previsto en la misma,

“*Decreta:*

“

CAPÍTULO III

“*Campañas contra el alcohol y otras sustancias de uso lícito.*

“

“*Artículo 18.* Noventa días después de la vigencia del presente Estatuto, todo empaque de cigarrillos o de tabaco, nacional o extranjero, destinado al consumo interno del país, debe contener en sitio visible de su etiqueta la leyenda “El tabaco es nocivo para la salud”.

“*Artículo 19.* No se autorizará la venta de los licores, cigarrillos y tabacos que no contengan las leyendas prescritas en los artículos 15 y 18 de este Estatuto.

“*Artículo 20.* Los canales de radio y televisión y los cinematógrafos que operen en el país, sólo podrán transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Ministerio de Salud Pública, de común acuerdo con el Ministerio de Comunicaciones al cual corresponderá vigilar el cumplimiento de esta disposición.

“*Artículo 21.* Los Ministerios de Salud Pública y de Educación Nacional elaborarán material para el uso de campañas publicitarias y de cursos educativos que busquen combatir el tráfico y consumo de drogas y sustancias que producen dependencia física o síquica, y desestimular el uso de bebidas alcohólicas y de cigarrillos o tabacos.

“

“CAPÍTULO VI

“*De las contravenciones.*

“

“*Artículo 57.* El fabricante o importador de cigarrillos o tabacos que omita en sus empaques la leyenda prescrita en el artículo 18, incurrirá en multas sucesivas de \$ 10.000 a \$ 100.000”.

Como normas constitucionales violadas se indican los artículos 76-12 y 55 de la Carta Política, y como fundamentos de la violación, se afirma lo siguiente: La Ley de facultades extraordinarias (17 de 1973), facultó al Presidente de la República para elaborar un estatuto “que regule íntegramente el fenómeno de aquellas drogas o sustancias (que producen dependencia física o psíquica), cree el organismo administrativo que cumpla las funciones que le atribuye el estatuto y haga las apropiaciones en el presupuesto nacional, verifique los traslados, abra los créditos y contra créditos y se dicten otras disposiciones; el artículo 9º de la Ley en sus cuatro numerales, reproducen la materia de las

facultades, a que se refiere el enunciado de aquélla, ni en el enunciado, ni en el artículo 9º aparece facultad alguna para que el Gobierno dicte normas concernientes al consumo de alcohol y de tabaco, pues el sentido del estatuto, y así resulta en su articulado, era organizar la prevención y represión del consumo y tráfico de drogas heroicas y sustancias estupefacientes; no obstante, el Gobierno dictó los artículos objeto de la acción, con lo cual actuó por fuera de la materia de las facultades, y quebrantó así las dos disposiciones constitucionales que arriba se citaron.

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto de fondo, manifiesta que habiendo conceptuado tanto la Academia Nacional de Medicina, como el Instituto de Medicina Legal que el alcohol y el tabaco son sustancias que producen dependencia física y psíquica en el organismo, las disposiciones demandadas, que estaban condicionadas a dicho criterio, según el texto de la ley de facultades, se arreglan a los artículos 118-8, 76-12 y demás de la Constitución.

Consideraciones.

El numeral 1º del artículo 9º de la Ley 17 de 1973, que sirvió de base al Decreto que contiene los artículos objeto de la demanda, dice así:

“Artículo 9. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para:

“1. Elaborar un estatuto que regule íntegramente el fenómeno de las drogas o sustancias que producen dependencia física o síquica (estupefacientes y similares), en sus aspectos de control, prevención, represión y rehabilitación”.

.....
Fue claro para la Corte que el ejercicio de las facultades respecto a los puntos tocados en la demanda, estaba directamente relacionado con un aspecto científico, a saber: si el alcohol y el tabaco son sustancias que produzcan dependencia física o psíquica en el organismo humano. Por lo dicho, se solicitó el concepto de rigor a la oficina central de Medicina Legal, y a la Academia Nacional de Medicina, entidad que según la Ley 71 de 1890 es cuerpo consultivo oficial. La Academia se pronunció en los términos siguientes:

“En respuesta a su comunicación número 157, atentamente me permito informarle que de acuerdo con los últimos estudios hechos en Universidades de Europa y Norteamérica se ha podido comprobar que el alcohol al ser usado diariamente y en cantidades que excedan de 150 c.c. aproximadamente, produce por mecanismos

no claramente dilucidados, un cambio en el metabolismo celular especialmente en el tejido hepático y nervioso. Este nuevo tipo de metabolismo celular es el causante del síndrome de abstinencia que se presenta al ser suspendida bruscamente la ingestión del alcohol. El cuadro clásico que presentan los que usan alcohol después de pasar más de 6 a 8 horas aproximadamente sin ingerir alcohol, comprende temblor, náusea, ataxia, cefalalgia, diaforesis, diarrea, etc., y en forma más grave aparece el Delirium Tremens en el cual se presentan alucinaciones, convulsiones, cólicos intestinales, espasmos musculares, etc., que desaparecen al ingerir una dosis grande de alcohol o medicaciones anticonvulsivas, barbitúricos, etc. En resumen el alcohol sí produce una gran dependencia física.

“En cuanto a la dependencia psíquica los mecanismos son mucho más complejos de explicar pero mucho más simples de adquirir. El alcohol por su acción psicotrópica y la propaganda diaria en la vida social del hombre moderno es el más común de los agentes químicos que producen dependencia psíquica.

“El mecanismo fisiológico del tabaco está menos claro aún que el del alcohol pero se han podido observar en los grandes fumadores al abstenerse del tabaco, un síndrome que comprende: sensación de mareo, ansiedad, anorexia e insomnio posiblemente por el papel de la nicotina en el metabolismo.

“La dependencia psíquica es sumamente clara y fácil de demostrar ya que el fumador en momentos de angustia, etc., siempre usa el tabaco como medio de relajación.

“Atentamente,
 (Fdo.) Santiago Triana Cortés, Presidente”.

Por su parte la Oficina de Medicina Legal, con la firma de su Coordinador Científico, conceptuó así:

“Se describen frecuentemente dos tipos de bebida anormal: ‘La adictiva’ y la ‘no adictiva’. El alcohólico no adictivo conserva la capacidad de dejar de beber cuando lo desee. Los grados altos de tolerancia y los síndromes graves de abstinencia son raros. En contraste el bebedor adicto continúa hasta que se ve obligado a interrumpir por pobreza, náusea o enfermedad, y desarrolla grados muy elevados de tolerancia, dependencia física y complicaciones orgánicas graves.

“Beber mucho y por largo tiempo causa dependencia física, manifiesta por temblores, convulsiones, alucinaciones y delirio, cuando el ingreso del alcohol se disminuye o interrumpe bruscamente. Los síntomas de abstinencia depen-

den más de la disminución del alcohol en la sangre que de una cesación absoluta del tomar. El síndrome de abstinencia de alcohol no depende de deficiencias nutritivas ni de lesión hepática.

“El síndrome de abstinencia se manifiesta después de suspender la bebida o disminuir el ingreso de alcohol, variando la intensidad según la cantidad y la duración del consumo excesivo. El diagnóstico de abstinencia se basa en síntomas, signos e historia clínica.

“Por otra parte se tiene como cierto que tanto el tabaco como el alcohol producen adicción psíquica: naturalmente se requiere que el consumo de uno y otro debe ser prolongado y que exista una personalidad premórbida, esto en un terreno psicológico proclivo a la adicción.

“En la clasificación Internacional de enfermedades mentales se incluye junto a las demás adicciones, la adicción al alcohol y al tabaco”.

Debe repararse en que el texto que otorga facultades extraordinarias, da al Gobierno potestad para regular íntegramente “el fenómeno de las drogas o sustancias que producen dependencia física o psíquica, en sus aspectos de control, prevención, represión y rehabilitación”. Establecido científicamente, en conceptos que por sus fundamentos serios, la Corte acoge, que tanto el consumo del alcohol como del tabaco producen aquellas dependencias, resulta consecuencia lógica que el Gobierno estaba autorizado para reglamentar su consumo, y controlar el fenómeno social que produce el mismo. Y si se leen con cuidado los artículos objeto de la demanda, se observa claramente que las reglas contenidas en ellos, son de prevención unas, y de control otras,

encaminadas a advertir al público los efectos que sobre su salud puede causar dicho consumo y a imponer sanciones en caso de transgresión. En tal virtud resulta que por el aspecto de la materia reglamentada, las disposiciones demandadas encuentran respaldo en la Ley de facultades extraordinarias, y que, por lo mismo, el Gobierno, al dictarlas, no infringió los artículos 55, 76-12, ni ninguno otro de la Carta Política.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara son EXEQUIBLES los artículos 18, 19, 20, 21 y 57 del Decreto 1188 de junio 25 de 1975.

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

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Luis B. Flórez, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretaric General.

ESTADO DE SITIO

Requisitos para ser Magistrado o Fiscal del Tribunal Superior Militar. — Exequibilidad del Decreto número 2302 de 1975, “por el cual se dictan normas sobre la Jurisdicción Penal Militar”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según acta número 36 de 13 de noviembre de 1975.

Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1975.

En obediencia a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República ha enviado para su revisión constitucional el Decreto legislativo número 2302 de 28 de octubre del año que cursa, cuyo texto es el siguiente:

“Por el cual se dictan normas sobre la jurisdicción Penal Militar.

“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 de los Decretos legislativos números 1136 y 1249 de 1975,

“Decreta:

“Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio declarado por los Decretos 1136 y 1249 de 1975, para ser Magistrado o Fiscal del Tribunal Superior Militar, en propiedad, se necesita cumplir los requisitos y calidades exigidos por el artículo 155 de la Constitución a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, o los legales contemplados en el Código de Justicia Penal militar.

“Artículo 2º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 28 de octubre de 1975”.

El decreto viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, y tiene como antecedente los números 1136 y 1249 de 1975 por medio de los cuales, y previo concepto del Consejo de Estado, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

El decreto que se estudia es un complemento del señalado con el 1413 de 17 de julio de 1975, por el cual se crearon unas salas, unas plazas de Magistrados y de Fiscales, unos cargos de asistentes judiciales y otros subalternos, en el Tribunal Superior Militar, para que funcionaran mientras dure el estado de sitio, decreto que fue declarado exequible por la Corte, en sentencia de 31 de julio del mismo año. Se trata ahora de señalarles calidades a aquellos Magistrados y Fiscales, para el desempeño del cargo en propiedad, que son las mismas exigidas por el artículo 155 de la Constitución para los Magistrados de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, o también las que exige para tales cargos el Código de Justicia Penal Militar.

Se trata, pues, en síntesis, de que el personal complementario de Magistrados y Fiscales, que forzada y transitoriamente se ha creado en el Tribunal Superior Militar, reúna calidades que garanticen plenamente su idoneidad técnica y moral. De consiguiente, el decreto consultado se aviene al artículo 121 de la Constitución, en cuanto es conducente para conjurar las causas de la turbación del orden público, así como al resto del Estatuto Constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, declara: es EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2302 de 28 de octubre de 1975, “por el cual se dictan normas sobre la Jurisdicción Penal Militar”.

Cópiese, comuníquese al Gobierno, e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, José Ga-

briel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CORTE SUPREMA Y CONSEJO DE ESTADO

Son los respectivos superiores de los Magistrados del Tribunal Superior de Aduanas y de los Tribunales Administrativos, y, por tanto, tienen competencia para juzgarlos disciplinariamente.—Inexequibilidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales “Superior de Aduanas” y “Seccionales de lo Contencioso Administrativo”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Aurelio Camacho Rueda*).

Norma demandada: Numeral 1º, artículo 7º, Ley 20 de 1972.

Aprobada acta número 36 de 13 de noviembre de 1975.

Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1975.

Alvaro Vesga Martínez, en su calidad de ciudadano colombiano, solicita de la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, “por la cual se determina la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario” en las partes que subraya.

La demanda fue admitida por auto de 18 de agosto del presente año.

Texto de las disposiciones acusadas.

“LEY 20 DE 1972

“(diciembre 30)

“por la cual se determinan la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario.

El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“.....
“Artículo 7. Son atribuciones del Tribunal Disciplinario: 1º Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinaria que se ade-

lanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y Fiscales del mismo Consejo, el Procurador General de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Superior Militar, *Superior de Aduanas*, Superiores de Distrito Judicial, *Seccionales de lo Contencioso Administrativo* y sus respectivos Fiscales, lo mismo que las faltas en que incurran los Magistrados del Tribunal Disciplinario.

“2º Conocer de los procesos que se adelanten contra los abogados por contravenciones a la ética o a sus deberes profesionales, conforme al Estatuto del ejercicio de la Abogacía.

“3º Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.

Normas constitucionales que se dicen violadas y razones de la acusación.

El actor señala como violados los artículos 217, 160, ordinal 2º, 137 y 154 de la Constitución, y dice:

“La jerarquía judicial constitucional es esencial para el funcionamiento, para el equilibrio jurídico, para la organización, para la unidad formal del Organó Judicial.

“Dicho poder de jerarquía supone una subordinación entre las diferentes partes que integran el todo.

“De lo anterior se desprende que la jerarquía supone una doble relación; la que existe entre los órganos y la que hay entre los titulares de tales órganos, que es natural, en virtud de la cual éste tiene el poder correctivo disciplinario institucionalizado en la Carta Fundamental y aquél el deber ser lógico de sumisión y de cumplimiento a sus órdenes”.

Agrega que ya la Corte en fallos de 4 de abril de 1974 y 9 de febrero de 1967, aceptó que "... la función correctiva de los Magistrados pertenece al respectivo superior *entendiendo por tal a quien lo nombre*".

El Procurador General se pronuncia en la siguiente forma:

"Con ocasión de la demanda de inexecutable de este precepto en cuanto se refiere a Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (actor el ciudadano Guillermo Rojas Villoria), este Despacho, en concepto fechado el 11 de febrero de 1974, acogió la primera tesis y solicitó la correspondiente declaración de inconstitucionalidad, y la Corte Suprema, por mayoría de votos, llegó a la misma conclusión y declaró inexecutable en esa parte el citado numeral 1 acusado. (Sentencia de abril 4 de 1974, ordinal 1 resolutive)".

Termina su concepto:

"Como no encuentro motivos para apartarme de estas conclusiones, y, según lo ya visto, las razones expuestas entonces deben obrar lo mismo respecto de los Magistrados del Tribunal Superior de Aduanas y de los Tribunales Administrativos, considero que el precepto acusado viola ante todo el referido inciso segundo del artículo 160 de la Constitución y por este aspecto es fundada la demanda".

Consideraciones.

1^o El artículo 64 del Acto Legislativo número 1 de 1945, recogido en la actual codificación constitucional en su precepto 160, establece en sus dos primeros incisos: a) que los Magistrados y jueces no pueden ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades establecidas en la ley, ni depuestos por causa de infracciones penales sino en virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior, y b) que esos mismos funcionarios están sujetos a sanciones disciplinarias, que pueden consistir en multa, suspensión o destitución, cuya imposición corresponde también al respectivo superior. Y el artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968, al que corresponde el número 217 de la actual codificación, creó en vez del anterior Tribunal de Conflictos, que la ley nunca estableció ni organizó, como se lo ordenaba la Carta (A. L. número 1/45, artículo 62), el Tribunal Disciplinario al que le asignó dos funciones específicas: 1. La de dirimir los conflictos de competencia entre las jurisdicciones común y administrativa, y 2. La de sancionar por faltas

disciplinarias a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado. Además, facultó a la ley para que fijara su composición y "demás funciones", en donde muchos exegetas de la Carta encuentran que el legislador bien podía, como lo hizo por medio de la ley acusada, asignarle al premencionado Tribunal las funciones atinentes al juzgamiento disciplinario de Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Superior de Aduanas, así como también a los jueces, en sus distintas categorías, que los primeros y el último designasen.

Al repasar estos antecedentes, se deduce obviamente que, debiéndose dirimir los conflictos de competencia por entidades no comprometidas, que ya han expresado sus conceptos sobre el problema; y que no teniendo superiores los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, era necesario conferirle atribución para lo primero y competencia para el juzgamiento de éstos por faltas disciplinarias al Tribunal creado con tales objetivos. Lo que no sucede en cuanto a juzgamiento disciplinario de Magistrados y Jueces de inferior categoría, porque ellos sí tenían y tienen superior, que es quien los designa para el desempeño de sus respectivos cargos. Si el constituyente de 1968 hubiere querido derogar o modificar el texto del artículo 160 de la Carta, lo habría expresado así, entre otras razones porque habiéndose trazado un plan de conjunto, siguiendo el mismo orden, modificando algunos preceptos, derogando otros y dejando intocados los restantes, conservando siempre la numeración anterior, al no proceder en ninguna de las dos primeras formas en relación con el artículo últimamente mencionado no otra puede ser la conclusión:

Es más: si entre las demás funciones a determinar por el legislador, frente al Tribunal Disciplinario, se comprendiesen competencias ya asignadas a otras corporaciones por la propia Carta, se estaría en el caso de leyes, que son de categoría inferior, capaces de modificar preceptos superiores, contenidos en la Ley de Leyes, lo que no es concebible. La Constitución es el Estatuto Fundamental del Estado, a la cual están sometidas en su actuación todas las Ramas del Poder Público; de manera que una ley ordinaria mal puede disponer, a pretexto de determinar otras funciones a un Tribunal, que una competencia constitucional deje de regir. De lo que se desprende que esas otras funciones se refieren, necesariamente, a las que la Carta no ha asignado a entidad o corporación distintas, sin que pueda olvidarse que las normas sobre competencia

son de orden público, de interpretación restrictiva y de imposible ampliación por analogía. /

Así, por otra parte, lo entendió el propio Gobierno que prohibió la reforma constitucional de 1968 y la creación del Tribunal Disciplinario, en reemplazo del de Conflictos. En efecto, después de establecer como sanciones para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público las de multa, suspensión o destitución, que son las mismas de que habla la Carta, dio al Tribunal Disciplinario la competencia para conocer de los procesos relacionados con Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Consejeros de Estado (D. L. 250/70, artículo 108-1); a la Corte y al Consejo, el de los relacionados con Magistrados de Tribunales Superiores, de Distrito Judicial y de Aduanas, y Magistrados de los Tribunales seccionales administrativos, respectivamente (artículo 109-1); y a las primeras dos entidades mencionadas, las de los jueces, en sus distintas categorías, "cuyo nombramiento les corresponde" (artículo 110).

Por las anteriores razones, la Corte no considera del caso variar su doctrina, contenida en sentencias anteriores, que ahora reproduce:

"Tampoco hay duda en lo que concierne a las 'demás funciones' una vez compuesto el Tribunal, similares a las anteriores, del mismo nivel, como son las que tocan con el procedimiento, forma de deliberar, e inclusive en la actuación en otros campos no reservados constitucionalmente a competencias distintas, por ejemplo, las faltas de los abogados en su desempeño profesional. La expresión 'demás funciones' es muy relativa y puede validarse hasta el punto de que el legislador invade una materia regulada de manera especial por el constituyente. Así ocurre con el inciso 2º del artículo 160 de la Carta, en cuanto preceptúa que la función correctiva de los Magistrados pertenece al 'respectivo superior' entendido por tal a quienes lo nombre...

"Octavo. Así había aceptado esta corporación en fallo de inexecutable del 9 de febrero de 1967, interpretando el mismo inciso 2º del artículo 160: 'Si existe la jerarquía constitucional, si hay una pirámide judicial, cuya base son los jueces municipales y cuya cima es la Corte Suprema de Justicia, si hay una perfecta subordinación entre las diferentes partes de esa pirámide o jerarquía, tiene que aceptarse que cuando la Carta habla del *respectivo superior*, se está refiriendo al superior natural, dentro de la organización por ella establecida, y en manera alguna a cuerpos extraños a la misma: la Corte es el respectivo superior en relación con los Tribunales, y éstos lo son, a su vez, de los jueces. Por

consiguiente, en los procesos contra los Magistrados de los Tribunales, conocerá su respectivo superior, que es la Corte, constitucionalmente competente para imponer multas, suspensiones o destituciones, y de los procesos contra los jueces conocerán los Tribunales de Distrito, que son sus superiores. La imposición de sanciones se hará, desde luego, en la forma que determine la ley, esto es, siguiendo el procedimiento que señale el legislador, ya que la Carta no lo indicó, como sí dijo, en cambio, 'quién podría imponer la multa, suspensión o destitución a Magistrados y jueces' (los subrayados son del texto).

"Noveno. No es difícil ver que el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución acoge un principio que contribuye a la independencia de la Rama Jurisdiccional y a la eficacia de su servicio, ya que, por razones de inmediación y de interés en preservar el prestigio del cuerpo, ninguna autoridad se encuentra en condiciones más adecuadas para imponer el orden en sus distintos planos, salvaguardar la moralidad de sus componentes y luchar porque la justicia se administre lealmente y con prontitud" (sentencia, Sala Plena, 4 de abril de 1974).

Posteriormente, en sentencia del 28 de noviembre el mismo año, volvió la Corte sobre el concepto de que el respectivo superior de un Magistrado o juez es quien lo nombra. En ella, inclusive, los Magistrados que salvaron el voto lo hicieron por considerar que la ley bien podía establecer un procedimiento con dos instancias para jueces, apoyándose en la misma tesis de 1967, transcrita anteriormente.

En efecto, dijeron lo siguiente:

"Nótese que la noción de 'respectivo superior' la refiere dicha sentencia a 'cuerpos extraños a la misma' y con relación a éstos determina que es la Corte el superior respectivo de los Tribunales, los que, a su vez, lo son de los jueces. De aquí no puede deducirse, pues, que dentro de la llamada 'pirámide judicial' la Corte no sea también respectivo superior de los jueces, dándole a la expresión: 'respectivo', el mismo sentido de 'inmediato', calificación que no emplea el invocado artículo constitucional.

"Por lo consiguiente, sin necesidad de variar la doctrina sentada en los fallos mencionados, resulta constitucional el que la Corte revise, en segunda instancia, o en virtud de consulta los fallos dictados en materia disciplinaria por los Tribunales Superiores respecto de los jueces".

A los Magistrados del Tribunal Superior de Aduanas los designa la Corte Suprema de Justicia; y a los de los Tribunales Administrativos los nombra el Consejo de Estado. En consecuencia,

la Corte y el Consejo son, de conformidad con la doctrina que sostiene, los respectivos superiores de los Magistrados en referencia y, por tanto, tienen la competencia para juzgarlos disciplinariamente a términos del artículo 160, inciso 2º de la Constitución Nacional.

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 Carta Política,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de Tribunales "Superior de Aduanas" y "Seccionales de lo Contencioso Administrativo".

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponde, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José María Esquerro Samper, Federico Estrada Vélez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Germán Giraldo Zuluaga, Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Con la consideración y el respeto debidos a las decisiones mayoritarias de la honorable Corte Suprema mantenemos el criterio expresado en anterior salvamento de voto sobre que el Tribunal Disciplinario, es el superior funcional creado por la Constitución para conocer de las faltas disciplinarias de todos los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y que el legislador puede asignarle otras funciones que considere convenientes; por consiguiente, acogemos como *salvamento de voto* la ponencia presentada unánimemente a

la Corte Plena por la Sala Constitucional, elaborada por el Magistrado Sarmiento Buitrago, que dice:

"1º El actor pide se decrete 'la inconstitucionalidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 en cuanto atribuye al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias que se adelantan contra los Magistrados del Tribunal Superior de Aduanas y los Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo'.

"2º El Tribunal Disciplinario, creado por el artículo 73 del Acto Legislativo número 1º de 1968, que corresponde el 217 de la Constitución Política, se le asignaron expresamente dos funciones: a) Conocer de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y b) Dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa".

Además, el Constituyente de 1968 da dos autorizaciones al legislador: a) Determinar la composición del Tribunal Disciplinario, y b) Señalar las "demás funciones".

Respecto de las autorizaciones, la Ley 20 de 1972 cumple el mandato de determinar la composición del Tribunal Disciplinario, señalando el número y calidades de los Magistrados que deben integrarlo, la posesión, competencias, incompatibilidades, remuneración, personal subalterno, procedimiento para el trámite de los negocios que le son propios, etc. Igualmente esta ley señala al mismo Tribunal Disciplinario otras funciones, detalladas en el artículo 7º ya transcrito, a cuyo numeral 1º pertenece la fracción acusada, que se subrayó.

La demanda tiende a que se determine si la función de conocer de las faltas disciplinarias de los Magistrados de los Tribunales "Superior de Aduanas" y "Seccionales de lo Contencioso Administrativo" que la ley asigna al Tribunal Disciplinario encaja dentro de la autorización que el constituyente da al legislador para señalar las "demás funciones", o, por el contrario, vulnera la Constitución por contener esta norma especial al respecto.

3º Como se advirtió antes, el Tribunal Disciplinario es de creación constitucional con competencia expresa en el mismo texto de la Carta, pero el legislador puede señalarle las "demás funciones". No tendría justificación una reforma que limitara sus funciones a corregir disciplinariamente al reducido número de funcionarios que integran la Corte Suprema y el Consejo de Estado. La lógica ordena deducir que la corporación creada para conocer las faltas disciplinarias

de las cabezas de la Rama Jurisdiccional, y de lo Contencioso Administrativo, debe conocer también de la totalidad de las faltas disciplinarias de los integrantes de esos órganos, con base en competencia legalmente señalada, salvo disposición expresa de la Constitución.

4ª La naturaleza del poder disciplinario es esencialmente distinta de la del poder represivo penal. Con el primero se busca el mejoramiento del servicio público o la exclusión del mismo de quienes no sean aptos para él; el poder represivo penal, tiende a la defensa de la sociedad en general y de las personas y derechos en particular. Esta diferencia fundamental exige que haya constitucionalmente una entidad o corporación

especializada que abarque la totalidad de la función disciplinaria para la Rama Jurisdiccional y su colaborador el Ministerio Público.

Las funciones que le asigna la ley al Tribunal Disciplinario dentro de este criterio, encajan en lo preceptuado por el artículo 217 de la Constitución.

José Enrique Arboleda Valencia, Gustavo Gómez Velásquez, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Luis Sarmiento Buitrago, Alfonso Peláez Ocampo, Eustorgio Sarria.

Fecha, ut supra.

ESTADO DE SITIO

Una de las facultades que la Constitución establece para estas situaciones es la de trasladar a la Justicia Penal Militar el conocimiento y sanción de los delitos que en tiempo de paz corresponde a la Justicia Ordinaria. — Constitucionalidad del Decreto 2407 de 1975, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada, acta número 37 de 11 de diciembre de 1975.

Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1975.

De la Presidencia de la República ha sido remitido oportunamente el Decreto 2407 de 1975 para revisión constitucional, en acatamiento a lo ordenado en el Parágrafo del artículo 121 de la Carta.

Dice así el texto del Decreto:

“DECRETO NUMERO 2407 DE 1975

“10 noviembre 1975

“por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

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 Legislativo número 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1. Mientras subsista el estado de sitio, a más de los delitos atribuidos durante el mismo a la justicia penal militar, ésta conocerá de los actos de piratería terrestre constitutivos del delito de robo de que trata el artículo 402 del Código Penal, cuando la cosa mueble ajena fuere vehículo automotor o unidad montada en ruedas, para apoderarse de ese medio de transporte o de la mercancía o de los equipajes o de otros ob-

jetos de las personas transportadas en el vehículo o unidad.

Lo aquí dispuesto se entenderá sin perjuicio de que la justicia penal militar conozca de los delitos cometidos en conexidad con lo previsto en el inciso anterior, como el robo o hurto de otro vehículo, o el uso de placas robadas, hurtadas o falsificadas.

“Artículo 2. Entre los delitos concernientes a la asociación para delinquir, de que trata el artículo 3 del Decreto 2525 de 1963, que modificó el 208 del Código Penal, y a que se refiere el ordinal d) del artículo 2 del Decreto 1250 de 1975, se entenderá incluido al que cometa el civil o particular que, sin permiso de autoridad competente, instruya en cualquier forma a otro sobre tácticas de lucha, manejo de armas y equipo de uso privativo militar o policivo o sobre sistemas de terrorismo o de sabotaje, aunque se trate únicamente del instructor y de un solo instruido.

El civil o particular que reciba dicha instrucción incurrirá en la sanción prevista en la norma penal citada, disminuida hasta en una tercera parte.

Los artefactos o los materiales y las instrucciones para usarlos, si las hubiere, serán decomisados y destruidos, salvo que la autoridad decida que deben conservarse para posterior utilización lícita.

“Artículo 3. Así mismo se entenderá que hay asociación o instigación para delinquir cuando se intervenga en la organización o en los hechos preparatorios o en la ejecución de cualquiera de las infracciones contempladas en los ordinales d) y e) del artículo 2 del Decreto 1250 de 1975 y en los artículos 1 y 2 del presente, aunque sólo se hayan puesto en práctica por dos perso-

nas, sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal para los promotores, organizadores, jefes o directores.

“Artículo 4. A los procesados por cualquiera de los delitos aquí contemplados no les será concedido el beneficio de excarcelación.

“Artículo 5. Mientras subsista el estado de sitio, las infracciones previstas en este Decreto y cometidas a partir de su vigencia se investigarán por la justicia castrense, según el procedimiento especial previsto en el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar.

Corresponde a los jueces de primera instancia contemplados en los artículos 330, 336 y 342 del mencionado código ejercer la facultad de juzgar a civiles o particulares, mediante el procedimiento especial a que se refiere el inciso anterior.

“Artículo 6. Cuando el procesado por cualquiera de los delitos de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del presente Decreto sea empleado público o trabajador oficial o miembro de organismos de seguridad o de las Fuerzas Armadas, en servicio activo o en retiro o desertor, la sanción se elevará hasta en el doble de lo previsto en la respectiva disposición penal.

“Artículo 7. Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende temporalmente las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 10 de noviembre de 1975”.

Este decreto tiene la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, según atestación oficial.

Cumplidos los trámites procesales indicados en el artículo 14 del Decreto 0432 de 1969, sin que ciudadano alguno se haya manifestado defendiendo o impugnando su constitucionalidad, se procede a resolver:

a) Por el Decreto legislativo número 1249 de 1975 se extendió a todo el territorio nacional la declaratoria de turbación del orden público y de estado de sitio hecha para los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca mediante el Decreto 1136 del mismo año. Este estado de legalidad marcial subsiste aún y puede el Gobierno por consiguiente hacer uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución.

En tal virtud se puede suspender la legislación existente que sea incompatible con el estado de sitio y dictar la normatividad que tienda a la conservación o restablecimiento del orden público, logrado lo cual dejan de regir los decretos extraordinarios que la emergencia política haya requerido.

b) *Una de las facultades que la Constitución establece para estas situaciones es la de trasladar a la justicia penal militar el conocimiento y sanción de los delitos que en tiempo de paz corresponden exclusivamente a la justicia ordinaria (artículo 61). Fue así como por medio del Decreto 1250 de 1975, declarado exequible por sentencia de julio 10 de este año, se invistió de competencia a la jurisdicción penal militar para conocer de las infracciones penales que en él se determinan.*

Por el Decreto en revisión se adiciona el antes mencionado asignando a la misma Justicia Penal Militar el conocimiento del delito de robo de que trata el artículo 402 del Código Penal, en la misma modalidad especial, a saber: “cuando la cosa mueble ajena, fuere vehículo, automotor o unidad montada en ruedas, para apoderarse de ese medio de transporte o de la mercancía o de los equipajes o de otros objetos de las personas transportadas en el vehículo o unidad”, a lo cual se agregan los delitos conexos a este acto ilícito.

c) *El artículo 2º del Decreto revisado crea una nueva figura delictiva dentro de la asociación para delinquir definida en el artículo 208 del Código Penal, modificado por el artículo 3º del Decreto 2525 de 1963, cuyo conocimiento también fue atribuido a la justicia penal militar por el Decreto 1250 de 1975, literal d) del artículo 2º. Esta modalidad delictiva consiste en instruir directamente y de modo inequívoco y por cualquier medio, a otro u otros sobre tácticas de lucha, manejo de armas y equipos de uso privativo militar o policivo o sobre sistemas de terrorismo o de sabotaje, “sin permiso de autoridad competente”.*

El sujeto de la infracción es el civil o particular que dé o reciba la instrucción, así se limite al instructor y al instruido, la pena está determinada en el artículo 208 mencionado y el procedimiento se indica en el artículo 5 del decreto revisado. Expresamente se señala que solo son punibles los ilícitos descritos que se cometan con posterioridad a la vigencia del Decreto.

d) *El artículo 3º precisa que hay asociación o instigación para delinquir cuando se interviene en la organización o en los hechos preparatorios, o en la ejecución de cualquiera de las infracciones contempladas en los literales d) y e) del artículo 2º del Decreto 1250 de 1975, aunque en la connivencia ilícita solo intervengan dos personas. Se modifica así el artículo 208 del C. P. que requería tres o más personas para configurar la asociación para delinquir. Los hechos preparatorios de que trata este artículo 3º, son los idóneos y que de modo inequívoco conduzcan a la ejecución del delito.*

e) En los delitos de instrucción sobre tácticas de lucha si el agente es un civil, la pena se disminuye hasta una tercera parte y si es empleado público, trabajador oficial, miembro de organismos de seguridad o de las fuerzas armadas, la sanción se elevará hasta el doble de lo previsto en la respectiva disposición penal.

f) El acto antisocial de robo o hurto de automotores y la modificación introducida a la asociación considerada delictuosa, en nada vulneran el debido proceso especialmente exigido en la Carta para la punibilidad de los actos ilícitos.

El Decreto en estudio reúne los requisitos de forma exigidos en el artículo 121 de la Constitución y se ajusta a las facultades que para el estado de sitio se confieren al Gobierno en el mismo Código.

Por estas consideraciones la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto 2407 de 10 de noviembre de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".

Comuníquese, cópiese, publíquese y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Jesé Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto parcial.

Con todo el respeto que debo y merecen mis colegas, me veo en la necesidad de consignar a continuación mis discrepancias con el fallo anterior que declara exequible el Decreto número 2407 de 10 de noviembre de 1975.

Primera. Las normas de excepción que se dicten dentro del "estado de sitio" regido por el artículo 121 de la Constitución, son, por lo general, restrictivas de la libertad individual; y las

de carácter penal exhiben características de intimidación y represión que se consideran apropiadas a una situación conflictiva que amenaza la seguridad del Estado y el ejercicio normal del poder público.

Por tal razón, deben concebirse y redactarse en armonía con los principios científicos de la materia; uno de los cuales, quizá el más importante, es el de la precisión conceptual e idiomática.

Claro es que esta observación, y su respuesta negativa, no inciden directamente en el aspecto de la constitucionalidad de la norma, pero sí pueden hacerlo en forma indirecta con el resultado inequívoco del quebrantamiento de las garantías jurídicas institucionales.

Segunda. El artículo 2º del Decreto número 2407 al crear una nueva modalidad delictiva, lo hace en términos tan vagos e imprecisos que le permite al encargado de valorarla y aplicar la sanción, menoscabar derechos que emanan de la libertad de la persona, y que aún en un estado de excepción, deben respetarse. En efecto:

a) Dice el citado artículo que se entenderá incluido entre los delitos concernientes "a la asociación para delinquir", "el que cometa el civil o particular que, sin permiso de autoridad competente, instruya en cualquier forma (se subraya) a otro sobre tácticas de lucha, manejo de armas y equipos de uso privativo militar o político, o sobre sistemas de terrorismo o de sabotaje, aunque se trate únicamente del instructor y de un solo instruido". Y el inciso 2º agrega: "El civil o particular que reciba dicha instrucción, incurrirá en la sanción prevista en la norma penal citada, disminuida hasta en una tercera parte".

b) Instruir, en su acepción gramatical, significa "poner a uno o más al corriente de lo que debe o quiere saber, ya acerca de una ciencia o arte, ya de un asunto dado, ya acerca de diferentes particularidades o materias". Y en términos corrientes, se entiende por instruir dar enseñanza a otro, y por instruirse "adquirir instrucción; enterarse, informarse".

c) Ahora bien: la instrucción se da o se adquiere de modos distintos: personal y directamente, como en las escuelas y universidades; laboratorios y campos de entrenamiento; y de una manera menos ostensible, pero también eficaz en sus resultados, al través de la lectura y consulta de libros, tratados, ensayos o simples artículos de prensa.

d) De manera que, cuando el artículo objeto de condena la instrucción que se da o recibe "en cualquier forma", no excluye ninguno de los medios señalados en la consideración anterior, y

por lo mismo interfiere, o puede interferir el ejercicio de derechos que la Constitución reconoce y que nada tiene que ver con la conducta criminal que se trata de combatir. Es el caso de los libros o manuales, como también el de las obras de carácter filosófico o sociológico que estudian y analizan los problemas y tácticas de la violencia y del golpe de estado, como los tratados de Sorel y Malaparte con la adición, también inaceptable, de que, de acuerdo con el inciso 2º transcrito, la sanción se aplica por igual al que da y al que recibe la instrucción.

Tercera. Y es que la Constitución veda hasta la simple posesión o tenencia de "armas y municiones de guerra", conforme al artículo 48. Solo el Gobierno las puede introducir, fabricar y poseer.

Cuarta. Así mismo, el artículo 3 define como delito "los hechos preparatorios" de las infracciones contempladas en los ordinales d) y e) del artículo 2 del Decreto 1250 de 1975 y 1 y 2 del Decreto 2407, sin precisar o siquiera especificar esos actos preparatorios, o cuáles son, con lo que se quebrantan las garantías consagradas en los artículos 26 y 28 de la Constitución que ordenan:

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 28. Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

Esta disposición no impide que aun 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.

Quinta. En estas condiciones, considero que la Corte al respecto debe proceder así:

a) Declarar inexecutable la locución que trae el artículo 2º del Decreto 2407, y que dice "en cualquier forma";

b) Proceder en el mismo sentido respecto de la locución "o en los hechos preparatorios", que aparece en el texto del artículo 3.

c) Precisar en el fallo de revisión de constitucionalidad del expresado decreto que la instrucción o enseñanza que se considera como conducta delictiva es únicamente la que se da, sin licencia de la autoridad competente, de modo personal y directo, mediante la enseñanza física del manejo de las armas o instrumentos a que tal disposición se refiere.

Estimo que las aclaraciones que sobre el particular se hacen en la parte motiva del fallo no son suficientes ya que ellas no tienen el mismo valor jurídico y legal de la parte decisoria del mismo.

Alvaro Luna Gómez, Eustorgio Sarria.

Fecha, up supra.

Salvamento de voto.

Las razones expuestas amplia y reiteradamente en anteriores salvamentos de voto relacionados con la misma materia, sirven ahora para apartarnos respetuosamente de la decisión mayoritaria en torno a la exequibilidad del Decreto 2407 de 1975.

Debemos agregar, además, tal como lo expresa el H. Magistrado Eustorgio Sarria en su disenso parcial en relación con la sentencia a que nos estamos refiriendo, que en el estado de sitio (y en cualquier circunstancia), las normas penales "deben concebirse y redactarse en armonía con los principios científicos de la materia; uno de los cuales, quizá el más importante, es el de la precisión conceptual e idiomática", pues aunque su falta de técnica legislativa no incide directamente en la constitucionalidad del Estatuto, "sí pueden hacerlo en forma indirecta con el resultado inequívoco del quebrantamiento de las garantías jurídicas institucionales".

El Decreto 2407 se aleja en su redacción de los principios jurídicos universales, otorga amplios poderes a los juzgadores quebrantando así la garantía de la tipicidad, y por la vaguedad e imprecisión de sus normas, resulta prácticamente imposible desentrañar su contenido.

Federico Estrada Vélez, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

Adición al salvamento de voto dejado por el Magistrado Humberto Barrera Domínguez.

No solamente porque comparte el suscrito Magistrado las razones dejadas por sus colegas Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón y

José María Velasco Guerrero, en esta ocasión y en las otras a que ellos hacen referencia, para salvar el voto en cuanto se atribuye a la jurisdicción penal militar competencia para juzgar a particulares por delitos comunes, sino por los motivos que agrega ahora, también salvo el voto en la sentencia relacionada con el examen del Decreto Legislativo número 2407 de 1975 (10 de noviembre), a saber:

1) *La Carta, al ocuparse del Organó Jurisdiccional del Estado, le atribuye la competencia para juzgar, en materia penal, a los habitantes del territorio colombiano.*

Las excepciones a tal atribución las precisa la Constitución Nacional en forma expresa.

Y una de ellas es la que consagra en el artículo 170, al disponer que habrá Cortes Marciales o Tribunales Militares para el juzgamiento de los militares en servicio activo, en relación con cometidos por razón de ese servicio.

De ahí, pues, que le es extraño a la Justicia Penal Militar el juzgamiento de los particulares por cualquier delito.

2) *De conformidad con el artículo 121 de la Carta, el Gobierno puede suspender las leyes que resulten incompatibles con los preceptos que dicte para el restablecimiento del orden público.*

Pero al disponer el Ejecutivo que los particulares, por algunas infracciones penales, sean juzgados por la jurisdicción castrense (secuestro, extorsión, entre otras), no está suspendiendo el artículo 170 de la Constitución Nacional, sino adicionándolo, ampliándolo en su alcance. Si lo suspendiera, entonces lo que sucedería es que los militares en servicio activo serían juzgados por

los jueces penales ordinarios, pues ya no se tendría la excepción aludida.

Y, al contrario, el decreto en referencia y los que han atribuido en esta nueva oportunidad de estado de sitio competencia a los jueces penales militares para juzgar a particulares, por delitos comunes, ha ampliado el ámbito de la excepción que regula el artículo 170, pues ya no solamente se juzga por la jurisdicción castrense a los militares en servicio activo, sino también a quienes no lo son y aún por delitos comunes.

De consiguiente, tales decretos, en ese orden, tienen el alcance de preceptos modificadores de la Carta, vale decir, de nuevas normas de la Constitución Nacional.

Y de acuerdo con el artículo 121, el Gobierno puede suspender las normas legales incompatibles con el estado de sitio (y acéptese que algunos preceptos de la Carta), pero no tiene la facultad de introducir modificaciones a la Constitución Nacional, ampliando el alcance de sus normas o trayendo preceptos nuevos, así sean de vigencia transitoria.

3) Por lo anotado y por lo que los colegas, doctores Estrada Vélez, Bernal Pinzón y Velasco Guerrero han señalado en esta y anteriores oportunidades, es por lo que, en forma muy respetuosa, el suscrito salva su voto, teniendo este escrito apenas el alcance de una adición a lo expuesto por aquéllos.

Atentamente,

Humberto Barrera Domínguez.

Fecha, ut supra.

INDICE GENERAL

	Págs.	Págs.
Iniciativa legislativa en materia de inversiones o gastos públicos. — Sólo en algunos casos pertenece al Gobierno. — Objeción por inconstitucionalidad. Sentencia de enero 23 de 1975.		
1. Constitucionalidad del artículo 2, en su inciso 1 y literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 del proyecto de ley número 96 de 1972, originario de la Cámara de Representantes y registrado en el Senado bajo el número 137 de 1972, "por la cual la Nación se asocia a la celebración del Primer Centenario de Supatá y se dictan otras disposiciones".	7	
2. Inexequibilidad del literal g) del mismo artículo 2 del proyecto de ley a que se contrae el punto anterior. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	7	
Elección de los Consejeros de Estado. — La cooptación. Sentencia de enero 30 de 1975. No es el caso acceder a las peticiones de la demanda. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria	13	
Salvamento de voto de los Magistrados, doctores Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, José Eduardo Gnecco C., Mario Alario D'Filippo, Miguel Angel García, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero	15	
Tribunal Superior Militar. — Es una excepción al principio de la jurisdicción ordinaria. — Sentencia de febrero 6 de 1975. Exequibilidad de los artículos 321 y 322 del Decreto legislativo número 0250 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto a ellos se refiere. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria	16	
Demanda inepta. — Sentencia de febrero 6 de 1975. No es del caso proferir sentencia de fondo en este negocio, por ineptitud sustancial de la demanda. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria.	20	
Notarios. — La organización y reglamentación del servicio notarial, no puede encomendarse a personas o entidades particulares. Sentencia de febrero 20 de 1975. Inexequibilidad del inciso 1º del artículo 8º de la Ley 29 de 1973. Magistrado ponente: doctor Alejandro Córdoba Medina	22	
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria	25	
Facultades extraordinarias. — Sentencia de febrero 20 de 1975. Inexequibilidad de los artículos 113, 116 y 118 del Decreto extraordinario número 2349 de 1971, el último en la parte que dice "...la		
participación del 25% que le corresponde..."		
Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry		27
Pacto Andino. — Mecanismos. Demandas de inexequibilidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos. Decisiones de la Comisión y de la Junta del Acuerdo de Cartagena. — Sentencia de febrero 27 de 1975. Constitucionalidad del inciso 1º del artículo 2 de la Ley 8 del 14 de abril de 1973, "por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación". Inexequibilidad de los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 8 de 1973. Inexequibilidad del artículo 4 de la Ley 8 de 1973. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega		29
Aclaración de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Alvaro Luna Gómez		35
Fondos Ganaderos. — Pueden ser nacionales, departamentales o municipales. Sociedades de Economía Mixta. Estructura jurídica. Características. — Sentencia de febrero 27 de 1975. Inexequibilidad del inciso segundo del artículo 29 de la Ley 5 de 1973 en cuanto señala forma de elegir y término de duración a los representantes del Gobierno, los accionistas de la clase A en las Juntas Directivas de los fondos ganaderos reglamentados por dicha ley. Exequibilidad del inciso tercero del mismo artículo 29 de la Ley 5 de 1973. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago		37
Detención preventiva. — Es medida cautelar, y no cumplimiento de una pena privativa de la libertad. — Sentencia de marzo 6 de 1975. Constitucionalidad de los fragmentos demandados de los artículos 437, 439 y 441 del Código de Procedimiento Penal. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega		41
Demandas de inexequibilidad. — No es necesario transcribir en ellas normas no acusadas. — Sentencia de marzo 13 de 1975. Exequibilidad del artículo 660 del Decreto 409 de 1971 salvo la parte que dice "solamente en el caso de desistimiento por parte del querellante" y del último inciso del mismo artículo, la que se declara inexequible. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago		44
Salvamento de votó del Magistrado doctor: Guillermo González Charry		47
Superintendencia de Industria y Comercio. — Facultades con relación a las Cámaras de Comer-		

	Págs.		Págs.
<p>cio. — Sentencia de marzo 13 de 1975. Inexequibilidad de los literales J y K del artículo 3º del Decreto extraordinario número 623 de 1974 "por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio". Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago</p>	48	<p>manda. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega</p>	82
<p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria y Humberto Murcia Ballén</p>	51	<p>Procedimiento Tributario. — Facultades Extraordinarias. Efectos de la inexequibilidad. Territorialidad de la Ley Fiscal. — Sentencia de junio 5 de 1975. Exequibilidad de los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 1º del Decreto 2821 de 1974 "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria". Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago</p>	90
<p>Control constitucional. — Sentencia de abril 17 de 1975. No se estudia el fondo de la acción pública instaurada, en el presente negocio, porque el conocimiento de ella no está atribuido a la Corte Suprema de Justicia en razón del acto que se acusa. Magistrado ponente: doctor Juan Benavides Patrón</p>	52	<p>Detención preventiva. — Es una medida de carácter jurisdiccional. No debe confundirse con la captura. — Sentencia de junio 26 de 1975. 1º Estese a lo resuelto por la Corte en sentencia de Sala Plena de 6 de marzo de 1975, en relación con el inciso 1º del artículo 437 en su primera parte, el inciso 1º del artículo 439 y los ordinales 2 y 4 del artículo 441 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971). 2º Exequibilidad del artículo 436; la segunda parte del inciso 1º y el inciso 2º del artículo 437; el artículo 438; los incisos 2º y 3º del artículo 439; el artículo 440; los ordinales 1 y 3 del artículo 441; y los artículos 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451 y 452 del mismo Código de Procedimiento Penal. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria</p>	95
<p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Humberto Barrera Domínguez, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero</p>	56	<p>Contratos. — Hacen parte de la función que corresponde al Presidente como suprema autoridad administrativa. Los tratados los celebra el Presidente como Jefe del Estado. Cada uno tiene su tramitación especial. — Sentencia de julio 3 de 1975. Exequibilidad del artículo 2º de la Ley 24 de 1959. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago</p>	100
<p>Distrito Especial de Bogotá. — Procuraduría de Bienes. La Corte ratifica sus anteriores doctrinas. — Sentencia de mayo 15 de 1975. Inexequibilidad del artículo 25 del Decreto número 3133 de 1968. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago</p>	60	<p>Estado de sitio. — Decreto declaratorio. El examen de su constitucionalidad sólo se refiere a los requisitos esenciales de la firma del Presidente y todos sus Ministros y la consulta previa al Consejo de Estado. — Sentencia de julio 3 de 1975. Exequibilidad del Decreto 1136 de 1975, "por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca". Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega</p>	103
<p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega y Alfonso Peláez Ocampo</p>	63	<p>Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Sarmiento Buitrago</p>	104
<p>Abogacía. — Función social de la profesión. Moral profesional e interés comunitario. — Sentencia de mayo 22 de 1975. Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del Decreto extraordinario número 196 de 1971, "por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la Abogacía". Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria</p>	66	<p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Ángel García, Aurelio Camacho Rueda, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez</p>	105
<p>Tratados Internacionales. — Su ejecución ofrece modalidades diferentes según la naturaleza y objeto del convenio y el modo como sus cláusulas incidán en el ordenamiento jurídico nacional. Tratado de Montevideo, Facultades al Gobierno para su desarrollo. — Sentencia de mayo 22 de 1975. Exequibilidad del artículo 2º de la Ley 88 de 1961. Magistrado ponente doctor: Guillermo Charry</p>	77	<p>Estado de sitio. — Medidas transitorias. Jurisdicción Penal Militar. — Sentencia de julio 10 de 1975. Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1142 de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento". Inexequibilidad del artículo 2º del mismo decreto, en cuanto hace relación al "motín", en este punto. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria</p>	107
<p>Cosa juzgada. — Sentencia de mayo 22 de 1975. Estese a lo resuelto en sentencia le fecha 3 de abril de 1973 en los términos de inexequibilidad de que se ha hecho mérito. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega</p>	80		
<p>Ministerio Público. — Vigilancia Administrativa. Diferencias entre delitos y faltas disciplinarias. — Sentencia de junio 5 de 1975. Exequibilidad de los artículos 13, 14, 25 y 26 de la Ley 25 de 1974, en los fragmentos impugnados en la de-</p>			

Págs.	Págs.
<p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero 109</p> <p>Estado de sitio. — Justicia Penal Militar. — Sentencia de julio 10 de 1975. Exequibilidad del Decreto legislativo número 1250 de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento". Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 114</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero 117</p> <p>Estado de sitio. — Se extiende a todo el territorio nacional. — Sentencia de julio 10 de 1975. Exequibilidad del Decreto legislativo 1249 de 1975, por el cual se extienden a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 119</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Ángel García, Aurelio Camacho Rueda, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez 121</p> <p>Salvamento de voto a la parte motiva de los Magistrados doctores Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria 122</p> <p>Bogotá. — Está sujeta a un régimen administrativo excepcional distinto al régimen municipal ordinario. — Sentencia de julio 17 de 1975. Exequibilidad del artículo 2º del Decreto-ley número 3133 de 1968, en su parte final, que dice así: "...Las atribuciones administrativas que confieren la Constitución y las leyes a las Asambleas y a los Gobernadores se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente". Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 124</p> <p>Jurisdicción Penal Militar. — La ampliación de su radio de acción es acto típico del estado de sitio. La Corte reitera lo dicho en sentencia de enero 15 de 1973. — Sentencia de julio 31 de 1975. Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1413 de 1975 "por el cual se crean unos cargos en la jurisdicción Penal Militar y se dictan otras disposiciones". Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 130</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alfonso Peláez Ocampo 132</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero 132</p> <p>Estado de sitio. — Jurisdicción Penal Militar. — Sentencia de agosto 14 de 1975. Exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 1412 de 1975 con excepción de las frases "en donde comenzará a cumplir la pena impuesta" e "y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional" con que terminan los artículos 3º y 4º del mismo</p>	<p>decreto las cuales se declaran inexecutable. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 134</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero, Mario Alario D'Filippo 136</p> <p>Salvamento de voto del Magistrado doctor: José Enrique Arboleda Valencia 137</p> <p>Salvamento de voto del Magistrado doctor Alvaro Luna Gómez 136</p> <p>Salud Pública. — Sentencia de agosto 21 de 1975. Exequibilidad del Decreto número 056 de 1975 "por el cual se sustituye el Decreto número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones". Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 138</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Mario Alario D'Filippo, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Miguel Ángel García B., Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez 146</p> <p>Salvamento de voto del Magistrado doctor: José Eduardo Gnecco C. 147</p> <p>Cosa juzgada. — Sentencia de agosto 21 de 1975. Estese a lo resuelto en sentencia de fecha del día de hoy, por la cual se declaró exequible el Decreto número 056 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 149</p> <p>Estado de sitio. — El decreto no suspende las seguridades constitucionales. — Sentencia de agosto 28 de 1975. Constitucionalidad del Decreto 1533 de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento". Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 150</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero 152</p> <p>Carrera Judicial. — Sentencia de septiembre 4 de 1975. Exequibilidad de los ordinales 5 y 7 del artículo 16 del Decreto 250 de 1970, el primero en la parte que dice: "o hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética o excluidos de aquella". Estese a lo decidido respecto de los ordinales 6º y 8º del artículo 16 del mismo Decreto número 250 de 1970, en las sentencias del 21 de enero de 1971 y 19 de agosto de 1970, por las cuales fueron declarados exequibles. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 154</p> <p>Superintendencia de Sociedades. — Cumple funciones de inspección y vigilancia, que corresponden al Presidente de la República. — Sentencia de septiembre 11 de 1975. Exequibilidad de los artículos 266, 267 y 268 del Decreto-ley 410 de 1971. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 158</p> <p>Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Alejandro Cór-</p>

	Págs.	Págs.
doba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto	160	
Tratados Internacionales. — Incompetencia de la Corte para juzgar la constitucionalidad de las leyes que los aprueban. — Sentencia de septiembre 18 de 1975. No es competente para resolver sobre la demanda propuesta contra el artículo 1º de la Ley 20 de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede. Respecto a los artículos 2º y 3º de la misma ley, no es el caso de hacer pronunciamiento alguno, por ser inepta la demanda de ellos. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	162	
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero, Luis Sarmiento Buitrago, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón ...	171	
Cosa juzgada. — Sentencia de septiembre 18 de 1975. Estese a lo resuelto en declaración de la fecha recaída en la demanda del ciudadano Pedro Pablo Camargo. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	175	
Privilegios. — Su esencia está en la exclusividad de explotación de una industria o empresa. — Sentencia de septiembre 25 de 1975. Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 2 de 1975. Inexequibilidad del artículo 2º de la expresada ley. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria	176	
Facultades extraordinarias. — Derogación tácita, ajustada a la ley de autorizaciones, por incompatibilidad con la nueva legislación. Es presupuesto de la acción de constitucionalidad, la vigencia de toda norma acusada. — Sentencia de septiembre 11 de 1975. Inconstitucionalidad del artículo 70 del Decreto 2820 de 1974, "por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones", en cuanto deroga el artículo 312 del Código Civil. Exequibilidad de la derogación que hace el artículo 70 del citado Decreto 2820 en relación con el artículo 316 del Código Civil. No es el caso de decidir en el fondo sobre la constitucionalidad del artículo 70 del aludido Decreto 2820 de 1974, en cuanto deroga los artículos 313, 314, 315, 317 del Código Civil y 2 de la Ley 8 de 1922. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega ...	181	
Salvamento de voto del Magistrado doctor: Juan Hernández Sáenz	185	
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Aurelio Camacho Rueda, José Enrique Arboleda Valencia, Ernesto Escallón Vargas, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Luis Enrique Romero Soto, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Córdoba Medina	186	
Cheque. — Sus diferencias con la letra de cambio. Es un medio de pago sustitutivo de la moneda. — Sentencia de octubre 16 de 1975. Exequibilidad		de la parte final del artículo 717 del Código de Comercio, Decreto número 410 de 1971, que dice: "El cheque postdatado será pagadero a su presentación". Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria
		188
Alcalde. — Es el representante legal del municipio. — Sentencia de octubre 16 de 1975. Exequibilidad del artículo 3º de la Ley 28 de 1974. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago ...		191
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, José Eduardo Gnecco C.		193
Superintendencia Nacional de Cooperativas. — Funciones. — Sentencia de octubre 9 de 1975. Exequibilidad del numeral 6 del artículo 2º del Decreto 611 de 1974, "por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Cooperativas", en cuanto atribuye a ésta la función de "...dirigir la integración cooperativa en el campo económico, social e institucional". Inexequibilidad del literal d) del numeral 10 del artículo 2 del mismo Decreto 611, que dice: "Tomar posesión de las actividades, bienes y haberes e intervenir la administración y dirección cuando fuere necesario". Inexequibilidad del literal c) del artículo 14 del propio Decreto 611, en la parte que dice: "...autorizar la celebración de Asambleas de Socios o delegados ordinarias o extraordinarias y resolver sobre las demandas que contra éstas sean presentadas". Inexequibilidad del literal d) del artículo 14 del Decreto 611, en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del numeral 10 del artículo 2. Inexequibilidad del literal c) del artículo 20 del Decreto 611, en cuanto incluye en la enumeración que hace el literal d) del numeral 10 del artículo 2 del Decreto 611. Inexequibilidad del literal f) del artículo 2 del Decreto 611, en la parte que dice: "tomar posesión de las actividades, bienes, obligaciones o derechos de la liquidación de una entidad sometida al control de la Superintendencia". Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago		195
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Guillermo González Charry, Federico Estrada Vélez, Alfonso Peláez Ocampo, Juan Benavides Padrón. ...		199
Superintendencia Nacional de Cooperativas. — Funciones. — Sentencia de octubre 9 de 1975. Exequibilidad de los literales c), e), f), g) y h) del numeral 10, artículo 2º del Decreto 611 de 1974. En cuanto al literal d), numeral 10 del artículo 2º del mismo decreto, estese a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago ...		202
Tratados, su formación. — Son complejos, porque su celebración y validez dependen del cumplimiento de operaciones distintas y sucesivas, tanto internas como internacionales, que forman un todo. — Sentencia de octubre 23 de 1975. Constitucionalidad de la primera parte del artículo 1 de la Ley 7 de 1944 "sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación", fragmento que dice así: "Los tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros		

	Págs.
actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente". Inexequibilidad de la parte del artículo 1º de la Ley 7 de 1944, subsiguiente a la transcrita, la cual reza: "a menos que la ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. En este último caso, la caducidad del Tratado como ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional". Inexequibilidad de la última parte del artículo 1º de la Ley 7 de 1944 cuyo tenor es el siguiente: "Lo anterior no obsta para que el Organó Ejecutivo, cuando lo juzgue necesario y antes de que se cumplan las formalidades para su perfeccionamiento, ordene el cumplimiento de las disposiciones de un determinado Tratado, Convenio, etc., con el carácter de disposiciones ejecutivas. Esta autorización sólo se refiere a los Tratados, Convenios, Convenciones o Acuerdos, que obtengan, con posterioridad a la vigencia de esta ley, la aprobación legislativa". Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	205
Contribuciones. — En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponerlas. El Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades. — Sentencia de octubre 23 de 1975. Inexequibilidad de los artículos 9 del Decreto número 174, 12 del Decreto número 230, 5 del Decreto número 390 y 9 del Decreto número 674 de 1975, en la parte que dicen: "y sólo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración". Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria	209
Separación de bienes en el matrimonio. — La libertad de recurrir al juez para que la decrete, por mutuo consentimiento, es consecuencia lógica de la igualdad jurídica de los cónyuges. — Sentencia de octubre 23 de 1975. Exequibilidad de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 2º del Decreto 772 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	213
Salvamento de voto del Magistrado doctor: Germán Giraldo Zuluaga	217

	Págs.
Facultades extraordinarias. — Consumo de alcohol y de tabaco. — Sentencia de octubre 30 de 1975. Exequibilidad de los artículos 18, 19, 20, 21 y 57 del Decreto 1188 de 1974. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	220
Estado de sitio. — Requisitos para ser Magistrado o Fiscal del Tribunal Superior Militar. — Sentencia de noviembre 13 de 1975. Exequibilidad del Decreto número 2302 de 1975, "por el cual se dictan normas sobre la Jurisdicción Penal Militar". Magistrado Ponente: doctor Guillermo González Charry	223
Tribunal disciplinario. — Sentencia de noviembre 13 de 1975. Inexequibilidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de Tribunales "Superior de Aduanas" y "Seccionales de lo Contencioso Administrativo". Magistrado ponente: doctor Aurelio Camacho Rueda	225
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Gustavo Gómez Velásquez, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Luis Sarmiento Buitrago, Alfonso Peláez Ocampo, Eustorgio Sarria	228
Estado de sitio. — Una de las facultades que la Constitución establece para estas situaciones es la de trasladar a la Justicia Penal Militar el conocimiento y sanción de los delitos que en tiempo de paz corresponden a la justicia ordinaria. — Sentencia de diciembre 11 de 1975. Constitucionalidad del Decreto 2407 de 1975, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento". Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	230
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarria y Alvaro Luna Gómez	232
Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero	233
Salvamento de voto del Magistrado doctor: Humberto Barrera Domínguez	233



INDICE ANALITICO ALFABETICO

A

Págs.

Págs.

ABOGACIA. Función social de la profesión. — ¿Cómo se puede, entonces, disociar la noble labor de la abogacía, para sólo mirar el aspecto de interés privado que ella pueda tener y que se traduce en un emolumento o en algo crematístico, del otro aspecto fundamental de la interrelación entre lo que el abogado realiza y el ordenamiento jurídico y social del conglomerado dentro del cual actúa? Absurdo, por lo menos, es pretender que se pueda cumplir un encargo profesional de esta naturaleza, prescindiendo de los semejantes y del papel que estos juegan en el campo de la vida social y pública.

El ejercicio profesional del derecho es, en términos generales, la materia propia de la abogacía; y el derecho es una regla de conducta que se impone a los hombres que viven en sociedad, creándoles obligaciones, que son, a la vez, deberes sociales y jurídicos. Luego, la función social de la abogacía es evidente, siendo necesaria y justa.

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 66

quien se exige un mayor y permanente esfuerzo para alcanzar ese fin vital.

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 66

ABOGACIA. Fundamento ético de los ordenamientos positivos. Moral profesional e interés comunitario. — Los ordenamientos positivos, a pesar de su temporalidad, tienen siempre un fundamento ético. El derecho como teoría y praxis de la coexistencia pacífica entre los hombres, para lograr cabalmente ese fin, debe estudiar los diversos aspectos de la conducta individual; conducta que también es objetivo esencial de la moral.

Es claro que las normas generales de la ética rigen para el ejercicio de todas las profesiones, pero quizá respecto de ninguna como la abogacía, su acatamiento deficiente sea más útil para mantener la interdependencia o solidaridad social. Su cumplimiento no puede estimarse como una indebida injerencia en el fuero interno de las personas, con menoscabo de su moral personal. Lo que sucede es que la ética o moral profesional tiene como soporte la conducta individual, conducta que vincula a la protección del interés comunitario.

La cooperación o colaboración con las autoridades "en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia", no es deber exclusivo del abogado sino de todas las personas. Es el principal y más importante de los deberes sociales, ya que sin un orden jurídico estable y una recta y cumplida prestación del servicio de justicia, no es posible adelantar tarea alguna de desarrollo o progreso colectivo. Y por razón de sus conocimientos, es del abogado de

ACCION DE CONSTITUCIONALIDAD. Es presupuesto de ella la vigencia de toda norma acusada. — Según se desprende de lo narrado los artículos 313, 317, 314, 315, del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922 ya no rigen como antes regían, porque otros mandatos regulan los mismos asuntos. En estas condiciones, la demanda que hoy corresponde resolver, en la parte que ahora se estudia (derogación en su totalidad de los artículos 313, 317, 314, 315 del Código Civil y 2 de la Ley 8ª de 1922 por el artículo 70 del Decreto 2820), se refiere a normas carentes de su prístina vigencia, la cual es presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad. Si una disposición acusada ha cesado de regir en la forma demandada, no existe adecuada materia sobre la cual pueda producirse el fallo y ser objeto de comparación con textos de la Carta que se pretendan infringidos. Esta Corporación reitera su constante jurisprudencia sobre incompetencia para decidir acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones que, por cualesquiera circunstancias, hayan sido reformadas, así sea parcialmente.

(Fallo de septiembre 11 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 181

ACCION PUBLICA DE INEXEQUIBILIDAD. Es derecho político inherente a la ciudadanía. Requisitos. — La acción pública de inexequibilidad de leyes y decretos en los términos del artículo 214 de la Constitución, es un derecho político inherente a la ciudadanía; en esta forma el Constituyente encomienda a todos los ciudadanos indirectamente la guarda del Estatuto Fundamental base de sus derechos y garantías sociales, a fin de que por su petición, la Corte Suprema decida, en definitiva, sobre la constitucionalidad de tales actos. Para el ejercicio de ese derecho político la Constitución no exige requisitos de ninguna naturaleza, ni comprobación de calidades distintas a la de ser ciudadano colombiano, hasta el punto de que la Corte no considera acto de abogacía la presentación de esta acción pública de inexequibilidad para efecto del desempeño de cargos públicos, así sea dentro de la rama jurisdiccional con la única excepción de los Magistrados de la Corte, por ser ellos quienes profieren el fallo correspondiente. Todo obstáculo para la iniciación de estas acciones son trabas para el ejercicio de un derecho político que no se justifica sin precisa fijación legal.

Págs.

Págs.

Acorde con este criterio, el Decreto 432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 16, señala los requisitos para la admisión de una demanda de inexecutable reduciéndolos a tres: 1º Transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales; 2º Señalamiento de los textos constitucionales que se consideren infringidos; y 3º Razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Si la inconstitucionalidad es por vicios de forma en la expedición del acto demandado, se debe precisar la forma en que se violó el trámite constitucional.

Ni la Constitución, ni el Decreto reglamentario citado antes, exigen requisitos especiales distintos de los ya mencionados y la Corte no puede crear otros, debiendo ceñirse estrictamente, en cuanto al primer requisito, a su tenor literal, que es claro y no permite sino una sola interpretación: las demandas de inexecutable deben contener: "1º La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales..." sin que sea necesario transcribir normas no acusadas.

(Fallo de marzo 13 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 44

ADMINISTRACION. El legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente y el ejecutivo la de hacerla dinámica. Facultades extraordinarias para "revisar la organización administrativa nacional". — . . . el Congreso crea los Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos y las dependencias de estas entidades como son las Superintendencias, y señala las funciones generales asignadas a la administración, que se desarrollan o cumplen mediante los órganos que integran su estructura. Este señalamiento lo hace el Cuerpo Legislativo directamente en la respectiva ley o el Gobierno en virtud de facultades extraordinarias como las contenidas en la citada Ley 2ª de 1973. En este último caso la ley determina el ámbito en que ha de moverse el Gobierno para fijar las funciones generales teniendo en cuenta las indicadas en la ley de facultades o las consignadas en leyes anteriores. Porque la asignación de competencias a los órganos de la administración debe estar prefijada necesariamente en ley expresa si la de facultades no lo hace. El Gobierno por su parte, determina las funciones específicas dentro del cuadro que marca el Congreso. Se armonizan así los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución.

De lo anterior se deduce que si la ley de autorización se limita a facultar al Gobierno "para revisar la organización administrativa nacional" sin crear otras funciones generales o competencias determinadas, la revisión o distribución no puede comprender sino las funciones propias de la administración o las creadas en leyes anteriores.

Al conferir el Congreso al Presidente de la República facultades extraordinarias para "revisar la organización administrativa nacional" con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76, la

precisión requerida en el texto constitucional debe encontrarse en la misma ley de facultades y en el ejercicio de la competencia que el Estatuto Supremo señala a cada rama del poder público. No es necesario que la ley especifique las normas que puede el Gobierno expedir porque sobraría la autorización constitucional de transferir la competencia legislativa al Presidente de la República; basta que se indique la materia sobre la cual puede actuar el Gobierno a fin de modificar las situaciones que el legislador ordinario pretenda".

(Fallo de octubre 9 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 195

ADMINISTRACION DISTRITAL. Su estructura. —

La locución "estructura de la administración", y el concepto que implica, fueron introducidos en nuestro régimen constitucional por la enmienda de 1968. En lo que hace a lo nacional, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta, la Corte ha dicho repetidamente que entidades la integran, y agregado que la función de señalarla se contrae a la creación de los organismos de mahdo administrativo y a la fijación de sus funciones generales. Igual criterio ha sentado respecto de la llamada estructura de la administración departamental (187-5 y 149-9). En cuanto al Distrito Especial de Bogotá, puede hacerse igual cosa, con tanta mayor razón cuanto que, como se ha repetido, la propia Carta autoriza a la ley o leyes que lo organicen, para señalar las modalidades administrativas de tal organización y de su funcionamiento.

La síntesis es que el Concejo, con base en la ley orgánica especial, puede señalar la estructura de la administración distrital y las funciones generales de sus órganos, y que luego la administración, a través del Alcalde, Jefe constitucional de ella, señala las funciones especiales de los empleados que deben atenderla.

(Fallo de julio 17 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 124

ALCALDE. — Puede ser representante legal del municipio, para los efectos que la ley señale, puesto que no hay representante constitucional de tales entidades.

El cargo de Personero está instituido en la Constitución, artículo 197-6, pero sin señalamiento de funciones; en cambio el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, conforme a las normas que la ley le señale. (Artículo 201). Además en el orden administrativo el artículo 197-7 permite al Concejo autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones que corresponden al Concejo. Por el aspecto de la representación judicial, nada se dice en la Constitución al respecto.

Debe, entonces, la ley señalar cuál es el representante legal de los municipios para todos los efectos que la misma ley señala, puesto que no hay representante constitucional de tales entidades.

La oposición o contradicción con leyes anteriores, así tengan la denominación de Códigos, no origina violación de la Constitución, porque precisamente entre las facultades del legislador es-

Págs.

Págs.

tán las de reformar y derogar las leyes, expedir códigos y reformar sus disposiciones.

No sobra observar que de conformidad tanto con el anterior Código de Procedimiento Civil, como con el nuevo, la regla general es que el Personero es el "Agente del Ministerio Público", con las funciones de vigilancia administrativa a que se refiere el artículo 143 de la Carta, sin que esto comporte la representación legal del Municipio. Finalmente, la Corte al interpretar el artículo 199 de la Constitución, entiende que el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá representa a esta entidad, administrativa y judicialmente. Dice así:

"Llevar la voz del Distrito y representarlo administrativa y judicialmente, pudiendo delegar esta representación, es del mismo modo, consecuencia obligada del carácter constitucional de Agente del Presidente y Jefe de la Administración..." (Sentencia, julio de 1975).

No puede encontrarse vicio de inconstitucionalidad, cuando la ley estatuye igual normatividad para el resto de los municipios.

(Fallo de octubre 16 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 191

ASISTENCIA PUBLICA. Está relacionada con el servicio público de salud. — El artículo 19 de la Constitución Política, establece: a) que la asistencia pública es función del Estado; b) que se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar y, c) Que la ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

Así, la "asistencia pública" es actividad relacionada con el servicio público de salud, que promueve y organiza el Estado para obtener el bienestar individual, familiar y colectivo, mediante la prevención de la enfermedad, la promoción y recuperación de la salud. Persigue garantizar a vastos núcleos sociales una atención y una seguridad para que las personas cumplan satisfactoria y decorosamente su ciclo vital.

(Fallo de agosto 21 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 138

©

CAMARAS DE COMERCIO. Son instrumentos del Estado. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria y Humberto Murcia Ballén.

Las Cámaras de Comercio, por ministerio de la ley, y en particular del artículo 86 y concordantes del Código de Comercio, ejercen una serie de atribuciones de suma delicadeza sobre las personas y entidades que ejercen la profesión del comercio. Son instrumentos del Estado para la realización de esta tarea. Por lo mismo es deber del Gobierno velar, con arreglo a la ley, porque ella se cumpla rigurosamente ya que en dicho cumplimiento está parcial pero resueltamente comprometida la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del territorio. Si para este debido cumplimiento es preciso remover a quienes desempeñen empleo en las Cámaras citadas, ya se trate de dignatarios o de empleados, el solicitar-

les que así se haga, y el que esta solicitud tenga efectos obligatorios, es apenas una proyección de las funciones que respecto del punto en estudio tienen, en su respectiva órbita, las propias Cámaras y el Gobierno.

(Fallo de marzo 13 de 1975; sobre los literales j) y k) del artículo 3º del Decreto extraordinario número 623 de 1974) 48

CARRERA JUDICIAL. El Régimen Disciplinario es independiente del Régimen Penal. — El Título XV del Decreto 250 contiene las normas del régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional del Poder y del Ministerio Público.

Este régimen disciplinario mira, ante todo, a garantizar una normal prestación del servicio público de justicia. Y por ello es independiente del régimen penal que se encamina a sancionar y reprimir los delitos. No es dable asimilar la "falta disciplinaria" al "delito", ni menos exigir un procedimiento previo igual para sancionar la una y el otro.

Igual apreciación cabe hacer respecto de las sanciones disciplinarias provocadas por la comisión de faltas graves contra la ética profesional que rige el ejercicio de la abogacía.

En cuanto a la sanción de la falta los estatutos pertinentes señalan normas procedimentales referentes al debido proceso, al funcionario competente y a la oportuna defensa.

Por estas razones el poder disciplinario, por lo general, corresponde al inmediato superior, ya pertenezca a una u otra rama del Poder Público, o a organismos especializados, y los actos que de ellos emanan son independientes de "las sanciones penales a que hubiere lugar".

(Fallo de septiembre 4 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 154

CARRERA JUDICIAL. El señalamiento de calidades y antecedentes para desempeñar cargos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público no quebranta la Constitución. — Las disposiciones contenidas en el artículo 16 del Decreto 250 de 1970 se relacionan con "las calidades y antecedentes necesarios" para desempeñar cargos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público. Su definición corresponde a la ley, tal como lo determina el artículo 62 de la Constitución.

De otra parte, es a esta misma ley a la que incumbe "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar" (V. artículo 76-10). Y ello en los casos no previstos en la Constitución.

Los artículos 156, 157 y 158, precisamente, señalan los requisitos indispensables para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Superiores del Distrito; para ser Juez Superior, de Circuito, de Menores, o Juez Especializado o Juez de Instrucción Criminal y para ser Juez Municipal.

Los artículos 14 y 15 de la Carta regulan la ciudadanía y los efectos jurídicos y políticos que ella comporta. Tal calidad es indispensable "para desempeñar empleos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

En nada se quebranta la ciudadanía por el hecho de que los funcionarios y empleados de la

Págs.

Págs.

Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público hayan sido sujetos de una sanción disciplinaria. Una cosa es la ciudadanía, como conjunto de atributos personales, y otra el celo o cuidado que el legislador, ordinario o extraordinario, debe exhibir a través de la ley para brindar a la sociedad la correcta prestación de uno de los servicios básicos como lo es el de la justicia.

Menos puede afirmarse que las normas impugnadas infrinjan el artículo 17, pues, como lo anota el Procurador, "el Estado no desprotege el trabajo por exigir que quienes pretendan ingresar al servicio público o continuar en él, posean determinadas calidades o cumplan ciertos requisitos, o que, para el caso, no se hallen afectados por circunstancias que les impidan ejercerlo con el máximo de garantías". Por el contrario, estima la Corte, se cumple con uno de los deberes sociales y con la protección de las personas, en su honra, vida y bienes, tal como lo ordena el artículo 16.

Tampoco encuentra la Corte que las normas acusadas desconozcan un derecho adquirido, a menos que se pretenda que este radica en la facultad de ingreso al servicio de la justicia por el solo hecho de tener un título de abogado, con menosprecio de calidades y antecedentes necesarios para debida selección moral y técnica de las personas que en él participan.

(Fallo de septiembre 4 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)..... 154

COMPETENCIA DE LA CORTE. Está atribuida respecto de "todas las leyes", en su concepción orgánica y formal. En cuanto a los decretos, solo le están atribuidos los que el precepto 214 señala expresamente. — Conforme al Derecho político del país, los funcionarios públicos deben hacer y solo pueden hacer lo que les está expresamente atribuido, a diferencia de los particulares a quienes les está permitido cuando no prohiban la Constitución y las leyes. El artículo 20 de aquella sanciona la infracción de esos preceptos. En el orden jurisdiccional, la aptitud de conocimiento y la posibilidad lícita de actuación se hallan expresamente regladas y nada ha de hacerse en derecho, válidamente, sino en los términos de la competencia. Toda actuación fuera de sus límites deviene ilegal, por lo cual se afirma, en entendimiento común, que el juez sólo puede hacer lo que le está atribuido, prohibiéndosele cuanto no lo esté. Cuando la competencia, en fin, la instituye el Estatuto Superior, se habla de competencia constitucional, cuyos linderos son absolutamente irrebables. De aquí se deduce la imposibilidad de competencias por extensión o por analogía. Y la exégesis del precepto 214-2ª de la Carta, concreta la competencia de la Corte, en materia de decretos del Gobierno, a los que él señala expresamente, sin que la letra del mismo, ni la filosofía política que lo inspira permitan extenderla a cualquier otro de los que el artículo 216 íbidem atribuye a lo Contencioso Administrativo.

La Constitución Nacional distingue entre leyes y decretos, y atribuye al Congreso la facultad de hacer aquellas (artículo 76) reglamentando, además, la formación de las mismas (Título VII).

Por su parte, los decretos tienen también origen y forma propios, y no son leyes en sentido orgánico y formal, ni cuando contienen reglas de derecho objetivo. Cuando el Estatuto Fundamental, en consecuencia, faculta a la Corte para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes (regla 2ª, artículo 214) no se refiere a éstas en razón de su contenido material, sino en cuanto se hayan producido por el Congreso conforme a las reglas propias para su formación, esto es, concreta la competencia en razón del acto orgánico y formalmente considerado, y no en sentido material, que así mismo puede encontrarse en toda regla de derecho objetivo. Y cuando el Constituyente quiso que el control jurisdiccional se ejerciese así mismo por la Corte respecto de algunos decretos, los singularizó, asignando el de todos los demás a lo Contencioso Administrativo. Con lo cual se trata de una distribución de competencias constitucionales, atribuidas a la Corte respecto de todas las leyes, en el sentido dicho, y de los decretos que expresamente fueron señalados; y a lo Contencioso respecto de decretos en general, salvo los que se indicaron, por cuanto aquéllos orgánica, y formalmente no son leyes, aunque materialmente algunos tengan la fuerza de las mismas.

La competencia, pues, de la Corte no está atribuida en virtud del carácter legislativo que le reconozca al acto, en razón de su contenido, esto es, de su condición de ley en sentido material, sino que lo fue, respecto de "todas las leyes", en su concepción orgánica y formal. Por lo que los decretos, aún los que tengan fuerza de ley, no le están atribuidos, para el juicio de constitucionalidad, salvo los que el precepto 214 señala expresamente.

En el razonamiento opuesto se agrega que a la Corte se le ha confiado la guarda de la integridad de la Constitución y que ésta faculta para decidir sobre la exequibilidad de todas las leyes por lo cual el decreto que sea ley en sentido material, queda bajo su comprensión. Este argumento además de extender la competencia, contra la letra clara de los preceptos, desconoce la distinción presentada entre leyes y decretos, y olvida que el artículo 216 de la Carta también forma parte de la misma, la integra, y obliga a esta Corporación, por lo tanto, a velar por su cumplimiento. Que no puede ser otro que el de su claro tenor, su filosofía política y su registro institucional.

La Corte reitera con las anteriores consideraciones, el criterio expuesto en su sentencia de agosto 18 de 1972.

(Fallo de abril 17 de 1975. Magistrado ponente: doctor Juan Benavides Patrón) 52

COMPETENCIA DE LA CORTE. Los decretos expedidos bajo la invocación del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución, son actos de carácter legislativo, cuyo control constitucional está atribuido a la Corte. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Humberto Barrera Domínguez, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Federico Estrada Vélez, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Hubo en la motivación de la sentencia de agosto 23 de 1974, una incongruencia entre la definición de la naturaleza de los decretos autónomos o reglamentos constitucionales y el señalamiento de la competencia, consistente en olvidar que su distribución entre la Corte Suprema y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, radica esencialmente en que a la primera se le entrega el control constitucional de la ley entendida en términos generales, esto es, de la expedida por el Congreso, bien directamente o mediante facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno, ora por éste último cuando sus actos tienen el mismo imperio de la ley. Por eso la parte final del artículo 216 de la Carta, da competencia al Consejo de Estado para conocer de la inconstitucionalidad de los "decretos" dictados por el Gobierno, "cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76-11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución", lo cual se entiende sin dificultad si, después del examen riguroso de cada uno de estos decretos, se advierte que se trata de actos de contenido y fuerza legislativa, como respecto de algunos de ellos se advirtió en el mismo fallo atrás mencionado. Ninguna importancia tiene para resolver el caso la circunstancia de que se trata de un "decreto", esto es, de un acto expedido por la autoridad administrativa, y aún más, por la más alta entre todas ellas, pues ya se dijo así mismo que esta es la forma reservada a ella por la Constitución y la ley para expedir los actos que le son propios. Lo esencial para la Corte, se repite, es la naturaleza de los decretos expedidos bajo la invocación del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución, que aparece ideológicamente modelada con claridad en los textos 214, 216 y 141 de la Carta, como actos de carácter legislativo. (Fallo de abril 17 de 1975; sobre el Decreto 971 de 1974, en su integridad) 56

COMPETENCIA DE LA CORTE PARA DECIDIR DEMANDAS DE INEXEQUIBILIDAD CONTRA LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS PUBLICOS. — Aclaración de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Alvaro Luna Gómez.

En relación con el aparte "Competencia de la Corte", dejamos expresa constancia sobre lo siguiente:

1º Corresponde a la verdad la apreciación de que "una jurisprudencia iniciada en 1914, y cuya cita oficial más cercana es de 1971, sostiene que la Corte no es competente para decidir demandas de inexecutableidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos. Más esta no es toda la verdad, sino parte de ella, por cuanto también la Corporación en otras oportunidades ha mantenido el criterio opuesto, a saber:

a) En sentencia de 30 de enero de 1958, declaró exequible la Ley 56 de 1921, que aprobó un tratado entre Colombia y los Estados Unidos, o sea **conoció del negocio.**

b) Igual cosa sucedió respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 54 de 1924, o ley Concha, de la cual la Corte afirmó que "refleja un Convenio del Gobierno con la Santa Sede", y conociendo de tal demanda, declara exequible la citada ley.

2º Tratándose de leyes que aprueban convenios internacionales, la jurisdicción que compete a la Corte por virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Carta, opera y se cumple de modo diferente o excepcional al de los demás actos legislativos mencionados en el citado texto. Y esto, por las siguientes razones:

a) La ley que aprueba un tratado o convenio internacional, de conformidad con la legislación colombiana, constituye la tercera etapa en la concertación y conclusión de tal tratado o convenio. Así, este se presenta como un acto complejo. Por tanto, la ley no tiene el mismo valor y trascendencia que la ley común u ordinaria, que, desde el punto de vista material, crea normas de carácter objetivo o impersonal, reguladoras de una actividad o un servicio público.

b) Haciendo parte dicha ley del convenio, ella no puede ser derogada o modificada sin afectar ese acto; y si lo es, en el fondo se procede unilateralmente, cuando se trata de un acto, por lo menos, bilateral.

3º Entonces, lo que al respecto incumbe a la Corte, cuando existe incompatibilidad entre las cláusulas del convenio y la Constitución, es no hacer una escueta declaración de inexecutableidad, sino limitar el ejercicio de la jurisdicción al examen de las mismas, llevando al conocimiento del Presidente de la República las conclusiones pertinentes, para que este funcionario, en armonía con lo previsto en el ordinal 20 del artículo 120 de la Carta, tome la iniciativa o las medidas del caso.

(Fallo de febrero 27 de 1975; sobre los artículos 2 y 4 de la Ley 8ª de 1973) 29

CONCORDATO CON LA SANTA SEDE. Es constitucional el artículo 1º de la Ley 20 de 1974. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero, Luis Sarmiento Buitrago, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón.

La Ley 20 de 1974, en su aspecto formal es parte de un acto complejo, requisito indispensable para la validez del convenio, tratado público, acuerdo o convención, como quiera nominarse, que la Constitución exige para la celebración de esta clase de pactos entre el Gobierno de Colombia y la Santa Sede (artículo 53 CN). Pero por su aspecto material, incorpora en la legislación nacional una normatividad delimitada en los artículos del pacto que en el texto de la ley se inserta.

El actor, a pesar de las acusaciones que formula contra el referido articulado, limita su acción al acto aprobatorio "con independencia de la validez o invalidez del convenio en su origen" afirmando que se vulnera "el último inciso del artículo 53, el numeral 18 del artículo 76, el artículo 105 y el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia".

El artículo 53 en su inciso 3º faculta al Gobierno "para celebrar con la Santa Sede, Convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de reciproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica".

Págs.

Págs.

Es, pues, una facultad especial que el constituyente colombiano da al Gobierno con la finalidad expresa de regular unas relaciones entre dos potestades, la Iglesia y el Estado, en virtud de que los súbditos o afiliados de aquella lo son también de éste y hay materias comunes a la competencia de ambas potestades. De la celebración de este convenio, surgen, por consiguiente, obligaciones tanto para la iglesia, como para el Estado, que son ley para ambas partes y que es preciso respetar.

Este convenio, denominado Concordato, regulado por mandato propio de la Carta, tiene una categoría especial que lo distingue de los tratados internacionales regidos por los artículos 76-18 y 120-20 del mismo estatuto y su celebración no vulnera estos dos preceptos. Tampoco se encuentra violación del artículo 105 ibídem, porque los miembros del Congreso al expedir la ley aprobatoria de ese pacto interpretan la mayoría católica de la nación en cuyo nombre actúan teniendo en cuenta, según el juramento prestado, la justicia y el bien común, como ordena la Constitución. Menos puede aceptarse que se vulnere el artículo 218 del estatuto supremo, pues la simple aprobación de un convenio, sin consideración a las estipulaciones que contiene, como indica el actor, no comporta reforma de la Carta en ninguna de sus disposiciones; antes bien se cumple estrictamente el artículo 53 de la misma.

Las bases de recíproca deferencia y mutuo respeto que la Constitución exige son conceptos subjetivos cuya apreciación corresponde al Gobierno en primer lugar y luego al Congreso como representante de la Nación; si estas dos ramas del Poder Público encuentran cumplidas en su libre apreciación, tales bases, a la Corte Suprema no incumbe calificarlas, ya que la deferencia y el respeto no son conceptos jurídicos propios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

Si el Gobierno y el Congreso han celebrado y aprobado, respectivamente, el Concordato con la Santa Sede, contenido en la Ley 20 de 1974, tales actos se ajustan al inciso tercero del artículo 53 de la Constitución que los autoriza, sin que, al mismo tiempo, haya infracción de alguno otro de sus mandatos.

(Fallo de septiembre 18 de 1975; sobre la Ley 20 de 1974) ... 162

CONSUMO DE ALCOHOL Y DE TABACO.—Debe repararse en que el texto que otorga facultades extraordinarias, da al Gobierno potestad para regular integralmente “el fenómeno de las drogas o sustancias que producen dependencia física o psíquica, en sus aspectos de control, prevención, represión y rehabilitación”. Establecido científicamente, en conceptos que por sus fundamentos serios, la Corte acoge, que tanto el consumo del alcohol como del tabaco producen aquellas dependencias, resulta consecuencia lógica que el Gobierno estaba autorizado para reglamentar su consumo, y controlar el fenómeno social que produce el mismo.

(Fallo de octubre 30 de 1975. Magistrado ponente; doctor Guillermo González Charry) ... 220

CONTRATOS. *Hacen parte de la función que corresponde al Presidente como suprema autoridad*

administrativa. Los tratados los celebra el Presidente como Jefe del Estado. Cada uno tiene su tramitación especial.—La diferencia entre tratados y convenios destacada en la Constitución de 1886, pero no precisada por el constituyente, desapareció en la reforma de 1945-1968 con la facultad presidencial de celebrar “tratados o convenios” (artículo 120-20) y la función del Congreso de aprobar o improbar “los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”. (76-18). Hoy constitucionalmente no hay diferencia entre tratados y convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional, entendiéndose por estas las que tienen, además, de su carácter jurídico, carácter político.

Pero, la diferencia entre **contratos o convenios** que celebre el Gobierno con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, y los **tratados o convenios** que también celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional, se destaca notoriamente y es necesario precisar.

Los **contratos o convenios** que el Gobierno celebre para el servicio público están regulados por los artículos 76 —ordinales 11 y 16—, y hacen parte de la función que al Presidente corresponde como suprema autoridad administrativa, artículo 120-13 de la Carta; estos contratos se garantizan solamente con la responsabilidad económica del Estado; y aunque las partes contratantes sean organismos o agencias extranjeras o de carácter internacional las vinculaciones que se contraen no son de orden político.

En cambio, los **tratados o convenios** con otros Estados o entidades de derecho internacional tienen su fundamento en los artículos 76-18 y los celebra el Presidente como Jefe del Estado, artículo 120-20; y en estos, el Estado actúa como sujeto de derecho internacional.

Cada uno tiene su tramitación especial, que desde el punto de vista constitucional que preocupa al actor se precisa así: los **contratos** pueden pactarse con autorización previa del Congreso en los términos del 76-11 no así los **tratados** que requieran posterior aprobación de la Rama Legislativa (76-18)

(Fallo de julio 3 de 1975. Magistrado ponente; doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 100

CONTRATOS DEL GOBIERNO.—Los **contratos** que celebre el Gobierno deben sujetarse estrictamente a la ley de autorizaciones pues de no ser así, requieren la posterior aprobación; claramente se encuentra determinado esto en el artículo 76, numerales 11 y 16, como también en el 120, numeral 13 de la Carta; en ambas disposiciones se repite que la celebración de los **contratos** debe ajustarse a la respectiva ley de autorizaciones o “con arreglo a las leyes”.

(Fallo de julio 3 de 1975. Magistrado ponente; doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 100

CONTRIBUCIONES. *En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponerlas. El Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades.*—Los preceptos impugnados son de igual contenido legal, y constan de dos partes, inde-

Págs.

Págs.

pendientes. La primera dispone que "para gozar del reajuste de sueldos ordenado, ... los empleados no requerirán nueva posesión"; la segunda, que es tachada de inconstitucional, agrega: "y sólo deberán pagar el impuesto de timbre por la diferencia de remuneración".

A ojos vistas esta segunda parte, que en el fondo crea un impuesto, no encaja con las facultades extraordinarias de que trata el artículo 3 de la Ley 24 de 1974, pues nada tiene que ver ella con la fijación de las escalas de remuneración ni con el régimen de las prestaciones sociales de los empleos o empleados de la Administración Nacional. Por tanto, al dictarla el Gobierno se excedió en el ejercicio de tales facultades, o sea las desbordó.

La conducta anotada quebranta directamente el ordinal 8 del artículo 118 de la Constitución que ordena dictar los decretos, en ejercicio de las facultades a que se refiere el ordinal 12 del artículo 76, "con la fuerza legislativa que ellos contemplan". E indirectamente, los artículos 43, ya que en tiempo de paz, y para este caso, solamente el Congreso puede imponer contribuciones; el 55 porque arrebata al mismo Congreso su función propia ordinaria, y el 76-12, en cuanto no se cñe a los términos precisos de las facultades.

(Fallo de octubre 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 209

CONTROL CONSTITUCIONAL. Competencia del Consejo de Estado para conocer de Decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 120-14. — El Título XX del Estatuto Magno, sobre jurisdicción constitucional, ha instituido, en materia de decretos dictados por el Gobierno, que cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano corresponde decidir definitivamente sobre la exequibilidad de ellos a la Corte Suprema de Justicia, siempre que se trate de actos producidos en ejercicio de las atribuciones de los artículos 76 ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución Nacional (artículo 214-2ª), y a lo Contencioso Administrativo cuando no sean de los expedidos en ejercicio de esas facultades ni de las de los artículos 121 y 122 del mismo Estatuto (artículo 216 ibídem). El control de estos últimos está atribuido a aquella Corporación en los términos de sus respectivos Parágrafos. Claramente esos preceptos consagran y delimitan competencias constitucionales, de ineludible comprensión. Y en obediencia a ellos, la Corte en sentencia de 18 de agosto de 1972 señaló como inequívoco que la competencia para conocer de Decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 120-14 corresponde al Consejo de Estado. (Fallo de abril 17 de 1975. Magistrado ponente: doctor Juan Benavides Patrón) ... 52

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Tiene competencia para revisar la conformidad, con todo el articulado de la Constitución, de los proyectos y normas legales pertinentes tanto en su forma como en el fondo. — Antigua jurisprudencia de la Corte Suprema (sentencia de octubre 20 de 1913) restringió la competencia de esta entidad

en la guarda de la Constitución que le encomendó el Acto Legislativo número 3 de 1910, en su artículo 41, a las leyes que contravenían preceptos sustanciales de la Carta, más no a las que violaban el procedimiento en su expedición. La jurisprudencia imperante hoy es que en la Constitución no hay "preceptos sustantivos y preceptos adjetivos, normas principales y normas accesorias, reglas de forma y reglas de fondo. A todas las tiene la Corte como del mismo valor y de la misma categoría, superiores por todo concepto a las disposiciones de las leyes comunes". (Sentencia de junio 28 de 1952. G. J. T. 71, página 654/55).

No hay, pues, en la Constitución precepto alguno cuya guarda no se haya entregado a la Corte Suprema.

El artículo 214 de la Constitución, al señalar la competencia de la Corte Suprema, en materia constitucional, en la atribución 1ª comprende los proyectos de ley, por la vía de las objeciones presidenciales, cuando violan la Constitución "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación"; y la atribución 2ª no repite el mismo concepto, porque el Título VII del estatuto, que debe guardar la Corte en su integridad, se refiere a la formación de las leyes.

Acorde con lo anterior, el Decreto 0432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional, al referirse a las acciones de inexecuibilidad, comprende los dos casos "por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución" (artículo 16). De consiguiente, tanto la forma como el fondo de los proyectos y de las normas legales pertinentes, se incluyen en la competencia de la Corte para efectos de revisar su conformidad con todo el articulado de la Constitución.

(Fallo de octubre 16 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 191

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. La atribución segunda que asigna a la Corte el artículo 151 consagra una competencia de carácter penal. — La atribución segunda y especial que asigna a la Corte el artículo 151 para "conocer de las causas que por motivos de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación", consagra una competencia de carácter penal, referente a infracciones criminosas por mal desempeño de funciones oficiales siempre que se atribuyan a ciertos inculpados. Es erróneo interpretar la disposición transcrita incluyendo en la responsabilidad "por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones" en que pueden incurrir algunos dignatarios del Estado, las que acarrearán las meras faltas disciplinarias. La "responsabilidad" de que habla la atribución segunda del artículo 151 es exclusivamente penal y solo se origina por aquellas conductas antijuri-

Págs.

Págs.

dicas que el artículo 97 de la Carta llama "delitos cometidos en ejercicio de funciones". Los artículos 97, regla segunda, y 151, atribución segunda, han de interpretarse conjuntamente, pues ambos organizan un régimen singular de competencias relativas a delitos en que se incurrir por funcionarios en ejercicio de sus labores oficiales, con la única salvedad de la "indignidad por mala conducta", figura sui generis de alcances políticos que es extraña a la atribución segunda del artículo 151. Fuera de esta noción de escaso contorno jurídico, las disposiciones de los artículos 97 y 151 conciden desde el punto de vista delictivo. Ambas se refieren únicamente a hechos criminosos, o si se prefiere decirlo así, a "delitos cometidos en ejercicio de funciones", y, por ende, en todo caso, a "juicio criminal". Si se recuerda como atrás se vió, que el principio sobre legalidad de los delitos pide que éstos se describan con precisión, lo que no sucede con igual rigor en el caso de las faltas disciplinarias, se ve por manera diáfana que esta última clase de conductas no tiene cabida en la prescripción respectiva, por excepcional, que establece el artículo 151. La "responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones", supone un delito, que se comete por razón de éstas y en uso anormal de las mismas.

De tales ilícitos penales entiende la Corte, la cual carece de potestad constitucional para resolver acerca de las faltas disciplinarias a que se contraen los artículos 14, 26, y 25 de la Ley 25 de 1974.

El juzgamiento de las causas indicadas en la función segunda del artículo 151 tiene que ceñirse a las leyes preexistentes y en él ha de observarse la plenitud de las formas del juicio que corresponda, de acuerdo con el artículo 26 de la Carta. Mientras rija, el Código de Procedimiento Penal vigente atiende a esas exigencias procesales cuando instituye que la administración de justicia se ejerce en el ramo penal de manera permanente por la sala de casación de la Corte Suprema de Justicia, a la que otorga competencia funcional, por la naturaleza de los hechos y la calidad de los inculpadlos, para conocer de las causas que por motivos de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes o por mal desempeño de sus funciones se adelantan contra las autoridades que menciona el artículo 151, atribución segunda, y otros empleados públicos de alta categoría (V. artículos 31 y 32-6 etc., c. p. p.).

(Fallo de junio 5 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 82

CORTE SUPREMA Y CONSEJO DE ESTADO. Son los respectivos superiores de los Magistrados del Tribunal Superior de Aduanas y de los Tribunales Administrativos, y, por tanto, tienen competencia para juzgarlos disciplinariamente. — El artículo 64 del Acto Legislativo número 1 de 1945, recogido en la actual Codificación Constitucional en su precepto 160, establece en sus dos primeros incisos: a) Que los Magistrados y Jueces no pueden ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades establecidas en la ley, ni depuestos por causas de infracciones penales sino, en vir-

tud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior; y b) Que esos mismos funcionarios están sujetos a sanciones disciplinarias, que pueden consistir en multa, suspensión o destitución, cuya imposición corresponde también al respectivos cargos. Si el Constituyente de 1968 Legislativo número 1 de 1968, al que corresponde el número 217 de la actual Codificación, creo en vez del anterior Tribunal de Conflictos, que la ley nunca estableció ni organizó, como se lo ordenaba la Carta (A. L. número 1/45 artículo 62), el Tribunal Disciplinario al que le asignó dos funciones específicas: 1) La de dirimir los conflictos de competencia entre las jurisdicciones común y administrativa; y 2) La de sancionar por faltas disciplinarias a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado. Además, facultó a la ley para que fijara su composición y "demás funciones", en donde muchos exegetas de la Carta encuentran que el legislador bien podía, como lo hizo por medio de la ley acusada, asignarle al premencionado Tribunal las funciones atinentes al juzgamiento disciplinario de Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, administrativos y superiores de aduanas, así como también a los jueces, en sus distintas categorías, que los primeros y el último designasen.

Al repasar estos antecedentes, se deduce obviamente que, debiéndose dirimir los conflictos de competencia por entidades no comprometidas, que ya han expresado sus conceptos sobre el problema; y que no teniendo superiores los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, era necesario conferirle atribución para lo primero y competencia para el juzgamiento de éstos por faltas disciplinarias al Tribunal creado con tales objetivos. Lo que no sucede en cuanto a juzgamiento disciplinario de Magistrados y Jueces de inferior categoría, porque ellos sí tenían y tienen superior, que es quien los designa para el desempeño de sus respectivos cargos. Si el Constituyente de 1968 hubiere querido derogar o modificar el texto del artículo 160 de la Carta, lo habría expresado así, entre otras razones porque habiéndose trazado un plan de conjunto, siguiendo el mismo orden, modificando algunos preceptos, derogando otros y dejando intocados los restantes, conservando siempre la numeración anterior, al no proceder en ninguna de las dos primeras formas en relación con el artículo últimamente mencionado no otra puede ser la conclusión.

Es más: si entre las demás funciones a determinar por el legislador, frente al Tribunal Disciplinario, se comprendiesen competencias ya asignadas a otras corporaciones por la propia Carta, se estaría en el caso de leyes, que son de categoría inferior, capaces de modificar preceptos superiores, contenidos en la Ley de Leyes, lo que no es concebible. La Constitución es el estatuto fundamental del Estado, a la cual están sometidas en su actuación todas las Ramas del Poder Público; de manera que una ley ordinaria mal puede disponer, a pretexto de determinar otras funciones a un Tribunal, que una competencia constitucional deje de regir. De lo que se desprende que esas otras funciones se refieren, necesariamente, a las que la Carta no ha asignado

Págs.

Págs.

a entidad o corporación distintas, sin que pueda olvidarse que las normas sobre competencia son de orden público, de interpretación restrictiva y de imposible ampliación por analogía.

Así, por otra parte, lo entendió el propio Gobierno que prohibió la reforma constitucional de 1968 y la creación del Tribunal Disciplinario, en reemplazo del de Conflictos. En efecto, después de establecer como sanciones para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Poder Público las de multa, suspensión o destitución, que son las mismas de que habla la Carta, dió al Tribunal Disciplinario la competencia para conocer de los procesos relacionados con Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Consejeros de Estado (D. L. 250/70, artículo 108-1); a la Corte y al Consejo, el de los relacionados con Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de Aduanas, y Magistrados de los Tribunales Seccionales Administrativos, respectivamente (artículo 109-1); y a las primeras dos entidades mencionadas, las de los jueces, en sus distintas categorías, "cuyo nombramiento les corresponda" (artículo 110).

(Fallo de noviembre 13 de 1975. Magistrado ponente: doctor Aurelio Camacho Rueda)..... 225

CH

CHEQUE. Sus diferencias con la letra de cambio.

Es un medio de pago sustitutivo de la moneda. —

El artículo 717 del Código de Comercio contiene un mandato simple y claro: el cheque será siempre (se subraya) pagadero a la vista. Y por ello, en la segunda parte se expresa: "Cualquier anotación en contrario se tendrá por no puesta". Y si quedara al respecto la menor duda, la parte tercera, que es la objetada, agrega: "El cheque posdatado será pagadero a su presentación".

El cheque es esencialmente un instrumento de pago. Así se deduce, sin posible equívoco, de lo mandado en el artículo 717 comentado, del 713 íbidem y del acervo doctrinario y jurisprudencial vigentes sobre materia de universal dominio.

La Corte, en sentencia de 12 de junio de 1969 expuso:

"Así pues, si la moneda, como generalmente se define, es ante todo un medio de cambio o de pago, y si los depósitos desempeñan un papel análogo es obvio concluir, como primera aproximación, que en economía los depósitos realizables por medio de cheques, creación del sistema bancario, son moneda, o equivalente o sucedáneos de la misma". (G. J. Tomo CXXXVII número 2338).

El Código de Comercio en vigor se apartó del criterio de la Ley 46 de 1923, sobre "instrumentos negociables", que en su artículo 186 disponía: "Un cheque es una letra de cambio girada sobre un banco y pagadera a su presentación. Salvo disposición en contrario, las prescripciones de esta ley sobre letras de cambio pagaderas a su presentación son aplicables al cheque".

Si es verdad que entre la letra de cambio y el cheque existen semejanzas de forma, también lo es que existen diferencias de sustancia que configuran el segundo como un título distinto, con funciones propias y fines económicos y comerciales específicos. La letra de cambio es título de

crédito, al paso que el cheque es un instrumento de pago, sustituto de la moneda, o "equivalente o sucedáneo de la misma" como con acierto lo calificó la Corte.

A las modalidades anteriores procede agregar otras, que contribuyan a definir la calidad jurídica del cheque:

a) La letra está destinada a circular, mientras el cheque está destinado a ser cancelado a su presentación;

b) El cheque es revocable, la letra de cambio no lo es;

c) El cheque demanda provisión de fondos, más la letra no.

En el Título III, del Libro III, artículos 619 a 821, del nuevo Código de Comercio, se reglamentan los "títulos valores", entre los cuales está comprendido el "cheque", con las características consignadas en el artículo 717. Disposición ésta de interés público, comoquiera que ella mira al desarrollo ordenado de la vida social, en algunos de sus aspectos. Por tanto, los convenios de los particulares carecen de valor legal con capacidad para abrogarla o modificarla.

Si, como queda expuesto, el "cheque" no es instrumento de crédito, sino medio de pago, carece de consistencia jurídica el cargo de inconstitucionalidad que el actor deduce. Con efecto:

No hay desprotección de la honra y patrimonio de las personas, cuando no se le da curso a un instrumento que no cumple los requisitos y finalidades que señala la ley.

Por idéntica razón, no existe, un "derecho adquirido" a favor de los mismos beneficiarios y librador.

Y por último, en ninguna forma, directa o indirecta, se lesiona la libertad de empresa y la iniciativa privada.

En consecuencia, la norma final del artículo 717 del Código de Comercio, no quebranta los artículos 16, 30 y 32 de la Carta, u otro precepto de ésta.

(Fallo de octubre 16 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 188

D

DECISIONES DE LA COMISION Y DE LA JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Los tratados que celebra el Presidente de la República y el Congreso aprueba por medio de ley, son obligatorios por imperativo constitucional. — Las decisiones de la Comisión y los actos de la Junta producen resultados en el seno de las naciones que forman el grupo. Decidir si es necesario o conveniente reforzar las determinaciones comunitarias por medio de providencias de derecho interno, es materia que la Constitución colombiana reserva al Ejecutivo, como encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes (artículo 120-2-3) y, sobre todo, por su misión de "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional" (120-20). El Gobierno está capacitado en estos casos para asumir la conducta que deba seguirse y apreciar los motivos que hayan de orientarla. El inciso segundo del artículo 2 de la Ley 8, no obstante, restringe la atribución constitucional del Presidente y únicamente le permite poner

Págs.

Págs.

en vigencia los actos del derecho regional cuando "no modifiquen la legislación o no sean materia del legislador", distingo que es ajeno a la redacción del texto superior que se acaba de citar.

Esa limitación constituye un recorte de competencia. Cuando una norma del derecho regional deba aplicarse, su ejecución se lleva a cabo por mérito propio, directamente, o en la forma que dispongan la Carta comunitaria o el órgano regional competente y según diga, en último término, el Ejecutivo colombiano. La disposición legal que se comenta, al establecer presupuestos a una aptitud del gobierno que la Carta no ha condicionado, la infringe. En este punto la contrariedad entre disposición legislativa y ordenamiento constitucional es notoria.

Acorde con el inciso segundo, el tercero del mismo artículo 2 pone de resalto la intención limitativa del legislador, y refiriéndose a órdenes del gobierno sobre cumplimiento de reglas emanadas de las autoridades andinas, dice: "En cambio, tales decisiones, para su aprobación y entrada en vigencia, deberán ser sometidas al Congreso por el Gobierno, cuando sean materias de competencia del legislador o cuando el Gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores".

Aquí se está en presencia de otra restricción, más definida, a una potestad otorgada por la Constitución al través del artículo 120-20, sin cortapisas. Por donde reaparece el mismo vicio de inexecutable ya indicado: El Gobierno—director de las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y con instituciones internacionales como la creada por el Acuerdo de Cartagena—goza de libertad de acción para escoger los medios más eficaces con el fin de cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados. Es una libertad del Ejecutivo que, por constitucional, la ley no puede cohibir. De ahí que si un texto legal persigue ese fin restrictivo sea inexecutable. Y esto sucede con el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 8, inciso cuya inconstitucionalidad se infiere del estudio hasta aquí realizado.

Todavía más. Los tratados en general que celebra el Presidente de la República y el Congreso aprueba por medio de ley, obligan, (artículos 76-18, 120-20 C. N.). Cumplidos esos trámites, son de suyo obligatorios, por imperativo constitucional; y de ahí que Colombia esté sujeta al cumplimiento de los compromisos contraídos por medio de las convenciones que celebre con otros países o con instituciones internacionales y el Congreso haya aprobado y, en fin, reciban ratificación (V. a título informativo, Ley 7 de 1944). Todo lo cual ha ocurrido con motivo del pacto subregional andino, aprobado, vale destacarlo, por el artículo 1 de la Ley 8 de 73. Y ceñido al trámite de ratificación previsto en el mismo convenio.

Las convenciones internacionales se celebran para ser cumplidas con estrictez y de buena fe. No es admisible sostener que la Constitución, después de ordenar que sean obligatorias, tolere que un acto posterior del Estado las desconozca. Si los acuerdos internacionales tienen fuerza de ley que el Estado no puede desconocer ni siquiera por medio de otra, es evidente que revisten

valía superior a la del acto legislativo que los aprueba. Así lo considera la Constitución en casos muy excepcionales (artículos 3, in fine, 76-18, 120-20, 210).

El mérito constitucional de los tratados, superior al de leyes y decretos, hace que las normas legislativas posteriores a la ley aprobatoria no puedan oponerse al pacto andino. Como este convenio obliga al país no solo por sus estipulaciones de efecto inmediato sino también a tenor de las que crean competencias a favor de las autoridades regionales (V. artículos sobre atribuciones a la Comisión y facultades de la Junta, antes citados), competencias que se imponen a Colombia, es evidente que el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 8 de 73 pugna con el Acuerdo de Cartagena, por las razones siguientes: porque establece condiciones en el sentido de que las decisiones tomadas en virtud del convenio requieren necesariamente, para operar en Colombia, su previa aprobación por el Congreso "cuando sean materias de la competencia del legislador, o modifiquen la legislación existente o cuando el gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores"; y porque tal exigencia pasa por alto el efecto propio que para su derecho derivado consagra por lo común el Acuerdo de Cartagena (V. artículos 6, 7, 29, 30, 32, 47, 48, 50, 66, 75, 82, 109, etc.). Al contrariar el pacto andino, el inciso tercero del artículo 2 infringe también el aparte primero del numeral 18 del artículo 76 de la Carta, que depara eficacia a lo estipulado en acuerdos internacionales.

Conviene decir que esta tesis de inconstitucionalidad no autoriza interpretaciones en el sentido de afirmar que toda determinación originada por el Acuerdo de Cartagena sea indiscutible. No por cierto. Cuando países integrantes de la Zona Andina u órganos de ésta pretendan imponer a otros miembros conductas que les parezcan reñidas con el pacto constitutivo, ellos pueden y deben ocurrir a los medios, así sean insuficientes, que el mismo instrumento prevé para resolver las diferencias sobre interpretación o acerca del entendimiento de las decisiones de la Comisión (artículo 23 del pacto), o a vías internacionales diferentes, que sean idóneas. Las partes tienen recursos contra los actos emanados del Acuerdo de Cartagena. Cuando —ya se indicó— los actos nacionales de desarrollo o ejecución de providencias andinas se reputen contrarios a normas superiores del derecho colombiano, sobre ellos puede ejercerse el control de corrección jurídica aplicable en el país. En fin si un tratado comunitario resulta opuesto a disposición constitucional posterior a su celebración, el gobierno debe negociar las modificaciones a que hubiere lugar, o denunciarlo, en acatamiento a la norma fundamental de su derecho público. Las reflexiones anteriores demuestran que los incisos segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 8 no se avienen con la Constitución, por vulnerar el aparte primero de su artículo 76, numeral 18, relativo a los tratados en general.

Y si se confrontan dichos incisos con el párrafo segundo del propio numeral 18, es dable llegar a conclusiones más precisas.

En efecto, el aparte segundo del numeral 18 del artículo 76 de la Carta proclama que el Estado

puede obligarse, por medio de convenios debidamente aprobados por el Congreso, sobre bases de igualdad y reciprocidad, a que "sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados". Esto es, creada una institución supranacional para la integración económica y con capacidad de dictar reglas regionales por encima del derecho interno (y a tal categoría pertenece la organización instituida por el pacto andino) éste ha de cumplirse en todas sus partes, tanto las que describen objetivos y mecanismos como las que habilitan a sus órganos (la Comisión y la Junta principalmente) para expedir normas de plena eficacia en Colombia. Habida cuenta de que el acuerdo de Cartagena no establece que los actos de sus órganos para adquirir validez necesitan forzosamente, como regla, ser aprobados por el Congreso, resulta patente que los incisos segundo y tercero del artículo 2 acusado, que exigen esas condiciones de aprobación legislativa, quebrantan el carácter obligatorio y directo que al convenio tantas veces mencionado reconoce el párrafo segundo del numeral 18 del artículo 76 de la Carta (V. artículos 6, 7, 29, 30, 33, 48, 50, 66, 75, 82, 109 del pacto andino). Esta infracción constitucional se muestra palpable a través de los cotejos que acaban de efectuarse.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 29

DECISIONES DE LOS ORGANOS COMUNITARIOS.

Es atribución del Presidente el ponerlas en vigencia.—El Presidente de la República dirige "las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional", y en ejercicio de esa aptitud pone en vigencia, a su leal entender, las decisiones emanadas de los órganos comunitarios cuando se trata de entidades como el grupo andino. El constituyente (artículo 120-20) le ha entregado ese radio de operaciones, dejando a su criterio la manera de obrar y, como siempre, responde "por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes" (artículo 130 C. N.). Es una atribución propia del Presidente, que él debe cumplir a plena responsabilidad. Sin embargo, el artículo 4 de la Ley 8 de 1973, en el mismo campo de acción que traza con total amplitud el artículo 120-20, impone al gobierno la necesidad de someter a consultas previas y obligatorias de comisiones del Congreso o de la asesora de relaciones exteriores, cualquier aprobación suya a ciertas decisiones del Acuerdo de Cartagena. Tal sujeción desvirtúa el carácter de prerrogativa presidencial que la Carta confiere a la facultad de que trata su artículo 120-20, y lo viola. Y como esas consultas no han sido previstas en el pacto andino y desatienden abiertamente sus mecanismos, hay clara transgresión del precepto 76-18 del Estatuto Constitucional. Por estos dos aspectos el artículo 4 es inexecutable.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) ... 29

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES.

Debe hacerse por reglamento ejecutivo.—Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Alejandro Cór-

doña Medina, Ernesto Escallón Vargas, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto.

La delegación de funciones del Presidente de la República no puede hacerla la ley. Lo que el artículo 136 de la Carta establece es que "las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley"; pero el que determina cuáles de esas funciones delega es el mismo Presidente.

El artículo 266 del Código de Comercio manda que "el Presidente de la República ejercerá, por medio de la Superintendencia de Sociedades, la inspección y vigilancia de las sociedades comerciales no sometidas al control de la Superintendencia Bancaria..." y el 267 ibidem, numeral 1º, determina que, entre sus atribuciones el Superintendente de Sociedades tendrá la de "ejercer la inspección y vigilancia" sobre las Compañías indicadas en los literales a) a d), lo que claramente significa que la inspección de las sociedades mercantiles, atribuida por el numeral 15 del artículo 120 de la Constitución al Presidente, queda delegada en el Superintendente de Sociedades por imperio de los citados preceptos y no "por medio del reglamento ejecutivo" que perfecciona la autorización de delegar funciones precisadas en la ley, según lo explica el fallo arriba comentado y que interpreta correctamente la citada norma constitucional. Y la misma objeción es valedera respecto de las facultades de inspección atribuidas directamente en los otros numerales del citado artículo 267 al Superintendente dicho, sin que medie el acto Presidencial de delegación.

Es manifiesta, por tanto, la inconstitucionalidad de los citados preceptos.

(Fallo de septiembre 11 de 1975; sobre el Decreto 410 de 1971) 181

DELITOS Y FALTAS DISCIPLINARIAS.

Diferencias.—Las acciones delictivas requieren ser descritas puntualmente, con indicación de sus elementos compositivos, en la ley que las consagra. Relativamente a funcionarios son típicos, por ejemplo, los llamados "Delitos contra la Administración Pública" y "Delitos contra la Administración de Justicia", de que tratan los Títulos III y IV, Libro Segundo, parte especial, del Código Penal, disposiciones que también rozan con particulares, en ciertas circunstancias. Y en cuanto a las penas condignas, el mismo Código las determina y les fija escalas a efectos de graduarlas, imprimiéndoles las consecuencias que tienen para las personas de los delincuentes, en particular para la libertad de ellos, y a veces en su hacienda.

Las faltas disciplinarias, en cambio, no son diseñadas con el mismo pormenor, y de ordinario se las señala en diversos ordenamientos por vía genérica, que dan margen de apreciación a quien haya de calificarlas, pudiendo éste, para bien de la función pública, decidir en algunas circunstancias si un hecho ofrece aspectos suficientemente reprobables para justificar o no un correctivo disciplinario. Este proceder se aleja del principio sobre la legalidad de los delitos. Y las represiones disciplinarias, además de latas e in-

Págs.

Págs.

dividualizables según la sana crítica del juzgador, se refiere siempre a la situación del inculpado en calidad de funcionario, de modo que apenas le afectan en relación con el servicio público, o sea con la actividad que atienda (amonestación, anotación en la hoja de vida, multa deducible del sueldo, suspensión, destitución, etc.). Obsérvese, en fin, que la represión disciplinaria es independiente de la penal, de modo que si el acto de un funcionario es a la vez de naturaleza penal y de carácter disciplinario, el sujeto infractor puede ser sancionado tanto por el delito como por la falta disciplinaria, con cada uno de los correctivos previstos en los mandatos pertinentes.

Por lo que va notado, amén de otras razones, se afirma autorizadamente que no forma parte del derecho penal el disciplinario, constituido el último por reglas que miran ante todo al normal y satisfactorio desarrollo de los servicios adscritos a los empleados públicos. Y cuando éstos incumplan sus obligaciones funcionales, ello no les hace incurrir en las penas propiamente dichas que sancionan los delitos definidos como tales por la ley.

De los hechos cometidos por funcionarios con ocasión de sus deberes oficiales y que la ley haya incorporado expresamente en la esfera penal, conoce la justicia de esta clase, con observancia de las normas del código de procedimiento respectivo (Decreto 409 de 1971 y reglas subsiguientes). Lo que se pliega al artículo 26 de la Carta. (Fallo de junio 5 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 82

DEMANDAS DE INEXEQUIBILIDAD CONTRA LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS PÚBLICOS. — Una jurisprudencia iniciada en 1914 y cuya cita oficial más cercana es de 1971, sostiene que la Corte no es competente para decidir demandas de inexequibilidad contra leyes aprobatorias de tratados públicos. (V. Sala Plena, 6 julio de 1914, G. J. número 1147 y 1148, p. 9 y ss. 18 noviembre 1930, G. J. número 1833 p. 233 ss. 6 diciembre 1930, G. J. número 1833 p. 248-249; julio 26 1971). Si se lleva en cuenta que las disposiciones de la Ley 8 de 1973 concretamente demandadas (inciso primero, segundo y tercero del artículo 2 y artículo 4) no son aprobatorias del Acuerdo de Cartagena —aprobación que imparte el artículo 1 de la misma Ley 8— no es el caso de excluir las de la aplicación general del artículo 214 referido, que, se repite, confiere a la Corte facultad para decidir "sobre la inexequibilidad de todas las leyes". Como los artículos acusados no aprueban ningún pacto internacional sino que tratan de regular los efectos de las medidas que puedan adoptar la Comisión y la Junta o "los organismos que desarrollen el Acuerdo Subregional Andino", no sería pertinente incluirlos en la excepción jurisprudencial referente solo a leyes que aprueben tratados, aun si la Corte insistiera en los puntos de vista aludidos. Esta índole excepcional de la jurisprudencia citada impediría su extensión al negocio de autos tal como se desprende de la sentencia fechada en 18 de marzo de 1941 (V. G. J. número 1966 a 1968, p. 704 ss.). De consiguiente, esta Corporación goza de com-

petencia para conocer de la demanda presentada por los ciudadanos González Chaparro y Paredes Mansfield.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 29

DEMANDA INEPTA. — Salvedad de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, José Eduardo Gnecco C., Mario Alario D'Filippo, Miguel Angel García, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero. Cuando para investir a una persona de funciones públicas, se requiere calificación especial de requisitos o calidades exigidas por la Constitución o la ley, los actos que confluyen a otorgar dicha investidura son dependientes y conforman, por lo mismo, una modalidad del acto complejo. En el caso presente, se trata del nombramiento de un Consejero de Estado que legalmente requiere confirmación y posesión para que se dé la investidura. La demanda sólo comprende el nombramiento cuando ha debido esperar a que se produjera la confirmación, pues, ya se dijo, aquél por sí solo no confiere atribuciones para ejercer el cargo; por tanto, se trata de una demanda ostensiblemente inepta.

(Fallo de enero 30 de 1975; sobre la demanda de nulidad del nombramiento como Consejero de Estado del doctor Carlos Restrepo Piedrahíta)... 13

DEMANDA INEPTA. — Una demanda en materia constitucional es admisible para trámite cuando, examinada en sus aspectos externos formales, se acomoda a los requisitos que señala la ley, como son 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.

Cuando aparece acusada únicamente una de las normas que conforman un régimen jurídico; en otras palabras, debiendo ser dos o más, y no uno solo los preceptos legales materia de la acusación, 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.

(Fallo de febrero 6 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 20

DEMANDA INEPTA. Toda las disposiciones que integran una proposición jurídica, deben quedar comprendidas en la demanda. — Salvamento de voto del Magistrado doctor: Guillermo González Charry.

Con todo respeto me aparto de la decisión anterior, por estar de acuerdo con el concepto del Procurador General sobre la ineptitud de la demanda, fundada en anterior doctrina de esta Corporación. Dicha doctrina no exige como se le quiere atribuir, requisitos distintos a los señalados por el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, sino que, dentro de un criterio lógico, y cuando se trata de varias disposiciones que integran o deben integrar una proposición jurídica, afirma

Págs.

Págs.

que todas deben quedar comprendidas en la demanda, y por lo mismo, todas deben ser transcritas y señaladas con entera precisión. Como tal es el caso presente y ese requisito no se cumplió, estimo que la demanda es inepta y que la Corte no ha debido entrar a considerar el fondo del problema.

(Fallo de marzo 13 de 1975; sobre el artículo 660 del Decreto 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal) 44

DETENCION PREVENTIVA. Medida cautelar por medio de la cual se adopta una precaución. — La detención preventiva, esa custodia del inculpado, es medida cautelar, y no cumplimiento de una pena privativa de libertad. Se toma antes de la sentencia que ponga fin al juicio. Por medio de un auto de detención preventiva no se juzga. Se adopta una precaución, principalmente a efectos probatorios, y para evitar así mismo una eventual evasión del inculpado. Todo con carácter de urgente y a breve término. Por ello está rodeado este acto procesal de garantías, de seguridades que impidan abusos o desconocimiento de la libertad individual, cautelas que el artículo 23 indica someramente así: mandamiento escrito de autoridad competente; formalidades legales y motivo previamente definido en las leyes.

(Fallo de marzo 6 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 41

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ. La ley no puede invadir el campo que la Constitución reserva a la iniciativa de los respectivos Concejos. — Contiene la Carta, desde sus orígenes, una serie de principios que son bases insustituibles de la organización republicana y de la autonomía administrativa de las secciones territoriales, que rigen para todos los municipios o distritos municipales del país, incluyendo el Distrito Especial de Bogotá, a saber, entre otros: la existencia de un Alcalde, agente del gobierno y jefe de la administración local; el funcionamiento de un concejo de origen popular directo, a cuyo cargo está ordenar todo lo conveniente a los intereses distritales (organización administrativa, expedición del presupuesto, nombramiento de Personero, Tesorero y demás funcionarios determinados por la ley) autonomía patrimonial con las consecuencias y efectos jurídicos que la misma Constitución consagra.

En ningún caso, por tanto, la ley con base en el artículo 199 de la Constitución, puede llegar al extremo de sustituir al Concejo Distrital de Bogotá en la función primordial de "ordenar por medio de acuerdos lo conveniente para la administración del Distrito" tal como lo prevén los ordinales 1º y 3º del artículo 197 del mismo estatuto. La ley, debe limitarse, y este es el verdadero alcance de la reforma de 1945 (artículo 199), a suministrar las normas generales, o pautas, dentro de las cuales el Concejo Distrital cumple sus funciones.

La facultad legislativa de organizar el Distrito Especial de Bogotá por fuera del régimen ordinario, no puede entenderse en el sentido de colocar a Bogotá, Capital de la República y sede de los poderes centrales, en condiciones administrativas inferiores a las de los demás municipios o

distritos municipales, haciéndola objeto de una "capitis diminutio", o de una tutela solo necesaria para los entes de nula o deficiente auto-determinación.

La atribución 3ª del artículo 197 de la Constitución faculta a los Concejos para "determinar la estructura de la Administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos" de esta manera por virtud de la reforma de 1968 se reafirma el régimen democrático de la representación popular en las diferentes secciones territoriales y se reitera la autonomía municipal para la organización interna de su administración.

(Fallo de mayo 15 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 60

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ. La ley especial, directamente y el Concejo con base en ella, puede señalar la estructura de la administración distrital y las funciones generales de sus órganos — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de la Vega y Alfonso Feláez Ocampo.

El artículo 199, incide fundamentalmente en el alcance del numeral 3º del artículo 197, puesto que ambos se refieren al señalamiento de la estructura de la administración municipal; el primero, en cuanto autoriza al legislador para organizar la Capital como Distrito Especial, lo que obviamente comprende tal estructura, y el segundo en cuanto dispone igual cosa para todos los municipios restantes, a cargo del Concejo Municipal. Ya, sin el artículo 199, tal "estructura" podía ser fijada por los Concejos, pero "con arreglo a la ley", o lo que es lo mismo, era ésta y sigue siéndolo para los demás, el estatuto primordial que señalaba a todos los cabildos las bases de organización de los municipios, salvo lo que antes se ha dicho sobre algunos textos de la Constitución. Hoy, después de la expedición del artículo 199, que corresponde a la enmienda de 1945, el Municipio de Bogotá, llamado Distrito Especial y Capital de la República, debe tener leyes (básicas) que señalen dicha estructura, y a ella debe someterse el Concejo. El principio, en sí mismo, no contiene, pues ninguna novedad, salvo la de haber recibido el legislador, del constituyente, autorización para separarse del régimen administrativo municipal ordinario en orden a procurar una organización y administración diferentes para la Capital.

La aplicación y alcance del artículo 199 de la Carta, es que la ley especial, directamente y el Concejo con base en ella, pueden señalar la estructura de la administración distrital y las funciones generales de sus órganos, y que luego la administración, a través del Alcalde, Jefe constitucional de ella, señala las funciones especiales de los empleados que deben atenderla.

(Fallo de mayo 15 de 1975) (sobre el artículo 25 del Decreto-ley 3133 de 1968) 60

DISTRITO ESPECIAL (BOGOTÁ). Está sujeta a un régimen administrativo excepcional distinto al régimen municipal ordinario. — Conforme al artículo 199 de la Carta, "la ciudad de Bogotá,

Págs.

Págs.

Capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley". Se prevé así el establecimiento de un régimen administrativo excepcional para la Capital del país, en atención a la importancia de la entidad, al número cada vez mayor de habitantes que tiene y al funcionamiento de los servicios públicos que le son propios. Sobresalen en el texto constitucional dos rasgos fundamentales: a) Que la capital sea organizada como un Distrito Especial; b) Que dicha organización no está necesariamente sometida al régimen administrativo municipal ordinario, esto es, al previsto en la Constitución para todos los municipios del país.

La Constitución consagra una serie de normas anejas al sistema republicano, que no pueden ser desconocidas o contrarias por la ley, so pretexto de organizar al Distrito Especial; y otras reglas de carácter específico, atinentes a la ciudad de Bogotá, o Capital de la República, que tampoco pueden ser alteradas. A las primeras pertenecen, por ejemplo, el de que haya un Alcalde que es a la vez agente del Gobierno y Jefe de la Administración (artículos 109 y 201); que haya un Concejo Municipal cuyos miembros sean de elección popular (artículo 196); que ese Concejo disponga, por regla general, y por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración; que vote las contribuciones y gastos locales con arreglo a la Constitución, y a la ley; que expida anualmente el presupuesto de rentas y gastos y elija Personero y Tesorero y los demás funcionarios que requiera la administración y que la ley determine (numerales 1, 2, 5 y 6A 197); el de que sus bienes son propios y gozan de la misma protección que los de los particulares (artículo 183). Hacen parte de las segundas, por ejemplo, el nombramiento del Alcalde por el Presidente de la República, (artículo 109), la distribución de ciertas rentas entre Bogotá y Cundinamarca (artículo 200) y las atribuciones especiales sobre iniciativas de Acuerdos relativos a determinadas materias (artículo 189 parágrafo).

Esos preceptos que, se repite, responden unos a la ideología política de la Constitución, y obedecen otros a las necesidades propias de la Capital, no pueden ser desconocidos por las leyes que organicen el Distrito Especial. Sólo es factible a ellas dictar las que estén enderezadas a disponer y desarrollar su sistema de administración, objetivo para el cual fueron autorizadas por el artículo 199 de la Carta.

El citado artículo 199, en lo que plantea la demanda, se relaciona con el alcance del numeral 3º del artículo 197 y con el inciso 1º del artículo 198, puesto que los dos primeros se refieren al señalamiento de la estructura de la administración municipal; el uno, en cuanto autoriza al legislador para organizar la Capital como Distrito Especial, lo que obviamente comprende tal estructura; el otro en cuanto dispone igual cosa para todos los municipios restantes como atribución del Concejo y el último en cuanto faculta al legislador para establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Ya, sin el artículo 199, aquella "estructura" podía ser fijada por los Concejos, pero "con arreglo a la ley", o lo que es lo mismo, era ésta y sigue siéndolo, el estatuto primordial que señala a todos los Cabildos las bases de organización de los municipios, salvo lo que antes se ha dicho sobre algunos textos de la Constitución. Hoy después de la expedición del artículo 199, que corresponde a la enmienda de 1945, el Municipio de Bogotá, llamado Distrito Especial y Capital de la República, debe tener leyes (básicas) que señalen dicha estructura, y a ellas debe someterse el Concejo. El principio, en sí mismo, no contiene, pues, ninguna novedad, salvo la, de haber recibido el legislador, del constituyente (artículos 198-1 y 199) autorización expresa para separarse del régimen administrativo municipal ordinario en orden a procurar una organización y administración diferentes para la Capital. (Fallo de julio 17 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 124

DISTRITO ESPECIAL (BOGOTA). Se asimila a las condiciones de Departamento. — "... el hecho de que la enmienda constitucional de 1945 hubiera erigido al Alcalde de Bogotá en agente directo del Presidente, implica que rompió, respecto de aquel funcionario, el hilo jerárquico tradicional que marca la centralización política y que va directamente del Presidente a los Gobernadores y éstos a los Alcaldes, para ponerlo en forma directa e inmediata bajo la dependencia del Presidente, sustrayéndolo a la autoridad departamental. Y la circunstancia de que hubiera señalado al Distrito patrimonio, y rentas especiales para distribuir con el Departamento de Cundinamarca, en la proporción que señale la ley, pone de relieve el otro extremo que remata la autonomía del mismo, con lo cual, como lo advirtió la Corte, quedó asimilado más a un Departamento que a un municipio corriente. Tal asimilación se robustece y hace más patente con el régimen de administración especial que se le ha dado y que aún puede dársele con apoyo en lo dispuesto por los artículos 198 y 199 de la Carta, y con el otorgamiento al Alcalde de iniciativa sobre los Acuerdos que vayan a regular materias especiales que en lo departamental deben dictar las Asambleas, a iniciativa de los Gobernadores. (189-parágrafo).

(Fallo de julio 17 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 124

E

ELECCION DE LOS CONSEJEROS DE ESTADO.
La cooptación. — El artículo 12 del Plebiscito de 1957, modificó el artículo 136 de la Constitución, sometiendo la elección de Consejeros de Estado al sistema denominado "de la cooptación".

En relación con la carrera judicial, cabe anotar que por mandato de la ley los Magistrados del Consejo de Estado no quedan comprendidos, en esta, aunque figuren en el primer orden de las categorías. (Decreto legislativo 250 de 1970, artículos 35 y 36). La cual armoniza en un todo con el sistema de la cooptación que permite la elección por la respectiva entidad, teniendo en cuenta

Págs.

Págs.

únicamente los requisitos constitucionales y el procedimiento interno reglamentario.
 (Fallo de enero 30 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 13

ENTIDADES TERRITORIALES. Su autonomía patrimonial y administrativa no es absoluta. — Como lo ha advertido la Corte en numerosos fallos, la autonomía patrimonial y administrativa de que gozan los Departamentos, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no es absoluta. Una interpretación en sentido opuesto, vulneraría la unidad política del Estado colombiano, y estaría en pugna, además, con la misma Constitución que consagra como atribución privativa del Congreso, que ejerce por medio de las leyes, la de regular el servicio público. (Artículo 76). En fallo del 12 de diciembre de 1941, la Corporación dijo: "Conviene no perder de vista que el Estado Colombiano se ha dado una organización política unitaria, y que es en la Nación donde reside esencialmente la soberanía. A las secciones, Departamentos y Municipios, se les ha reconocido una relativa autonomía administrativa, PERO DEBEN EJERCERLA DENTRO DE 'LA ORBITA DE ACCIÓN QUE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES LES HAYAN SEÑALADO'". (Gaceta Judicial número 1978 página 164).

Al identificar la Constitución la "propiedad" de las entidades territoriales con la "propiedad privada", no se quiso exonerarla de las obligaciones y cargas que tiene ésta de acuerdo con principios insitos en la misma Carta, artículos 30, 32, 33, 36, y 37, los cuales se inspiran en la primacía del interés público social. De no ser así, se le habrían otorgado las garantías de que gozan los particulares respecto de su patrimonio, sin contraprestación alguna de su parte para la comunidad, con olvido de su esencia y destino. La garantía que el artículo 183 de la Constitución presta a las entidades territoriales, en la praxis no puede exceder los límites jurídicos y sociales señalados en el artículo 30 para la "propiedad privada". Con mayor razón si esos bienes y rentas conforman "la propiedad pública" afecta, desde sus orígenes a la organización y prestación del servicio público, en general.

Los Departamentos tienen independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución (artículo 182), norma ésta que rige la interpretación de las concordancias sobre la misma materia, y de modo especial las del artículo 187 que señala las atribuciones de las Asambleas, que ejercen por medio de ordenanzas. La primera de ellas, textualmente dice: "Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales (se subraya), la prestación de los servicios a cargo del Departamento".

A ojos vista se advierte que el régimen jurídico de administración de los departamentos a través de las asambleas, no es absoluto, sino por el contrario, limitado por la misma Constitución y por la ley, y de manera específica cuando se trata de "la prestación de los servicios a cargo del departamento" (artículo 187-1).

Lo expuesto en sentir de la Corte es suficiente para concluir que el estatuto acusado, que se dirige a la regulación de un servicio público básico, de orden nacional, como es el de salud, no interfiere ni desconoce la autonomía o independencia administrativa de los departamentos y las atribuciones propias de los gobernadores, como jefes de la administración seccional. Idénticas reflexiones caben en relación con los municipios y el Distrito Especial de Bogotá. Como lo dispone el artículo 197, los Concejos ejercen sus atribuciones administrativas "conforme a la ley"; pauta obligatoria para el Concejo Distrital.

(Fallo de agosto 21 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 138

ENTIDADES TERRITORIALES. La administración de sus bienes no puede separarse de la propiedad de los mismos. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Juan Benavides Patrón, Mario Alario D'Filippo, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, Miguel Angel García B., Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez.

Una cosa es regular un servicio público (y el de la salud es acaso el más importante) y otra, la toma por el Estado de la administración y dirección de las entidades que lo prestan y que es lo que constituye, en el fondo, el mecanismo del decreto cuestionado respecto de las entidades adscritas, y que se proyecta sobre las entidades vinculadas, que son las personas jurídicas de derecho privado, ya que el artículo 37 ordena que "toda organización hospitalaria u organismo de salud adscrito o vinculado", deberá ajustarse a las normas del presente decreto "para recibir auxilios o aportes que provengan, directa o indirectamente, de la Nación o del Presupuesto de los Servicios Seccionales de Salud".

(Fallo de agosto 21 de 1975; sobre el Decreto 056 de 1975) 146

ESTADO DE SITIO. Decreto declaratorio. El examen de su constitucionalidad sólo se refiere a los requisitos esenciales de la firma del Presidente y todos sus Ministros y la consulta previa al Consejo de Estado. — El gobierno puede "declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella" por decreto que debe llevar la firma del Presidente y de todos los Ministros y consultarse previamente con el Consejo de Estado (artículos 121, 141, C. N.).

El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado.

La revisión de la Corte se reduce a estos extremos. No puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del gobierno, de modo discrecional.

(Fallo de julio 3 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 103

Págs.

Págs.

ESTADO DE SITIO. Estado de Derecho. "...si a pesar de la turbación del orden público pueden funcionar y funcionan efectivamente las autoridades jurisdiccionales, ningún motivo circunstancial o de simple conveniencia justifica ante la Constitución Nacional que la autoridad política tome para sí la administración de justicia en cualquiera de sus grados o jerarquías". — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón y José María Velasco Guerrero.

El Estado de Derecho se organiza institucionalmente sobre las bases de la separación de las Ramas del Poder Público, con el establecimiento específico y concreto de las competencias que a cada una de ellas corresponde.

La Rama Jurisdiccional, que se ejerce por la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y los juzgados que establece la ley (artículo 58, tiene su jerarquía constitucionalmente estructurada (artículos 147 y ss.), sin que pueda la ley, y menos decretos transitorios, crear jueces distintos a los previstos en las normas citadas, ni despojarla de las atribuciones. De la misma manera, diversas normas del Estatuto Político asignan competencia al Congreso Nacional y al Ejecutivo.

En Derecho Público, más aún que en cualquiera otra rama del ordenamiento jurídico, las competencias son restrictivas, es decir, deben estar previstas expresamente, sin que sea dable deducirlas por interpretación analógica o extensiva y por ello las creadas o asignadas por la Constitución no pueden variarse, extenderse, suspenderse o restringirse, sino en los casos y dentro de las condiciones expresa y taxativamente señaladas en la misma Carta.

Cuando el artículo 26 de la Carta dispone que "nadie podrá ser juzgado sino... ante Tribunal competente", instituye el "juez natural", es decir, el destinado permanentemente para el efecto por la Constitución, en la forma prescrita por toda la doctrina procesal penal. Tal es, de otra parte, la tradición constitucional colombiana, así haya sido permanentemente desvirtuada.

(Fallo de julio 10 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1142 de 1975) ... 107

ESTADO DE SITIO Y CRIMINALIDAD COMUN. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

La sentencia sostiene que "estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes", es decir, que existe conexidad entre los preceptos cuya inconstitucionalidad afirmamos y los factores generadores del desorden. Sin embargo, la sola lectura de esas normas permite llegar a la inequívoca conclusión de que con la represión de los delitos comunes por la justicia militar no se solucionarán los bloqueos a las vías públicas, los incendios, las pedreas, los motines, etc., sobre los cuales debe ejercerse una acción preventiva que corresponde fundamentalmente a la fuerza pública y no a la jurisdicción. Sostenemos, pues, que no existe relación alguna entre las causas de la conmoción y las

medidas jurisdiccionales tomadas para conjurarlos.

(Fallo de julio 10 de 1975; sobre el Decreto legislativo 1142 de 1975) 109

ESTADO DE SITIO. Le es extraño a la Justicia Penal Militar el juzgamiento de los particulares, por cualquier delito. — Salvamento de voto del Magistrado doctor: Humberto Barrera Domínguez.

"...el decreto en referencia y los que han atribuido en esta nueva oportunidad de estado de sitio competencia a los jueces penales militares para juzgar a particulares, por delitos comunes, ha ampliado el ámbito de la excepción que regula el artículo 170, pues ya no solamente se juzga por la jurisdicción castrense a los militares en servicio activo, sino también a quienes no lo son y aun por delitos comunes.

"De consiguiente, tales decretos, en ese orden, tienen el alcance de preceptos modificadores de la Carta, vale decir, de nuevas normas de la Constitución Nacional".

(Fallo de diciembre 11 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 2407 de 1975) ... 230

ESTADO DE SITIO. Para empezar a cumplirse una pena cualquiera se exige la plenitud de formas de cada juicio. — El artículo 3º dispone que los sindicados de delitos de secuestro y extorsión y los conexas con éstos, serán remitidos una vez dictada la sentencia condenatoria de primera instancia a la Isla Prisión de Gorgona. Esta norma suspende la aplicación del artículo 599 del Código de Justicia Penal Militar en cuanto la retención de los sindicados debe cumplirse en la Isla Prisión de Gorgona sin que exista "sentencia ejecutoriada" bastando para ese efecto... "una sentencia condenatoria de primera instancia". En cuanto a la frase final "en donde comenzará a cumplir la pena impuesta" pugna con el artículo 26 de la Constitución que exige la plenitud de las formas propias de cada juicio para que pueda empezar a cumplirse una pena cualquiera. Dada la alarma social que estos ilícitos originan, la medida es conducente al restablecimiento del orden.

(Fallo de agosto 14 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 134

ESTADO DE SITIO. La jurisdicción está limitada por la competencia. — El artículo 4º se refiere a la instrucción de los procesos cuya sanción se atribuye a la Justicia Penal Militar, e indica que para tal efecto son competentes además de los Jueces de Instrucción Penal Militar los Jueces de Instrucción Criminal, mediante comisión que les impartan los respectivos jueces de primera instancia castrense. Esta reglamentación que busca la colaboración de los funcionarios de la justicia ordinaria a la militar, no pugna con precepto alguno de la Constitución.

Empero, la proposición final de este artículo "y tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional" entendida como competencia para el ejercicio de la jurisdicción, vulnera varios preceptos de la Carta, en cuanto se refiere a los Jueces de Instrucción Criminal, dependientes de Tribunales Superiores.

Págs.

Págs.

Al efecto, la jurisdicción, concepto genérico que implica la potestad de administrar justicia, está limitada por la competencia que se asigna a determinados funcionarios conforme a la naturaleza de los asuntos y al lugar donde se ejerce. Los Magistrados de Tribunal y los Jueces jerárquicamente dependientes no pueden adquirir competencia legal fuera del Distrito Judicial a que pertenecen por disponerlo así los artículos 7, 152 y 157 de la Constitución.

El servicio de la justicia tiene que sujetarse a la división territorial que prevé la Constitución y prestarse dentro de los límites de cada departamento, pues solamente "las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general", reza el artículo 7º.

Si bien es cierto que en algunos departamentos hay dos Tribunales Superiores, no puede existir un Tribunal que comprenda dos o más departamentos.

De lo anterior se deduce que la jurisdicción y competencia de los Tribunales y de los Jueces que de ellos dependen, solamente puede ejercerse dentro de los límites de su respectivo territorio y que las comisiones que se les confieran por los jueces castrenses deben ceñirse al límite de la respectiva competencia constitucional, sin que esto sea óbice para que puedan salir del propio territorio en busca de las pruebas demostrativas de los ilícitos cuya investigación les compete.

(Fallo de agosto 14 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 134

ESTADO DE SITIO. El decreto viola las competencias constitucionales.— Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero, Mario Alario D'Filippo.

"... los poderes que surgen para el Gobierno de la aplicación del artículo 121 de la Constitución, no van hasta el despojo de la competencia asignada por la Carta Política a la Rama Jurisdiccional para otorgarla a autoridades administrativas (comandantes de unidades militares).

"... cuando el artículo 4º del Estatuto cuestionado ordena a los jueces de instrucción criminal cumplir las comisiones de los comandantes de unidades militares, se viola el principio de la separación de las ramas del poder público y de las competencias constitucionales asignadas a cada una de ellas".

(Fallo de agosto 14 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1412 de 1975) ... 136

ESTADO DE SITIO. Derecho de Defensa. Es lesionado por el decreto en estudio.— Salvamento de voto del Magistrado doctor: Alvaro Luna Gómez. "... el artículo 3º del Decreto 1412 de 1975 hace referencia a situaciones que se presentan a partir de la "sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de Secuestro y Extorsión y demás delitos conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar".

Dentro de la segunda instancia de esta clase de procesos cuyo conocimiento corresponde a la

justicia castrense, el artículo 593 del Código respectivo señala un término "para que las partes pidan y señalen las pruebas conducentes". La violación de esta norma, como lo ha sostenido la Corporación, conculca en materia grave el derecho de defensa, por lo cual con ello se infringe el artículo 26 de la Carta. Esa lesión del derecho de defensa se presenta, entre otros casos, cuando el sentenciado en primera instancia es colocado en incapacidad de ejercer de manera efectiva ese mismo derecho, que vendría a ser lo que ocurriría al enviarlo, antes de ser condenado en definitiva, a la Isla Prisión Gorgona, lejos del proceso, lejos de su cuidado y vigilancia sobre él, lejos del defensor, a quien podría orientar sobre determinadas circunstancias que podrían ser acreditadas en tal etapa probatoria, luego se le hace nugatorio ese derecho".

(Fallo de agosto 14 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1412 de 1975) ... 136

ESTADO DE SITIO. El decreto no suspende las seguridades constitucionales.— No es de notar suspensión de ninguna seguridad constitucional, de las establecidas para tiempo de sosiego público en los artículos 20 y 23 a 28 C. N., a saber: definición de la infracción y de su correctivo por medio de la ley (en este caso el decreto en estudio); determinación de los funcionarios instructores y falladores encargados de la misión represiva, es decir, competencia; necesidad de un proceso con observancia general de las formas específicas señaladas para el juzgamiento, derecho de defensa personal y directa de los inculcados o por medio de abogado escogido por ellos o nombrado de oficio; y condena posterior a juicio legítimo. Y, en más, recurso de alzada ante dignatarios del Estado y presencia obligatoria del Ministerio Público, sostén de la ley y defensor del orden social.

(Fallo de agosto 28 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) ... 150

ESTADO DE SITIO. El control constitucional ejercido por la Corte no abarca el decreto que establece o levanta el estado de sitio.— Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, Miguel Angel García, Aurelio Camacho Rueda, José Eduardo Gnecco C., Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, Alvaro Luna Gómez.

Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara turbado o restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los de-

Págs.

Págs.

cretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto, o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7) en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden. (Artículo 121-8).

(Fallo de julio 3 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1136 de 1975) ... 105

ESTADO DE SITIO. El control constitucional no puede limitarse simplemente al aspecto de forma del decreto que lo declara.—Salvamento de voto del Magistrado doctor: Luis Sarmiento Buitrago.

El Decreto número 1136, de 12 de junio del año en curso, reúne los requisitos de forma exigidos por el artículo 121 de la Carta en cuanto se ha expedido con la firma de todos los Ministros y se ha solicitado previamente el concepto del Consejo de Estado. Además existen, como en los considerandos del mismo se anota, perturbaciones que afectan el orden público en el territorio señalado. Es, por consiguiente, constitucional la declaración de estado de sitio y el Presidente se halla investido de las facultades inherentes a tal situación jurídica.

(Fallo de julio 3 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1136) ... 104

ESTADO DE SITIO. El Decreto 1533 quebranta el artículo 26 de la Carta.—Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Ernesto Escallón Vargas, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero.

El artículo 26 de la Constitución consagra un complejo de garantías dirigido a preservar la libertad individual frente al extravío o la desviación de las autoridades jurisdiccionales, pero fundamentalmente; de los funcionarios gubernamentales. De esas garantías no es la menos importante la que se refiere al derecho de defensa, en su sentido estricto, que se traduce en la irrefragable potestad del acusado para explicar su comportamiento a través de la declaración sin juramento, intervenir personalmente en los actos procesales del juzgamiento sin limitación distinta a la de la inconducencia de

su conducta, designar con entera y absoluta libertad, sin interferencias de ningún género, su apoderado o defensor potestad esta que no puede serle arrebatada por el Estado, so pretexto de realizar juzgamientos masivos sin antecedentes en la historia del derecho procesal penal. La limitación cronológica en el ejercicio de la defensa reitera el quebrantamiento de vitales garantías, y torna el rito procesal en dispositivo para encubrir la eventual arbitrariedad de las autoridades.

(Fallo de agosto 28 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1533 de 1975) ... 152

ESTADO DE SITIO.—Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

El Decreto 2407 se aleja en su redacción de los principios jurídicos universales, otorga amplios poderes a los juzgadores quebrantando así la garantía de la tipicidad, y por la vaguedad e imprecisión de sus normas, resulta prácticamente imposible desentrañar su contenido.

(Fallo de diciembre 11 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 2407 de 1975) ... 233

ESTADO DE SITIO. Sus normas deben tener precisión conceptual e idiomática.—Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Eustorgio Sarría y Alvaro Luna Gómez.

Las normas de excepción que se dicten dentro del "estado de sitio" regido por el artículo 121 de la Constitución, son, por lo general, restrictivas de la libertad individual; y las de carácter penal exhiben características de intimidación y represión que se consideran apropiadas a una situación conflictiva que amenaza la seguridad del Estado y el ejercicio normal del poder público.

Por tal razón, deben concebirse y redactarse en armonía con los principios científicos de la materia; uno de los cuales, quizá el más importante, es el de la precisión conceptual e idiomática. Claro es que esta observación, y su respuesta negativa, no inciden directamente en el aspecto de la constitucionalidad de la norma, pero sí pueden hacerlo en forma indirecta con el resultado inequívoco del quebrantamiento de las garantías jurídicas institucionales.

(Fallo de diciembre 11 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 2407 de 1975) ... 232

ESTADO DE SITIO. Etapas de su normación jurídica. Las medidas destinadas a restablecer el orden son de carácter transitorio.—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; previo concepto del Consejo de Estado.
- 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

Págs.

Págo.

como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior.

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 normas 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.

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.

(Fallo de julio 10 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 107

ESTADO DE SITIO. Garantía del artículo 28 de la Constitución. "Nullum crimen sine lege, nulla poenanna sine lege". El "motín" no aparece en la ley penal prohibido ni menos sancionado como delito. — El toque de queda, la prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público, y la prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas, son medidas que restringen o limitan el ejercicio de la libertad humana en diferentes aspectos.

El sometimiento a la jurisdicción penal militar de los delitos señalados en el artículo 2º del Decreto número 1142 y la definición de la responsabilidad de sus autores mediante Consejos de Guerra Verbales, significa para los civiles la suspensión transitoria de la garantía constitucional de la jurisdicción ordinaria. Se amplía en esta forma la jurisdicción Penal Militar organizada conforme al artículo 170 de la Carta. Todas estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes a esa finalidad, o sea que exhiben las características propias, de naturaleza jurídica, contempladas y autorizadas en el artículo 121 de la Constitución Política.

Con todo cabe observar: el artículo 28, inciso 1º, dispone que "aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente (subraya la Corte) se haya prohibido el hecho y determinado la pena correspondiente". El "motín", hecho comprendido en la enumeración del artículo 2º del Decreto que se revisa, no aparece en la ley penal prohibido ni menos sancionado como delito. Por tanto, al someterse a la jurisdicción Penal Militar, como delito, y obviamente a ser penado el responsable o responsables, se quebranta la garantía constitucional que establece la norma citada, la cual consagra dos cánones fundamentales de la ley penal: nullum crimen sine lege y nulla poenanna sine lege.

(Fallo de julio 10 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 107

EXENCIONES DE IMPUESTOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. — El artículo 183 de la Constitución, al garantizar a las entidades territoriales la propiedad de sus bienes y rentas, prohíbe a todos los "órganos que integran el Complejo del Poder y que están dotados de atribuciones para dictar normas con vigor sobre todo el territorio nacional, así como sobre la vida departamental y municipal", conceder exenciones respecto de derechos o impuestos cuyo producto causado les pertenece. (Véase sentencia de 14 de marzo de 1972).

(Fallo de septiembre 25 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 176

F

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. — No es que el vicio radique en haber producido modificaciones en unas normas del Código Civil; porque si el ejercicio legítimo de unas facultades extraordinarias, se desplaza sobre materia regulada parcial o totalmente por algún código, las alteraciones que a este se produzcan, son consecuencia natural de la dinámica legislativa y no vicio de inexequibilidad. En el caso que se estudia la violación de la Carta resulta de haber regulado, con fundamento en facultades extraordinarias, una materia no prevista en la ley que las contiene.

(Fallo de febrero 20 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) ... 27

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. — Cuando el Congreso inviste al Gobierno de facultades extraordinarias para señalar la estructura de la Administración, éste puede normalmente ejercer la misma competencia del Congreso sobre la materia, pero sometido a las pautas de precisión y temporalidad señaladas por el artículo 76-12. (Fallo de marzo 13 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 48

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria y Humberto Murcia Ballén.

En estricta técnica jurídica, no es conducente deducir una violación de la Carta cuando el Gobierno, al ejercer unas facultades extraordinarias sobre determinadas materias, produce alguna incidencia en legislaciones distintas pero que de algún modo se relacionaban con aquéllas. Lo importante para el mantenimiento riguroso de la Constitución es que el Gobierno al ejecutar aquellas facultades, no rebase la materia a que ellas se refieren. La incidencia que ello pueda tener en legislaciones generales o especiales, es consecuencia normal de la actividad legislativa, que no conlleva, per se, vicio de inconstitucionalidad.

(Fallo de marzo 13 de 1975; sobre los literales j) y k), del artículo 3º, del Decreto extraordinario número 623 de 1974) ... 51

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. — Derogación ajustada a la ley de autorizaciones, por incompatibilidad con la nueva legislación. — Como consecuencia de los artículos 291, 292,

Págs.

Págs.

295 y 296 C. C. en vigor antes del Decreto 2820, el artículo 316 del mismo código, refiriéndose a las situaciones que aquellos textos consideraban y solo concernían al padre en su calidad de único usufructuario y administrador de los bienes de sus hijos menores, disponía:

"Artículo 316 C. C. Cuando se hace al hijo una donación, o se le deja una herencia o legado bajo condición de obtener la emancipación, no tendrá el padre el usufructo de estos bienes y se entenderá cumplir así la condición.

"Tampoco tendrá la administración de estos bienes si así lo exige expresamente el donante o testador".

Por el juego de una presunción relativa a una condición, ésta se presumía cumplida como si fuese expresamente establecida.

Hoy, después de imponerse igualdad entre padre y madre en lo que hace al usufructo y administración legales de bienes de los hijos, con las excepciones que contempla la ley, el artículo 316, que solo prevé situaciones atinentes al padre y no a la madre, carece de razón de ser. O sea, es incompatible con los artículos 26, 27, 29 y 30 del Decreto 2820. Y dada tal incompatibilidad, el artículo 316 del Código Civil quedó derogado indirectamente, o, como también suele decirse, tácitamente. El artículo 70 del Decreto 2820, al enumerar, entre las disposiciones que él deroga, el artículo 316, se ajustó al artículo 1 de la Ley de autorizaciones extraordinarias 24 de 74, que lo capacitó para prescindir de "las normas que sean incompatibles con la nueva legislación". La derogación del artículo 316 es exequible.

(Fallo de septiembre 11 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) ... 181

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. — La Ley 24 no autorizó al Ejecutivo para reformar el artículo 312 y al proceder el gobierno a privarlo de vigencia asumió facultades que no se le habían conferido, con infracción del precepto 118-8 de la Carta, relacionado con el 76-12.

(Fallo de septiembre 11 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) ... 181

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Extralimitación en su ejercicio. — Salvamento de voto del Magistrado doctor: Juan Hernández Sáenz. La emancipación, que puede ser voluntaria, legal o judicial, no es un atributo o un derivado de la patria potestad sino precisamente la finalización de ella (C.C. artículo 312).

Esto significa que cuanto se diga, se legisle o se predique respecto de la emancipación no puede repugnar respecto de la patria potestad, por cuanto son fenómenos jurídicos distintos. Y menos aún puede repugnar a la patria potestad lo que se exprese sobre donaciones, herencias o legados, porque entonces la disimilitud ya es tajante.

Y como el propósito, que se deriva de su mismo tenor literal, del artículo 316 es interpretar la voluntad del donante o testador cuando condicionan su acto gratuito a la emancipación del donatario, heredero o legatario a un equivalente de privar del usufructo de los bienes que comprenda la donación, la herencia o el

legado a quien ejerza la patria potestad del beneficiario de la gratuidad, fuese el padre como antes, o el padre y la madre conjuntamente, como ahora, y bien claro se ve cómo no existe incompatibilidad ninguna entre el nuevo régimen igualitario en derechos y obligaciones entre mujeres y varones y el dicho artículo 316. Era patente, por lo tanto, la inexequibilidad del artículo 70 del Decreto 2820 acusado, en cuanto derogó el 316 del Código Civil, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por el artículo 1º de la Ley 24 de 1974, desde luego que dicho texto del Código no contrariaba, ni podía contrariar por cuanto regulaba materia distinta, "la nueva legislación" a que las facultades se referían.

(Fallo de septiembre 11 de 1975; sobre el artículo 70 del Decreto 2820 de 1974)..... 185

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. La derogación del artículo 316 del Código Civil rebasa los límites de las facultades. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Aurelio Camacho Rueda, José Enrique Arboleda Valencia, Ernesto Escallón Vargas, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Luis Enrique Romero Soto, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Córdoba Medina.

El artículo 316 citado no otorga derecho alguno ni al padre ni a la madre, ni a ambos. Por el contrario, les quita el derecho de usufructo de los bienes del hijo de familia que éste recibe gratuitamente bajo condición de ser emancipado. En cambio, concede un clarísimo derecho al hijo en ese evento; el de gozar del usufructo de sus bienes sin que tenga que salir de la patria potestad de sus padres. El beneficiario único de la norma contenida en el artículo 316 es, pues el hijo; por lo cual, derogar esa norma, entraña, sin lugar a duda, quitar al hijo un preciso derecho. Y es claro que entre las facultades que tiene el gobierno, dimanadas de la Ley 24 de 1974, no está la de suprimir derechos de los hijos. Todas las potestades conferidas por el artículo 1º de dicha ley, se encaminan a otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones.

(Fallo de septiembre 11 de 1975; sobre el artículo 70 del Decreto 2820 de 1975)..... 186

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. El Presidente puede hacer uso o no de la competencia que le atribuye la facultad para legislar. Efecto de la inexequibilidad. — Al expedir el Presidente de la República el Decreto 2821 de 1974, en su artículo 1º se cionó al tenor de la facultad conferida, tomando literalmente el artículo 1º del Decreto 2247 del mismo año que había sido declarado inexequible por la Corte Suprema en sentencia de noviembre 19 de 1974, por no satisfacer las exigencias del artículo 122 del Estatuto Supremo.

El efecto de la inexequibilidad es dejar sin validez la norma que pugna con la Constitución, o sea que no puede continuar ejecutándose porque queda excluida del orden jurídico; ante este postulado, el artículo 1º del Decreto

2247 desapareció jurídicamente con la declaración de inexecutable y solo pudo ser tomado por el legislador como referencia o base para la nueva ley (decreto extraordinario) que es la acusada en esta acción pública.

La ley de facultades (23 de 1974) tampoco dió carácter de ley a las disposiciones del Decreto 2247 declaradas inexecutable por la Corte, puesto que facultar para legislar es simplemente atribuir una competencia al Presidente, de la que este puede hacer uso o prescindir.

Por lo anterior no puede aceptarse la afirmación del Procurador General de que "el Presidente de la República debía limitarse a reproducir mecánicamente un texto contenido en otro ordenamiento preexistente", para llegar a la ineptitud sustancial de la demanda, por haber dejado de acusar el artículo 1º (erróneamente se cita el 2º) de la ley de facultades. No preexistía, en derecho, el ordenamiento legal que en esta demanda se acusa.

(Fallo de junio 5 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago)

90

FONDOS GANADEROS. Pueden ser nacionales, departamentales o municipales.— Los fondos ganaderos organizados por la ley como sociedades comerciales de economía mixta pueden tener el carácter de nacionales, departamentales o municipales, según la entidad que las cree, Congreso, Asambleas Departamentales o Concejos, respectivamente; y todas tienen el respaldo constitucional (artículos 76-10, 187-6, y 197-4); debiendo las de estas dos últimas categorías llenar estrictamente los requisitos que establezca la ley.

Del artículo 26 de la Ley 5ª de 1973, se deduce que los fondos ganaderos constituidos por aportes oficiales y privados pueden ser exclusivamente del orden departamental o municipal, según que el aporte oficial pertenezca únicamente a cada una de tales entidades.

Pero aquellos fondos ganaderos a que se refiere exclusivamente la Ley 5ª de 1973 en los que el aporte oficial se integra con patrimonio de la nación o de los departamentos, municipios o territorios nacionales deben constituirse como sociedades anónimas del orden nacional, y sujetarse a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, para tener derecho a los beneficios que otorga la referida ley.

La participación de las entidades descentralizadas territorialmente que hace la ley, no excluye la de las entidades descentralizadas por servicios como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y aún otras sociedades de economía mixta, según clara expresión del C. de Co. al reglamentar las sociedades de economía mixta (artículo 467).

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago)

37

II

INEXEQUIBILIDAD POR EXCESO DE FACULTADES Y VIOLACION DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. — Salvamento de voto del Magistrado doctor: José Eduardo Gnecco C.

El artículo 3º de dicho decreto es inexecutable, porque al disponer que la administración de las entidades adscritas estará a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Salud, sin excluir a las de los órdenes departamental y municipal, viola el artículo 194 de la Constitución Nacional, en sus ordinales 2º y 6º, pues corresponde al Gobernador dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos y demás entidades descentralizadas departamentales son sus agentes. El artículo 3º arrebató esa función constitucional al Jefe de la Administración Departamental, para atribuirla a un organismo creado por el propio decreto. Lo mismo sucede con las entidades del orden Municipal por ser el Alcalde el Jefe de la Administración Municipal según el artículo 201 de la Constitución, que resulta violado.

El artículo 39 del Decreto 056, que autoriza a la Dirección del Sistema Nacional para tomar en forma transitoria "la dirección administrativa y técnica de los Hospitales que por razones de orden público, social administrativo y técnico, estén funcionando de manera inconveniente a juicio del Ministerio de Salud Pública", porque esa intervención solo puede hacerse respecto de los hospitales que estén organizados como instituciones de utilidad común, en virtud de la inspección y vigilancia que ejerce el Presidente de la República sobre las mismas en desarrollo del ordinal 19 del artículo 120 de la Carta, pero no en relación con aquellos que no lo estén, pues sobre éstos solo es posible intervenir "por mandato de la ley", como lo ordena el artículo 32 de la Constitución, y está claro que la ley de facultades, la 9 de 1973, nada dispuso sobre el particular.

(Fallo de agosto 21 de 1975; sobre el Decreto 056 de 1975)

147

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO.

Solo algunos gastos públicos la reclaman.— Las excepciones enumeradas, como tales excepciones, reclaman entendimiento restrictivo, y por ello no es dable concluir que del inciso 2 del artículo 79 se infiera que todo gasto público, sin distinciones, tiene que ordenarse mediante leyes dictadas o reformadas por la sola iniciativa del Gobierno. Al contrario; la regla antes invocada prevé que los ordenamientos legales "pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho", salvo disposición constitucional contraria. Y ya se vió que la lista de leyes sobre expensas oficiales consignada en el inciso segundo del artículo 79, en ninguno de sus renglones habla de gastos públicos en términos absolutos sino de algunos de ellos, taxativamente enunciados, únicos que reclaman la iniciativa gubernamental, y que, de acuerdo con el mandato que se analiza, son:

— Erogaciones para planes y programas de desarrollo.

— Fijación de las escalas de remuneración dentro de las cuales el Gobierno determinará el emolumento correspondiente a los distintos empleos administrativos (artículo 120-21) y régi-

Págs.

Págs.

men de prestaciones de los funcionarios también pertenecientes a la administración nacional, sector que no comprende a los senadores y representantes y servidores del congreso, ni a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que actúan ante ellos (artículo 142 C. N.).

— Inversiones públicas.

— Participaciones o transferencias de rentas nacionales.

— Aportes del Estado en sociedades industriales y comerciales.

— Y exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, con salvedad respecto de las relativas a las exenciones personales al gravamen sobre la renta y complementarios, las cuales pueden asimismo ser propuestas por los miembros del Congreso.

(Fallo de enero 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 7

J

JUSTICIA PENAL MILITAR. — El cambio de competencia que se deja anotado es temporal, pues se prevé sólo para el tiempo que dure el estado de sitio, y según el sentido del Decreto y sus antecedentes, se encamina a reprimir por medios rápidos y eficaces, los hechos delictuosos de caracteres graves que a juicio del Gobierno han determinado la perturbación causante del Estado de Sitio. La garantía de que los jueces ordinarios conozcan de estos hechos en tiempo de paz, se substituye transitoriamente sin afectar el debido proceso, pues se somete a las personas que incurran en alguno o algunos de los delitos que el decreto señala, a un juez que es constitucionalmente competente dentro del estado de sitio, y a procedimientos claros y preestablecidos que contemplan el derecho de defensa de los procesados, garantía ésta que debe mantenerse en todo tiempo.

(Fallo de julio 10 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 114

JUSTICIA PENAL MILITAR. El Decreto 1250 quebranta la Carta Política en sus artículos 2, 26, 28, 58, 61 y 170. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

“... si el factor de perturbación del orden público es el crecimiento de la delincuencia común, lógicamente debería adscribirse la función de juzgar a todos los sindicados a la Justicia Penal Militar.

Tenemos que expresar también nuestra preocupación por las dificultades que puede ocasionar la aplicación de las normas cuestionadas, por cuanto el inciso 1º del artículo 2º dispone que las infracciones para cuyo juzgamiento se otorga competencia a la Justicia Militar serán “entendidas en los términos del Código Penal”, y sin embargo en todos los literales del mismo artículo se crean nuevos tipos penales, algunos de ellos diversos a los descritos en el Estatuto de las Penas, en forma tal que el juzgador no sabe si en cada caso concreto debe aplicar las normas del Código o las del Decreto; y en este último

caso se encontraría con el escollo de que no se conmina ninguna pena para las conductas tenidas como punibles.

(Fallo de julio 10 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1250 de 26 de junio de 1975) 117

JURISDICCION. La detención preventiva es una medida de carácter jurisdiccional y solo puede decretarse por quien tenga la investidura de juez. No debe confundirse con la captura, la cual puede ser llevada a cabo por autoridades administrativas y aun por los simples particulares. — La jurisdicción, en sus diversas manifestaciones, entre las cuales se cuenta la penal, es, ante todo, una potestad cuyo titular es el Estado quien la ejerce por medio de jueces y otros funcionarios públicos, esto es, por una organización que la Carta denomina “Rama Jurisdiccional del Poder Público” la que consigue, por la aplicación de normas legales, los fines que le son propios, entre ellos primordialmente, el de mantener la paz y el orden por medio del derecho. Tal potestad, como su nombre lo indica, es un poder de coacción sobre los particulares que, en el campo penal y, más precisamente en el de los procedimientos penales, se manifiesta en una facultad de coerción sobre el sujeto pasivo de la acción penal, esto es, sobre el imputado, quien adquiere la obligación general de someterse al proceso que se adelanta en su contra y sufrir la pena que le fuere impuesta.

De ese deber general de sometimiento al proceso, deriva para el inculcado la obligación de comparecer personalmente cuando la ley exija su presencia y de mantenerse a disposición del juez durante la tramitación del mismo.

Consecuencia de ese deber de comparecer al juicio es el de someterse a las medidas coercitivas, tanto personales como reales, que el legislador establezca para asegurar los fines del proceso. Entre las primeras figura la restricción de la libertad de movimientos que es una medida de carácter estrictamente jurisdiccional y de naturaleza cautelar no solo para que se pueda hacer efectiva la pena sino también para evitar que el imputado, en libertad, pueda perturbar el proceso y aun cometer otros delitos.

La detención preventiva es, en consecuencia, una medida de carácter jurisdiccional que, en su ejecución, debe adecuarse a las normas del procedimiento penal principalmente a las que señalan los fundamentos en que es obligatorio apoyarla y que comportan una valoración tanto de los hechos como del derecho, la cual es de naturaleza esencialmente jurisdiccional al punto que solo puede decretarse por quien tenga, en forma permanente o excepcional, la investidura de juez.

No es, pues, como dice el demandante, una medida de carácter administrativo y afirmar lo contrario es confundir una situación de derecho, como es la detención preventiva con un estado de hecho cual es la captura.

Esta puede ser llevada a cabo por autoridades administrativas y aun por los simples particulares. Pero aquella sólo pueden decretarla los jueces, o agentes públicos investidos expresamente de la función jurisdiccional, conforme a una reglamentación legal de carácter estricto,

Págs.

Págs.

como tienen que serlo las que limitan la libertad personal y que en nuestro derecho están contenidas en el Capítulo II del Título V del Libro II del Código de Procedimiento Penal (artículos 436 y siguientes).

(Fallo de junio 26 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 95

JURISDICCION PENAL MILITAR. La ampliación de su radio de acción es acto típico del estado de sitio. La Corte reitera lo dicho en sentencia de enero 15 de 1973. — La función jurisdiccional se ejerce por órganos previstos en la Constitución: unos singularizados por la misma y otros por la ley. Los primeros son los comúnmente denominados "órganos judiciales", a saber: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Tribunales Administrativos, los Jueces Superiores, los Jueces de Menores, los Jueces de Instrucción Criminal, los Jueces de Circuito y los Jueces Municipales.

Las siguientes normas de la Constitución, en su contenido y alcance, concuerdan con lo dicho: artículos 58, 136, 137, 139 141, 147, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157 y 158; Plebiscito de 1957, artículo 12.

Los segundos, como el contemplado en el Decreto 1413 de 1975 que se revisa, creado por la ley, con fundamento en la Constitución, si bien es cierto que ejercen de modo excepcional la función jurisdiccional no tiene la autonomía, ni la estabilidad, ni la categoría de los primeros, o sea de los llamados "órganos judiciales". La ley puede ampliar o no su radio de competencia, modificar su integración, o el sistema de nombramiento de sus miembros y el período de su ejercicio. En cambio, en relación con la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales y Jueces mencionados en el punto de esta consideración, existen normas constitucionales que garantizan su independencia funcional, su sistema de elección, su período de ejercicio, su integración, el monto de sus asignaciones, en fin, su permanencia y vinculación al servicio de la justicia. Y es claro, que respecto de estos "órganos judiciales" la ley no puede adoptar preceptos, que directa o indirectamente, desconozcan esas garantías. Y tampoco el Presidente de la República, en ejercicio de los poderes de estado de sitio, puede hacerlo. Lo cual no obsta para que la ley determine el número de sus miembros según las necesidades del caso.

(Fallo de 31 de julio de 1975. Magistrado Ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 130

JURISDICCION PENAL MILITAR. No forma parte del Organó Judicial. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero.

"...cuando la sentencia en su consideración segunda precisa y especifica los órganos o instituciones que ejercen la Rama Jurisdiccional del Poder Público, contradice abiertamente las previsiones del artículo 58 de la Carta y quebranta el artículo 31 del Código de Procedimiento Penal, que no ha sido declarado inexecutable".

(Fallo de julio 31 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1413 de 1975) ... 132

JURISDICCION PENAL MILITAR. Su estructura no puede ser alterada sino por el Congreso. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alfonso Peláez Ocampo.

"...el Tribunal Superior Militar y los Jueces Militares, hacen parte de la estructura de una de las ramas del Poder Público, que es la Jurisdiccional, y tienen como función las de aplicar el derecho en la especialidad castrense. Sus funciones y modo de ejercerlas se hallan previstas en la Constitución y desarrolladas en la Ley. Las urgencias de un estado de perturbación pueden justificar que esas funciones se aumenten o disminuyan, o como ha venido ocurriendo, se hagan transitorios cambios de competencia para que, por medios que se presumen más rápidos y psicológicamente más efectivos, esa jurisdicción especial conozca de negocios que comúnmente son de competencia de la justicia ordinaria. Pero la estructura misma del organismo, no puede ser alterada mediante la creación o disminución de Salas, o Magistrados en los Tribunales o de Jueces, porque ello vale tanto como alterar la estructura misma de la Rama Jurisdiccional, hecho que no parece ser conducente ni necesario para el restablecimiento del orden, sino que por su naturaleza compete resolver al Congreso. Este fue, en nuestro sentir, el alcance del fallo de la Corte fechado el 27 de abril de 1972, cuando, al declarar exequible el Decreto 421 de 23 de marzo de 1972 que alteró el régimen de vacaciones de los Jueces de Instrucción Criminal aceptó que mediante las atribuciones del artículo 121 podían introducirse cambios en ciertas funciones de los órganos del Estado, cuando ello se hiciera necesario para guardar mejor y más efectivamente los derechos ciudadanos, pero no alterar la conformación y estructura de tales órganos".

(Fallo de julio 31 de 1975; sobre el Decreto legislativo número 1413 de 1975) ... 132

II

LEGISLACION. — Busca el constituyente con las exigencias indicadas en los artículos 77 y 92 de la Carta tecnificar la legislación, facilitar la información y consultar y dar certeza a las decisiones tomadas por el legislador. No son de pequeña cuantía estos propósitos.

(Fallo de octubre 16 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 191

LEYES. PUEDEN TENER ORIGEN EN CUALQUIERA DE LAS DOS CAMARAS. Excepciones. — Existe regla constitucional sobre presentación de proyectos de leyes, las que "pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho" (artículo 79, inciso 1). Esa norma general sufre algunas excepciones, y entre ellas destaca la consagrada en el inciso 2 del mismo artículo 79, ya copiado, el cual reserva al gobierno la potestad de poner a consideración del Congreso los proyectos que conciernan a lo siguiente:

— Ley orgánica del presupuesto, esto es, sobre procedimiento y otros requisitos que precisa ob-

Págs.

Págs.

servar en la formación y ejecución del presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

— **Planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas**, con inclusión de los recursos e inversiones necesarios al cumplimiento de los mismos. Entre estos cálculos deben figurar las inversiones privadas que se solicitan a los particulares cuando la planificación es concertada, caso en el cual, para atraer al capital privado a la ejecución de obras comprendidas en los planes, se le ofrecen ventajas y alicientes, por lo común de índole tributaria.

— **Estructura de la administración nacional** (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) y **determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleados y el régimen de prestaciones sociales**. Nótese que la fijación de escalas y reglas acerca de remuneraciones, según expresa el inciso 2 del artículo 79, sólo se relacionan con la "administración nacional", es decir, con funcionarios de la Rama Ejecutiva (V. artículos 55, 57). Dicho texto no mira a Senadores y Representantes (artículos 56 y 113) ni a los servidores de las Cámaras (artículos 103, 5ª, 208, parágrafo). El mandato que se glosa tampoco atañe a miembros de la rama jurisdiccional (artículo 58) que tiene funciones distintas y separadas (artículo 55) o a empleados de ésta, cuyos cargos, sueldos y prestaciones incumben fijar a la ley, sin restricciones en cuanto a iniciativa, por no quedar comprendidos en la excepción que contempla específicamente el artículo 76-9 en relación con el 79-2, y estar sometidos en lo tocante a condiciones de elección de magistrados y jueces y garantías de independencia a textos especiales de la Carta (artículos 150, 155, 156, 157, 158, 160, etc.) y en todo lo demás, a un régimen legal carente de cortapisas relativas a la autonomía del legislador, salvo en el punto que señala el artículo 153 (V. además artículos 58, 147, 152, 154, 158, inciso 3, 164, 161). Como es evidente, la administración se distingue de la legislación y de la jurisdicción, y de ahí que Constitución y leyes, por la lógica del sistema político colombiano, consideren a las autoridades que cumplen esos cometidos esenciales de modo diferente (V. por ejemplo, ley 24 de 1974, artículo 3). Los funcionarios de la administración, los legisladores y sus empleados, los jueces y auxiliares de la Rama Jurisdiccional obedecen a estatutos especiales, y, de modo particular, las reglas que les son aplicables en punto a remuneraciones laborales no son comunes. Lo que hace que la excepción que contempla el artículo 79-2 respecto de la "administración nacional" y que, por excepcional, no puede extenderse a los encargados de legislar y juzgar, sólo comprende a los miembros de la primera, únicamente a ellos, en lo que toca a escalas de remuneración y régimen de prestaciones sociales (Véase en el mismo sentido sentencia 13 diciembre 1972).

— **Pautas genéricas para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio monetario y el comercio exterior y modificar los aranceles y demás disposiciones referentes a las aduanas; materias que por su naturaleza exigen datos y co-**

nocimientos que normalmente conoce y maneja el gobierno, encargado de llevarlas a efecto así en lo interno como en el orden internacional.

— **Inversiones públicas**, esto es, erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser en algún modo económicamente productivas o que toman cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamadas también, "de capital", por oposición a las de "funcionamiento", que se hallan destinadas por lo común a extinguirse con su empleo; denominaciones éstas que, según el uso general, deben tenerse en cuenta para interpretar el alcance de las "inversiones públicas" de que habla el inciso 2 del artículo 79. Por esto se afirma con acierto que la restricción sobre iniciativa parlamentaria de proyectos de ley que originen gastos sólo hace referencia a los de inversión. Lo que obviamente no incluye los de funcionamiento sino en las hipótesis previstas de manera señalada por la Constitución.

— **Inversiones privadas**, o sea aplicación de caudales particulares a fines sociales, por orden del legislador; lo que ordinariamente no es propio de éste, ya que la organización constitucional descansa en la propiedad privada, la libre iniciativa y la libertad de empresa, las cuales no puede desconocer la ley sino en extremos muy excepcionales, dominados por motivos superiores de utilidad pública y mediante manifestaciones y trámites previstos en la Carta (V. artículos 30, 31, 32, 33, 34, 37, 39, etc.).

— **Participaciones en las rentas nacionales o transferencias de la mismas**, cuyas consecuencias económicas y fiscales se encuentra el Ejecutivo en mejor capacidad de apreciar.

— **Aportes a empresas industriales o comerciales del Estado**, a cuyas autoridades ejecutivas, así como toca poner en obra las leyes que decreten su creación, también debe de corresponder la iniciativa indispensable para poderlas constituir.

— **Por último, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales**, porque la necesidad de instituir las y sus consecuencias pueden ser juzgadas más cabalmente por el gobierno, ya que la administración valora directamente los resultados tributarios al través de la ejecución presupuestal, y a ella compete cuidar de la exacta recaudación de las rentas y ordenar su inversión (artículos 120-11, 208). Sin embargo, y dada la importancia política y económica de tales exenciones, está previsto que para las personales del impuesto sobre la renta y complementarios, los miembros del Congreso, recuperando en parte una tradicional aptitud, tendrán libre iniciativa (artículo 79, inciso 3).

(Fallo de enero 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega)

7

LIBERTADES CIVILES, ECONOMICAS Y POLITICAS. La garantía suprema de la libertad humana radica en el cumplimiento y desarrollo legislativo de los deberes sociales de los particulares y del Estado. — Los derechos que hacen referencia a la vida, a la libertad personal y a la propiedad, son derechos que merecen protección y garantía de exigibilidad. Esencialmente constituyen el núcleo intangible del sistema político de la democracia constitucional; rigen como principios superiores al orden jurídico po-

Págs.

Página.

sitivo, aun cuando no estén consignados expresamente en un texto legal. Encarnan ellos, en su conjunto, la dignidad del hombre.

En el transcurso de los años se labora de modo incesante en un esfuerzo encaminado a clasificar y delimitar estas libertades. Y se dice: "Algunas de ellas, por ejemplo, la libertad de opinión y de asociación, que en un principio eran inequívocas, han tenido que ser de nuevo definidas y profundizadas a la luz de la experiencia; la libertad de opinión es inútil cuando no incluye la libertad de información; la libertad de asociación ha sido extendida a organizaciones y asociaciones políticas. Otros derechos han perdido mucho de su antigua importancia, como por ejemplo, la libertad de reunión, ya que la propaganda política en la actualidad, se realiza fundamentalmente a través de la radio, televisión y prensa y mucho menos por mítines y reuniones" (KARL LOEWENSTEIN. Teoría de la Constitución. Página 391. Ediciones Ariel, Barcelona, 1964).

Estas libertades inherentes a la persona, que por lo común se denominan libertades civiles, se distinguen de las libertades económicas y políticas. Dentro de la primera categoría, o sea de las civiles, está la defensa contra la detención arbitraria o *habeas corpus*; la inviolabilidad del domicilio; la protección contra la confiscación; la libertad y el secreto de correspondencia y otros medios de comunicación; la libertad de residencia dentro del territorio nacional, la libre asociación y la autonomía en las determinaciones concretas de las relaciones de familia.

La segunda categoría, o sea la de las libertades económicas, abarca todo aquello que cobija el concepto de autodeterminación económica; la libertad de la actividad económica en general, la libertad de elección de profesión, la libertad de contrato.

Y en cuanto a la tercera, o sea la categoría de las libertades políticas, se relaciona directamente con la participación del individuo en el proceso político; libertad de opinión pública, de reunión, derecho al sufragio libre y secreto y posibilidad de acceso, en igualdad de condiciones, al servicio público.

Se ha operado de este modo, en el ámbito de los distintos estados, en mayor o menor grado, la estructuración de un régimen democrático funcional o social, y no meramente político. Por ello se afirma que el Estado de Derecho Moderno no puede ser otro que el que garantiza, mediante su organización jurídica, la libertad humana cimentada en la seguridad económica, social y cultural, tal como lo establece la Constitución colombiana y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Con justeza la Constitución de 1886 denominó el Título 3º DE LOS DERECHOS CIVILES Y GARANTIAS SOCIALES. En su texto y versión actuales resume, en fórmulas clásicas y modernas, las libertades, y los derechos civiles, económicos y políticos que de ellas derivan, y que para un mayor grado de bondad, débense vincular con el poder de elección directa (artículo 171) y con la obligación de defensa de la independencia nacional y sus instituciones (artículo 165). Este compendio de preceptos, que exige in-

terpretación y aplicación acordes, entraña las bases de la **democracia social**.

Pero es manifiesto que la garantía suprema de la libertad humana radica en el cumplimiento y desarrollo legislativo de los deberes sociales de los particulares y del Estado, como en términos insustituibles lo consagra el artículo 16, con las consecuencias jurídicas previstas en el 20.

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 66

LIBERTAD DE TRABAJO. Está limitada por el interés público o social. — En verdad, el artículo 39 de la Constitución garantiza la libertad de trabajo al declarar que toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Pero la misma norma establece dos modalidades al respecto: a) la ley puede exigir títulos de idoneidad, o sea de capacidad técnica y moral; y b) la ley puede reglamentar su ejercicio. En otros términos, la libertad de trabajo, como todas las demás libertades, no es absoluta, sino limitada; límite que lo demarca el interés público o social.

De otra parte, la práctica legal de la libertad de trabajo (artículo 39), es inseparable de la obligación social que el trabajo tiene y los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 17), de la primacía del interés público o social (artículo 30) y de la sujeción de la actividad que el trabajo envuelve, a los postulados "del bien común" "el desarrollo integral". "la justicia social" y el "mejoramiento armónico e integrado de la comunidad" (artículo 32).

Estas mismas opiniones deben mantenerse en relación con la norma del artículo 40. Su particularidad hace más exigente y rigurosa la reglamentación de la profesión de abogado. De no ser así, se estaría frente al caso indebido, por lo menos, del ejercicio excluyente para otros de la profesión sin sujeción a pautas de ética personal y social, que como está dicho y se ratifica, no interfieren el sano uso de la libertad, sino que, a la par con éste, protegen el interés colectivo. Sobre el aspecto reglamentario profesional, la Corte mantiene el criterio definido en sentencias anteriores, y en particular en la de 5 de agosto de 1970.

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 66

M

MINISTERIO PUBLICO. Vigilancia Administrativa. — Las disposiciones legales acusadas versan en este negocio sobre dos materias:

— Ejercicio de vigilancia sobre los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes (artículo 13 de la Ley 25 de 1974); y

— Sanciones disciplinarias aplicables a los empleados oficiales en general (artículo 14), conocimiento de las faltas que las originan, cuando son imputables a empleados de la rama ejecutiva o de las contralorías y a quienes ejerzan funciones públicas en tales oficinas sin tener carácter de empleados, instancias en esos negocios y trámite posterior a los respectivos fallos de primer grado (artículos 26 y 25).

La vigilancia relativa a deberes de los funcionarios, consiste en examinar su comportamiento

Págs.

Págs.

y verificar si se ajusta a las disposiciones que han de regularlo. Ello es así, porque todo empleado público está en la precisión de someterse a éstas, por imperativo que el constituyente estableció reiteradamente, al instituir que el poder público se ejercerá en los términos de la Constitución (artículo 2) y mandar a las autoridades que protejan a todas las personas en sus vidas, honra y bienes y aseguren el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (artículo 16); al exigir responsabilidad a dichos funcionarios por infracción de la Constitución y de las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus tareas (artículo 20); cuando ordenó que "No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento" y que todo funcionario para ejercer su cargo ha de jurar defensa de la Constitución y cumplir los cometidos que le incumben (artículos 63, 65); prescripciones que ilustran, para casos aislados, diversos textos.

El principio de la legalidad rodea y ciñe el desempeño de la función pública; y de ahí que sea indispensable vigilar su respeto de manera constante, orientación que el código superior recalca a veces respecto de dignatarios, entes o actividades de particular importancia (V. inspección de los artículos 39 y 41; 59 acerca de la Contraloría General de la República, 160 atinente a los superiores en la jerarquía jurisdiccional, etc.). De otro lado, la Carta confiere al Procurador General la siguiente facultad: "Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes" (artículo 145, 2º).

A tenor de los textos citados sería de pensar, a primera vista, que la misión de guardar con estricto celo legal de los funcionarios, por hallarse dispersa, pudiera ser confusa y carecer de una acción superior que le preste unidad y eficacia cuando sea necesario. Mas ya la función especial antes citada denota que por encima de las situaciones de vigilancia aislada existe la genérica de que el artículo 145-2 inviste al jefe del Ministerio Público, y a la cual deben ceder las demás que con ella guarden semejanza. Para relevar esta primacía y hacerla más extensa y operante, el artículo 143 del mismo cuerpo institucional no se limita a dar el encargo comentado al Procurador General, sino "a los funcionarios del Ministerio Público", y no solo para cuidar, a la par de otros agentes oficiales, el buen desempeño de las labores de los funcionarios, sino el muy característico y eminente de "supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos". Por donde se ve nitidamente que la Procuraduría General, conforme a su propia distribución de funciones, y a través de sus agentes que las cumplen, tiene la de supervigilar, esto es, vigilar con mayor poder, y a prevención con otras, a título de más autoridad en la materia, la conducta de los empleados públicos.

La vigilancia y así mismo la supervigilancia aludidas se obtienen por medio de correrías, visitas, inspecciones periódicas, verificaciones de varios trabajos en conjunto o de labores especiales, instrucciones, circulares, etc., todo lo cual requiere diligencias que encausan los superiores jerárquicos de los servidores subalternos,

como responsables que aquellos son de la buena marcha de los negocios que dirigen. Estas labores de control son inherentes, por modo común, a la acción administrativa y se cumplen dentro de la órbita de las correspondientes oficinas y sus dependencias. A menudo las ejecutan agentes denominados "inspectores", quienes redactan informes y actas sobre la corrección jurídica y eficacia de los negocios examinados y la capacidad y conducta de sus autores. Pero tales vigilantes deben obrar bajo subordinación a la Procuraduría General cuando ésta así lo resuelva, sea mediante actuación directa del jefe del Ministerio Público, o bien cuando él obre por medio de los funcionarios de su dependencia idóneos para ello.

De ahí es que cuanto se deja dicho acerca de inspección y vigilancia de funcionarios, sea por superiores jerárquicos y directos o por determinadas entidades, en nada pugna con los artículos 143 y 145 de la Constitución, preceptos que en el conjunto descrito gozan de preeminencia. Tampoco se halla ninguna otra violación de la Carta. Por tanto y habida cuenta de la primacía destacada, es a toda luz exequible el artículo 13 de la Ley 25 de 74 que vale recordarlo dice de esta suerte:

"Artículo 13. — La vigilancia administrativa asignada a la Procuraduría General de la Nación la ejercen el Procurador General, los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa, para la Contratación Administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los Procuradores Regionales y los Jefes de Oficinas Seccionales".

Sanciones y trámites.

Sería vano otorgar semejante aptitud de inspección y vigilancia si los encargados de ejercerla u otros agentes capacitados al efecto por el legislador no gozaran de medios adecuados para infundirle eficacia, si ella no tuviese, como necesaria consecuencia, la de corregir conductas cuya rectitud se trata de tutelar. En este orden de ideas una sentencia de 22 de julio de 1970, proferida por esta Corporación, enseña que la facultad de cuidar y supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos se manifiesta, en fin de cuentas, a través de actos que implican, generalmente, una sanción (G. J. CXXXVII, p. 270).

Tal sanción cuando se debe al comportamiento irregular de funcionarios en ejercicio de sus cargos puede ser penal o disciplinaria. Si las conductas que la originan consisten en comisión de ilícitos descritos en las leyes sobre los delitos y las penas, habrá lugar a sanción penal. Si las faltas cometidas por empleados públicos, referentes a las actividades que les son propias, se hallan enumeradas en leyes o reglamentos, pero sin carácter delictivo y apenas enfocan el incumplimiento de obligaciones relativas al buen funcionamiento de los servicios públicos, teniendo en cuenta el interés de éstos, entonces caben correctivos disciplinarios. Como ha dicho la Corte, el derecho disciplinario, "solo regula el normal funcionamiento o disciplina interna de las entidades de derecho público y su fin es corregir a los funcionarios cuando infringen los

deberes de su cargo" (sentencia marzo 6 de 1962, G. J. T. LXXI p. 315).
 (Fallo de junio 5 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 82

N

NOTARIOS. La organización y reglamentación del Servicio Notarial, no puede encomendarse a personas o entidades particulares. — El artículo 188 de la Constitución Nacional atribuye a la ley "la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios", porque se trata de una función estatal delegada en tales funcionarios.

La organización y reglamentación del servicio público de notariado prevista por la ley, ha de ejecutarse por los empleados o entidades ordinarios o especialmente creados por ley, pero no puede siquiera pensarse que esa ejecución de la organización y reglamentación del servicio notarial, pueda encomendarse a personas o entidades particulares.

Ninguna norma legal ha creado como entidad oficial el Colegio de Notarios, pues el artículo 191 del Decreto-ley número 960 de 1970, solamente dispone que los notarios "procurarán", la asociación en el Colegio de Notarios, pero dicha disposición no determinó la existencia oficial del Colegio como lo ha hecho con otras entidades.

El Colegio de Notarios a que se refiere la norma acusada es una persona jurídica de derecho privado, creada por voluntad de algunos notarios, que puede modificarse por el querer de sus socios, que contiene sanciones para los que no cumplan los estatutos, entre ellas expulsión del Colegio. Con estas facultades y en concordancia con la disposición acusada, el Colegio puede impedir que ejerza el cargo un notario, bien por no admitirlo, bien por expulsarlo, lo cual es contrario a las facultades constitucionales del ejecutivo para nombrar los notarios y a los derechos de éstos por razón del nombramiento, confirmación y posesión y por el período para el cual fueron nombrados.

De lo anterior se concluye que la colegiatura obligatoria solamente se explica cuando el colegio es una entidad oficial mas no un ente de derecho privado.

El artículo 8º de la Ley 29 de 1973, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política, porque en vez de garantizar la libertad de trabajo, somete el servicio de los notarios a la decisión de entidades particulares. También es violatorio del artículo 39 de la misma Constitución, porque la reglamentación del ejercicio de las profesiones no puede llegar hasta someter ese ejercicio a organizaciones de tipo puramente privado, ya que la inspección de las profesiones en cuanto a moralidad, seguridad y salubridad pública, está encomendada por el mismo artículo a las autoridades, luego la persona o entidad que inspeccione ha de estar investida de autoridad.

La norma acusada viola también el artículo 44 de la Constitución Política porque es contraria a la libertad de asociación, ya que con la Colegiatura obligatoria se impone a una sociedad particular, la aceptación de sus integrantes. La

única limitación constitucional a derecho de asociación, es la de que las entidades sean contrarias a la moral o al orden legal. Por otra parte, si la colegiatura obligatoria se impone por efectos de inspección, es necesario encargarla a una autoridad y no a un particular. También se viola el citado artículo 44 en cuanto la norma acusada implicaría la intervención del Estado en la organización y funcionamiento de un ente privado, con violación de la libertad de asociación.

Así mismo la norma acusada viola el artículo 120-5 de la Carta, porque permite que una entidad particular, el Colegio de Notarios, pueda impedir por razón de sus propios estatutos, que se cumpla la orden de autoridad que emana del nombramiento hecho por el ejecutivo, en relación con los notarios.

(Fallo de febrero 20 de 1975. Magistrado ponente: doctor Alejandro Córdoba Medina) 22

NOTARIOS. Les corresponde el calificativo de funcionarios públicos porque ejercen una función delegada del Estado. — Sea que al notario se le considere como empleado público o como profesional, cuestión muy debatida por los autores de obras jurídicas, lo cierto es que le corresponde el calificativo de funcionario público porque ejerce una función delegada del Estado, cual es la de dar fe pública de los hechos y actos de que conoce por razón de sus atribuciones legales. El notario no recibe por la actividad que desarrolla, retribución del Estado, sino que percibe de los usuarios del servicio, derechos señalados en el arancel oficial, que debe dedicar en primer lugar a cubrir los gastos del servicio.

El notario tampoco está colocado dentro de la jerarquía administrativa. Las escrituras y certificaciones notariales no son revisables por autoridad alguna superior. Como funcionarios son responsables civil, penal y disciplinariamente, por la conducta que observen en el desempeño de sus funciones.

(Fallo de febrero 20 de 1975. Magistrado ponente: doctor Alejandro Córdoba Medina) 22

NOTARIOS. El ingreso al Colegio de Notarios, como requisito para el ejercicio de la función notarial, ajusta con los artículos 62, 39, 44 y 17 de la Constitución. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Guillermo González Charry, Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria. Como entidad creada por la ley, con fines de interés público, el Colegio de Notarios no puede determinar a su arbitrio la admisión de sus miembros. A él tienen derecho a ingresar las personas, que, por reunir los requisitos legales, son nominadas por el Gobierno para ejercer el cargo de Notario.

Conforme a las disposiciones transcritas en el fallo, el Colegio de Notarios, promovido por la ley y creado voluntariamente por funcionarios públicos, cumple funciones propias de la Administración, lo cual inhiere para calificarlo, de modo absoluto, como una simple institución privada que permita a sus miembros modificar o sustituir a su antojo las normas estatutarias que lo rijan, obstando el ingreso a ella de quienes

Págs.

Págs.

por decisión del Estado deban ejercer la función notarial.

(Fallo de febrero 20 de 1975; sobre el inciso 1º del artículo 8º de la Ley 29 de 1973)..... 25

P

PACTO ANDINO. MECANISMOS. Competencia de entidades supranacionales, para legislar, con efecto en Colombia, en los términos del artículo 76-18, inciso segundo.— El pacto subregional andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, por Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú y posterior ingreso de Venezuela, tiene por objeto promover e instaurar la integración económica en el sector formado por los firmantes del documento, quienes contraen compromisos de tipo genérico acordes con las finalidades del convenio, sin mayores precisiones de orden positivo (V. artículos 1, 2, 4, 8, 24, 25, 38, 69, 86, 89). Al lado de estas cláusulas el tratado establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos constitutivos de la institución internacional así creada. Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto; y sólo cuando éste lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales (V. artículos 6, 7, 29, 30, 33, 48, 50, 66, 75, 82, 109-27, 28, 31, 52, 57, 61, 64, 65, 68, 79, 80, 104, 110). Es así como providencias de los órganos del acuerdo son eficaces respecto de las naciones a cuyo cumplimiento se destinan. Desde este punto de vista las disposiciones regionales, en el seno de los Estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo, por sus resultados, con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen: mientras las primeras derivan de un ente supranacional las últimas proceden de las autoridades internas. Pero versan sobre parecidas materias. La adquisición de poderes reguladores por los órganos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias que las partes contratantes les hacen voluntaria e inicialmente, en el tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, un cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituye nota relevante y diferencial que éstos pierdan potestades legislativas que ejercían con exclusividad por medio de disposiciones de derecho interno sobre materias determinadas y que las ganen a su favor los organismos regionales. Al amparo de este fenómeno surgen nuevas figuras en el derecho contemporáneo, figuras cuya inserción en los órdenes internos ha requerido reformas constitucionales. Así ha pasado en Colombia con la enmienda institucional de 1968 que introdujo, con el artículo 11 del acto legislativo de ese año, el texto actual del inciso

segundo del artículo 76-18 de la Constitución, que presta carta de naturaleza a instituciones externas con carácter de supranacionales, o sea, con idoneidad para regular nexos de derecho interno con valor a veces superior al del mismo derecho nacional. Después de esta reforma no cabe discusión sobre la capacidad de que pueden gozar ciertas organizaciones internacionales para legislar, con efecto en Colombia, sobre asuntos de su competencia en los términos que la Constitución establece, señaladamente en su artículo 76-18, inciso segundo.

El pacto andino crea un órgano —la Comisión—, compuesto por un representante plenipotenciario de cada país, órgano con aptitud normativa, que se ejerce por medio de decisiones, acogidas de ordinario por mayoría de dos tercios de sus votos, sobre asuntos de la mayor importancia en lo relativo a acción económica, como política general y medidas capaces de imponerla; programas industriales y agropecuarios, armonización de disposiciones monetarias, cambiarias, financieras y fiscales; régimen de inversiones extranjeras, marcas, patentes y regalías; empresas multinacionales; comercio exterior; eliminación de gravámenes y restricciones concernientes a importaciones de productos originarios de los países contratantes; reserva de manufacturas para producción en la zona regional; programas de desarrollo industrial; listas comunes de artículos libres de derechos de importación; arancel externo común y arancel mínimo común; competencia comercial, cláusula de salvaguardia, normas sobre calificación de origen de las mercaderías; asuntos financieros; doble tributación; régimen especial para Bolivia y Ecuador; adhesión, vigencia, ciertas modificaciones, denuncia del acuerdo andino; votaciones ordinarias y calificadas en el seno de la Comisión, etc. (V. artículos 1, 12, 26 a 31, 39, 40, 47 a 51, 53, 62, 63, 65, 66, 67, 73, 74, 75, 80, 82, 87, 89, 90, 95, 97, 104, 105, 107, 109, 110, 112, etc., del pacto andino). La Comisión en la órbita de su competencia supranacional, expide legislación vincular para los Estados y los sujetos de derecho que actúan en el seno del mercado andino.

De otra parte, existe una entidad dotada de competencias para completar, en lo atinente a su cabal ejecución, las decisiones de la Comisión y velar por su cumplimiento, denominada la Junta, compuesta por naturales de la región, en calidad técnica, independientes de los gobiernos. Las atribuciones principales de la Junta en esa línea consisten en proponer proyectos de decisión a la Comisión; resolver si determinados actos de los Estados regionales constituyen o no gravámenes o restricciones contrarias a las reglamentaciones andinas sobre importación; establecimiento de las exenciones a que haya lugar para excluir de programas de liberación, por razones justificadas, y del proceso de establecimiento de un arancel, determinados artículos y prórrogas de esas listas excepcionales; aplicación de las normas para prevenir o corregir distorsiones a la competencia comercial; autorizaciones para aplicar correctivos encaminados a remediar posibles perjuicios por aplicación de programas de liberación; fijar, en situaciones especiales, si una devaluación monetaria altera

las condiciones normales de competencia en la región andina; autorizaciones para rectificar, dentro de ciertos límites, algunas decisiones de la Comisión, etc. etc. (V. artículos 43, 55, 75 y 79 y 80, etc., del pacto).

Como se ve, la atribución de funciones, en el seno del grupo y relativamente a potestades legislativas o ejecutivas se ha instituido a imagen del reparto que, en la esfera de los países miembros, diseñan sus ordenamientos de derecho público interno. Además de los órganos que con el carácter de principales van nombrados, la organización cuenta con otros de índole consultiva. A diferencia de los regímenes políticos nacionales, el pacto andino no instaura cuerpo jurisdiccional propiamente dicho, autónomo y capaz de dirimir siempre, con fuerza de verdad jurídica, las divergencias que susciten la interpretación y aplicación de las determinaciones de la Comisión o de la Junta.

Debe añadirse, en lo tocante a Colombia, que ésta, por medio de un primer acto ejecutivo, adhirió al acuerdo y que mediante el artículo 1 de la Ley 8 de 1973, el Congreso le impartió aprobación, siguiendo pautas de la Carta (76-18) y del pacto andino (110). La Ley 8 fue sancionada y se promulgó.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 29

PERSONERO. Es inherente a la naturaleza del cargo llevar la personería del municipio. — Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, José Eduardo Gnecco C.

El artículo 197 de la Constitución Política establece como una de las atribuciones de los Concejos Municipales, la de:

“Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine”.

Esta atribución no surge, pues, de la ley, sino de la propia Carta y al consignarla el Constituyente quiso dar a esos dos funcionarios (personeros y tesoreros) categoría especial en cuanto que sólo pueden ser suprimidos por una reforma de la propia Constitución y únicamente han de ser nombrados por los Concejos respectivos.

Y al proceder de esta manera el constituyente, es obvio que quiso dotarlo de las facultades inherentes a la naturaleza de esos dos cargos: el de personero, consistente en llevar la personería del Municipio, como tradicionalmente se ha entendido en nuestro derecho desde la Reforma Constitucional de 1910, y el de tesorero, relativo al recaudo y manejo de los fondos públicos municipales.

Pretextar, que por no haber señalado expresamente estas funciones la propia Carta, puede el legislador disponer que el primero de ellos ya no lleve la personería del municipio, entregándosela al Alcalde, es tan inconstitucional como admitir que pueda determinar que el tesorero no recaude y maneje los fondos municipales, trasladando esta función a otro empleado.

(Fallo de octubre 16 de 1975; sobre la Ley 28 de 1974) 193

PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD. A él se someten todos los actos oficiales. — Salvamento de voto

de los Magistrados doctores: José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Guillermo González Charry, Federico Estrada Vélez, Alfonso Peláez Ccampo, Juan Benavides Patrón.

... los textos de valor legal que se declararon inconstitucionales en estos negocios se circunscriben a conferir competencias a una entidad integrante de la administración, con miras a permitirle obrar en determinadas esferas que le son propias; lo cual no podría realizarse de otra manera, pues el artículo 63 de la Carta, en simetría con el segundo y el vigésimo, tienen previstos que “no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”. De ahí es que los funcionarios u organismos de la administración requieren gozar de competencia para actuar, aptitud que, de faltarles, vicaría sus actos.

Pero habilitar a los agentes públicos para cumplir las misiones que la ley les confie, no es facultarlos, ni en semejas, a proceder arbitrariamente. En Colombia —Estado de derecho— los actos oficiales se someten al principio de la legalidad, entendido en sentido amplio, es decir, con arreglo a estricta corrección jurídica, a las reglas superiores que les sean aplicables, por mandato de la Carta, de la ley o de los reglamentos. Ello en guarda de los derechos civiles y las garantías sociales. A propósito de las disposiciones acusadas, vale destacar una vez más que todas ellas han de ejercerse “conforme a la ley”, “con sujeción a las normas legales establecidas o que se establezcan”. De tal manera las medidas administrativas que las autoridades tomen de acuerdo con ellas se ponen a salvo de cualquier abuso. Cuando el Decreto 611, huelga proclamarlo, habla de conformidad “a la ley”, se refiere a ley vigente, acomodada a la Constitución, exequible, y de modo particular se cife a los artículos 44 y 12 de la Carta, con arreglo a los cuales las sociedades de todo género y las autoridades que encauzan sus actividades han de hacerlo bajo régimen legal. En estas circunstancias precisa concluir que todos los apartes del Decreto 611 proclamados inexequibles se pliegan a la Carta y están concebidos de modo incompatible con cualquier incorrección. La ley —es lugar común— vale como fuente, límite y freno de los actos administrativos.

(Fallo de octubre 9 de 1975; sobre el Decreto 611 de 1974) 199

PRIVILEGIOS. Suponen una facultad de ejercitar o explotar lucrativamente una actividad lícita, con exclusión de toda otra persona. — Ciertamente el inciso final del artículo 31 de la Constitución veda la concesión de privilegios que no se relacionen con inventos útiles o vías de comunicación. Pero la noción de privilegio a que esta norma se refiere no es la etimológica que aparece en el diccionario de la lengua española; así lo ha expresado la Corte en fallos que datan de los años de 1946 y 1951, concepto que fue expresamente ratificado en la sentencia de 3 de marzo de 1972.

Por tanto, se debe precisar la noción de “privilegio”, en conexión, como es racional, con el precepto superior. Solo este método posibilita jurídicamente la confrontación, que concluya con la exequibilidad de la ley, o su negación; en lo cual

estriba el ejercicio de la jurisdicción constitucional.

En primer término, las dos excepciones que hace el mandato, dan asidero a la presunción de que el privilegio vitando es el que produce un lucro mercantil en beneficio de un particular, dentro del campo de la libre y lícita actividad industrial, pero con menoscabo del principio de la igualdad de las personas, naturales o jurídicas, ante la ley.

Este lucro, en el juego permitido de la competencia industrial, y la desigualdad en la concurrencia a ella, son elementos esenciales de la noción constitucional de privilegio: desigualdad que nace de la exclusión de toda otra persona de la actividad respectiva.

La anterior teoría no significa innovación sin fortuna o distanciamiento sustancial de la que ha venido predominando. Por el contrario, es su ratificación, casi literal, y a la cual ha sido fiel la Corporación cuandoquiera que le ha correspondido estudiar el problema y asumir una posición doctrinal. En efecto:

a) El privilegio es una institución jurídico-económica que supone que dentro de un régimen de libre competencia se otorga a alguien la facultad o derecho de ejercitar o explotar lucrativamente una actividad lícita dada, con exclusión de toda otra persona. (Se subraya). Ese alguien debe ser un sujeto singular determinado, y no un grupo de personas, naturales o jurídicas, que se hallen en iguales condiciones a las contempladas por la ley.

b) Lo que en esencia constituye el privilegio, no es la gracia o prerrogativas que el superior concede a alguno, libertándolo de una carga o la concesión de algún derecho de que no gozan las demás personas, sino la exclusividad, el derecho preferencial que se otorga a alguien para explotar una industria o empresa, descartando a los demás que quieran ocuparse en la misma especie de explotación. (Se subraya).

c) La inconstitucionalidad de un privilegio resulta del hecho de que se den a una persona o entidad derechos exclusivos y facultades que la Carta consagra a favor de muchos ciudadanos. Por lo tanto se viola la Constitución si se otorga a una persona o entidad el goce exclusivo de una actividad industrial descartando a los demás del ejercicio de la misma industria, (se subraya), caso en el cual se violaría el derecho de libertad de industria, protegido por la Constitución en su Título III, que trata "de los derechos civiles y garantías sociales".

(Fallo de septiembre 25 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 176

PROHIBICION DEL ARTICULO 61 CONSTITUCIONAL. — El artículo 61 de la Constitución establece una prohibición en estos términos; "Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Del texto anterior se deduce que la incompatibilidad no es en el ejercicio de la autoridad judicial y la militar, sino entre cualquiera de las dos y la política o civil.

(Fallo de febrero 6 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 16

S

SALUD PUBLICA. Es un servicio público básico. —

Se entiende por servicio de salud pública el conjunto de actividades del Estado que actúa sobre el hombre y su medio ambiente, para procurar la preservación de la salud y la vida, el tratamiento de la enfermedad, la rehabilitación de los incapacitados y la protección de la niñez y a la ancianidad abandonadas, utilizando los métodos epidemiológicos y administrativos necesarios.

Es un servicio público de cargo de la Nación, comoquiera que satisface una necesidad de carácter general, de modo permanente y continuo, con sujeción a un régimen jurídico especial, vinculado, obviamente, a la protección de la vida humana, o sea que es un servicio público básico. (Artículos 182 y 203 C. P.).

Conforme a la organización social, constitucional y legal de Colombia, actúan como gestores de este servicio entidades públicas y particulares, sin que la coparticipación de ellas modifique la esencia misma del servicio, ni desconozca el régimen jurídico de la propiedad y empresas privadas. (V. sentencias de la Corte, Sala Plena, de 22 de julio de 1970 y 6 de julio de 1972).

(Fallo de agosto 21 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 138

SEPARACION DE BIENES. El Gobierno no tenía facultades para derogar los textos que consagraban causales de separación de bienes, ni para recrearlas, y mucho menos para establecer causas nuevas. — Salvamento de voto del Magistrado doctor: Germán Giraldo Zuluaga.

Estudiada la Ley 24 de 1974 y fijado su alcance, forzoso es concluir que la facultad extraordinaria que mediante ella se confirió al Gobierno relativamente a la reforma de los artículos del Código Civil que en su artículo primero se enlistan, no le autorizaba a aquél para modificar esos textos a su talante, sino, como en la ley de facultades está precisado, "con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones". La potestad, pues, no se encaminaba a que el Gobierno pudiera conceder nuevos derechos a los asociados, con la simple condición de que fueran los mismos para hombres y mujeres; esa potestad extraordinaria certamente apuntaba a que derechos que el Código Civil concedía, por separado, unos a los varones y otros a las mujeres, se otorgaran, mediante la reforma de los artículos indicados por el primero de la ley de facultades, a varones y a mujeres de manera simultánea; es decir, que derechos que el Código sólo concedía expresamente a las mujeres, como el de demandar la simple separación de bienes, por medio de la reforma fueran dados explícitamente también a los hombres, y los que sólo a éstos se otorgaban en el derecho positivo, como el atribuido al padre legítimo para el goce del usufructo de ciertos bienes del hijo de familia, fueran concedidos también simultáneamente a las mujeres. Tal era la clara finalidad de la ley de facultades extraordinarias, como brilla de su simple texto y como se confirma conocidos sus antecedentes y la historia fidedigna de su establecimiento.

(Fallo de octubre 23 de 1975; sobre el Decreto 772 de 1975; Decreto 2820 de 1974)..... 213

SEPARACION DE BIENES. La libertad de pactarla, y de ponerle fin a la sociedad conyugal patrimonial, sin que el vínculo matrimonial se haya disuelto, es consecuencia lógica de la igualdad jurídica en el manejo y disposición de los bienes de cada cónyuge. — El artículo 1776 del Código Civil autoriza a los futuros cónyuges para pactar una "separación parcial de bienes", estipulando en las capitulaciones matrimoniales que la mujer administrará una parte de sus bienes propios con independencia del marido. Autorización que el legislador quiso dar, no obstante que incapacitó a la mujer casada, aun cuando aquella, al momento de celebrar el matrimonio, fuera mayor de edad y tuviera dotes especiales de inteligencia y habilidad para la administración de su patrimonio y hubiera dado pruebas abundantes de ellas durante años; situación que fue suprimida por la Ley 28 de 1932 mediante la cual se eliminó la incapacidad de la mujer casada mayor de edad por el hecho de su matrimonio. Pero es muy importante observar que, aún en el criterio del legislador del Código Civil, no obstante esa consideración de la incapacidad jurídica de la mujer casada mayor de edad y con el pleno goce de sus facultades mentales, la separación parcial de bienes durante el matrimonio podía ser el resultado de un pacto libremente celebrado e inclusive cuando una de las partes era incapaz pero obraba con la autorización de la persona cuyo consentimiento fuere necesario para el matrimonio (inciso 1º del artículo 1777).

Igualmente, al consagrar el Código Civil, en sus artículos 197 a 212, el derecho de la mujer casada a pedir la separación judicial de bienes, reconoció expresamente que ésta no atentaba en absoluto contra la integridad del matrimonio o de la familia, sino, por el contrario, en determinadas circunstancias, podría representar una importante protección para ésta, frente a la insolvencia, la administración fraudulenta o las especulaciones aventuradas del marido. Y la Ley 8ª de 1922 amplió las causales de separación de bienes, dándole aplicación a este efecto a las que el artículo 154 consagraba para el llamado divorcio no vincular por hechos imputables al marido y la disipación y el juego habitual de que trata el artículo 534 del mismo Código. (Aplicables a la conducta similar de la mujer, cuando el marido sea quien solicite la medida judicial, a partir de la vigencia de la Ley 28 de 1932). Obviamente, sólo se contemplaba la protección de la mujer y simultáneamente de la familia, por la conducta incorrecta del marido, porque éste era "el jefe de la sociedad conyugal y como tal administraba libremente los bienes sociales y los de su mujer", y respecto de terceros, era "dueño de los bienes sociales, como si ellos y sus bienes propios formasen un solo patrimonio" (artículos 1805 y 1806); y la mujer, por sí sola, no tenía derecho alguno sobre los bienes sociales durante la sociedad (artículo 1808).

Pero a partir de la vigencia de la Ley 28 de 1932 que otorgó igualdad jurídica a marido y mujer, tanto a aquél como a ésta, en cuanto al manejo

y disposición de los bienes propios de cada uno y de los que (a pesar de pertenecer a la sociedad conyugal) adquirieran durante la vigencia de ésta la protección legal del patrimonio de la mujer, incluyendo sus bienes propios y sus derechos en los que pertenecían al haber de la sociedad conyugal, dejó de tener justificación y cesó de regir por derogación expresa o tácita de las normas que la consagraban, excepto la separación judicial de bienes. Se mantuvo la institución de las capitulaciones matrimoniales en cuanto a que en ellas se podían declarar propios los frutos, réditos, pensiones, intereses y lucros de otra naturaleza que provengan de los bienes sociales o propios de cada cónyuge, lo mismo que al no ingreso a la sociedad conyugal de las especies muebles que se tuviesen al momento de celebrarse el matrimonio (artículo 1781).

La acción de simple separación de bienes quedó desde entonces como una medida tutelar de los derechos de cualquiera de los cónyuges, contra la conducta incorrecta del otro.

Es cierto que la Ley 28 de 1932 no consagró la separación de bienes por el simple mutuo consenso de los cónyuges, lo cual no significa que se hubiera considerado que la separación de bienes por mutuo consentimiento atentara contra la integridad de la familia y el matrimonio o contra la seguridad y la protección de los hijos. Sencillamente ese aspecto de la sociedad conyugal de bienes, no fue materia de regulación por parte de esa ley, por lo cual ni siquiera se dispuso que el marido podía instaurar la demanda judicial imputándole a la esposa alguna de las causales vigentes entonces, por lo que fue necesario que la jurisprudencia aclarara el punto diciendo que implícitamente habían quedado reformados, en ese sentido, por virtud de la Ley 28 de 1932, los artículos 198, 199, 200 y 201 del Código Civil y el artículo 2º de la Ley 8ª de 1922.

El no permitir a los cónyuges separarse de bienes por mutuo consenso, era un aspecto de la discriminación jurídica que subsistía en el Código Civil en contra de la mujer, pues equivalía a considerar a ésta subordinada al marido y, por lo tanto, incapaz de pactar libremente lo que considerara útil para ella, sus hijos y su familia, en cuanto al régimen de sociedad conyugal de bienes o de separación de éstos; con lo cual se contradecía claramente el criterio de igualdad jurídica que para la disposición de sus bienes, la Ley 28 de 1932 consagraba entre los cónyuges. Es decir: esa libertad de pactar la separación de bienes y ponerle fin a la sociedad conyugal patrimonial, sin que el vínculo matrimonial se hubiere extinguido o disuelto, venía a ser consecuencia lógica de la igualdad jurídica en el manejo y disposición de los bienes de cada cónyuge, consagrada en la Ley 28 de 1932. Por lo tanto, y con mayor razón, aquella libertad es consecuencia lógica de la igualdad jurídica de marido y mujer que consagró el Decreto 2820 de 1974, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las expresas facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 24 del mismo año; pues si de común acuerdo deben aquellos convivir todo lo referente a la organización del hogar y la familia, a la conveniencia o incon-

Págs.

Págs.

veniencia de los actos relacionados con aquél y con ésta, al manejo de los bienes propios de sus hijos comunes menores de edad, y a su disposición con o sin licencia judicial, no se entendería por qué, mediante el mismo acuerdo, no puedan convenir el sistema patrimonial que consideren conveniente para ellos mismos y para su familia en general.

(Fallo de octubre 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) ... 213

SERVICIO PÚBLICO. Su regulación corresponde a la ley.—Constitucionalmente corresponde a la ley regular, sin excepción, el servicio público (C. P., artículo 76 y concordantes).

Comentando esta norma, el señor Samper dice: "El servicio público es el conjunto de actos de todo linaje que se ejecutan para dar cumplimiento a la Constitución, en todas las ramas del Poder Público. Por consiguiente, mal podría funcionar ningún poder, ni ser ejecutada la Constitución, si el legislador no organiza todo el servicio público dictando las reglas a que ha de estar sujeto".

(Derecho Público Interno). 2º Tomo p. 155, edición de 1951).

Esta ha sido la doctrina permanente de la Corte, la cual significa una cabal interpretación de principios tutelares del orden jurídico. (V. sentencias de 22 de julio de 1970, 26 de abril de 1971, 3 de diciembre de 1972, 23 de enero de 1974, y otras).

Regular significa, para el caso, dar las reglas legales a las cuales debe sujetarse el servicio, bien sea en su organización o en su prestación, consultando siempre los demás preceptos constitucionales sobre el ejercicio del poder.

De otra parte, y al lado de las facultades legislativas reseñadas, está la que el artículo 120, ordinal 19, confiere al Presidente de la República en su condición de Suprema autoridad administrativa: **ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y en todo lo especial se cumpla con la voluntad de los fundadores.**

Las Instituciones de utilidad común, o Fundaciones, son personas jurídicas creadas por la iniciativa particular, para atender, sin ánimo de lucro, servicios de interés social, conforme a la voluntad de los fundadores.

También existen entidades privadas que atienden esta clase de interés social, pero sin excluir el ánimo de lucro, las cuales se organizan y gobiernan conforme a los preceptos de los Códigos Civil y de Comercio.

(Fallo de 21 de agosto de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) ... 138

SOCIEDADES. La ley rige su formación.—El artículo 44 de la Constitución permite formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las que, para el mejor cumplimiento de sus fines, pueden obtener la calidad de personas jurídicas. Por su parte el artículo 12 del mismo estatuto dice que la capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determina por la ley colombiana.

Es, pues, la ley la que rige la formación de sociedades o compañías, surgidas del derecho de libre asociación, aunque no adquieran personería jurídica: también es la ley la que regula la existencia de todas las personas jurídicas, para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones. (Fallo de octubre 9 de 1975. Magistrado ponente doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 195

SOCIEDAD CONYUGAL. Las normas que regulan el matrimonio son de orden público, mientras las que rigen la sociedad de bienes no lo son, por regla general.—De acuerdo con el artículo 180 del Código Civil, "por el hecho del matrimonio se contrae sociedad de bienes entre los cónyuges", lo cual significa que simultáneamente surgen dos situaciones jurídicas: a) La de matrimonio, con los consiguientes derechos y obligaciones que de él emanan respecto a las personas contrayentes, y que reglamentan los Capítulos 1º y 2º del Título IX del Libro Primero del Código Civil, y a los hijos que del mismo resulten, que reglamenta el Título XII del mencionado libro; b) La de una sociedad de bienes, que reglamenta el Título XXII del Libro Cuarto del Código Civil. Además el artículo 1774 y el inciso 2º del artículo 1777 confirman lo dispuesto por el 180.

No obstante que la sociedad de bienes es efecto o consecuencia del matrimonio, tanto el Código Civil como la Ley 28 de 1932, que lo reformó parcialmente en lo que se refiere a la primera, distinguen reiterada y claramente la una del otro y les otorgan entidad jurídica propia, independiente en cuanto a sus efectos y duración, como se concluye de las siguientes normas: a) Antes del matrimonio, los futuros cónyuges pueden celebrar válidamente pactos conocidos como capitulaciones matrimoniales, referentes tanto a los bienes que les pertenezcan en ese momento, y a los futuros, como en cuanto a su propiedad y a su administración (artículos 1771 a 1780 del C. C.), mediante los cuales se pueden modificar algunos aspectos de la sociedad conyugal patrimonial; al paso que cualquier pacto que pretenda modificar las obligaciones y derechos no patrimoniales que del matrimonio surgen por ministerio de la ley, entre los cónyuges, y entre éstos y sus hijos, es absolutamente nulo por tratarse de relaciones jurídicas de interés público (artículos 1519 y 1523 ibídem); b) El artículo 1773 del Código Civil hace claramente la anterior distinción, al decir que las capitulaciones matrimoniales no podrán ser "en detrimento de los derechos y obligaciones que las leyes señalan a cada cónyuge respecto del otro o de los descendientes comunes", con lo cual se hace una terminante distinción entre el régimen del matrimonio en sí mismo considerado y el de la sociedad conyugal; c) La sociedad conyugal puede terminar antes que el matrimonio (y a pesar de que éste subsista durante años) como cuando se decreta judicialmente el divorcio o la simple separación de bienes (C. C. artículos 197 a 208; Ley 28 de 1932, artículo 3º; Código de Procedimiento Civil, artículo 625); d) Cuando el matrimonio se celebra por los ritos canónicos de la Iglesia Católica, es, además de un contrato, un

Págs.

Págo.

sacramento; y la sociedad conyugal es un simple contrato civil que implícitamente se celebra en el acto de contraer matrimonio católico o meramente civil. De lo anterior se concluye que es imposible confundir o identificar el régimen legal del matrimonio propiamente dicho y el de la sociedad de bienes, y que mientras las normas que regulan el primero son de orden público, las que rigen la segunda no lo son, por regla general.

(Fallo de octubre 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 213

SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA. Cuando el aporte estatal es del 90% o más del capital social, son reguladas por las disposiciones sobre empresas industriales y comerciales del Estado. — Tanto en el Decreto 3130 artículo 3º como en el artículo 462 del C. de C. se dispone que cuando los aportes estatales sean del noventa por ciento (90%) o más del capital social, las sociedades de economía mixta se someterán a las disposiciones que regulan las empresas industriales y comerciales del Estado y en tales casos un mismo órgano o autoridad podrá cumplir las funciones de Asamblea General o Junta de Socios y de Junta Directiva.

Las empresas dichas desarrollan sus actividades industriales y comerciales en cuanto a su funcionamiento con sujeción al derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley (Decreto 3130 de 1968, artículo 31); pero en cuanto a su organización, relaciones con la Administración, control, tutela y régimen de servidores que estatutariamente tengan el carácter de empleados públicos (Decreto 3131 de 1968, artículo 5) se rigen por las normas de derecho público.

Estas empresas estatales no tienen asamblea general de accionistas; se gobiernan por una Junta Directiva y se administran por un Gerente, Director o Presidente, designado por el Gobierno, de su libre nombramiento y remoción. (Artículo 28, Decreto 1050 de 1968).

Por el aspecto de capital social en cuanto al aporte oficial de los fondos ganaderos sea del noventa por ciento (90%) o más, pierden su carácter jurídico las sociedades de economía mixta; por consiguiente el inciso 2º del artículo 29 no tiene aplicación en el caso contemplado.

Si en los fondos ganaderos hay un aporte oficial inferior del 90% del capital social, los miembros de esa Junta Directiva que representan los accionistas particulares serán designados de conformidad con el contrato social, de acuerdo con el régimen de cada tipo de sociedad (artículo 193 del C. de C.).

Pero los representantes de la Nación, Gobierno en este caso, en tales Juntas Directivas, corresponde nombrarlos al Presidente de la República y son de su libre nombramiento y remoción.

Cualquier limitación impuesta por la ley al respecto, sea en cuanto a la forma de elección o al periodo de su nombramiento, como hace el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 5ª de 1973, vulnera el artículo 120-5 de la Carta.

La elección de Gerente por la Junta Directiva para periodos no mayores de dos años, según lo que al respecto señalan los estatutos, como lo dispone el inciso tercero del artículo acusado,

no lesionan el artículo 120 numeral 1 de la Carta porque este precepto faculta al Presidente para nombrar los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos, pero no los de las sociedades de economía mixta.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 37

SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA. Estructura jurídica. Constituyen una aplicación práctica de la función social de la propiedad.

Características esenciales.— No hay duda que esta clase de sociedades no ha encontrado todavía su verdadero sitio en el derecho; las dificultades surgen del propósito buscado no solo de formar un patrimonio social con aportes estatales y privados, sino de encontrar una colaboración abierta de los dueños de ese patrimonio, el Estado y los particulares, para el logro de beneficios sociales, o sea para llegar a una organización de la economía en la que se armonicen y concilien los intereses privados con los intereses generales o colectivos. Y en una forma más avanzada y más completa, encontrar una verdadera transacción entre el socialismo de Estado y el viejo liberalismo económico, entre el deber social del poder público y la empresa privada, para aprovechar no solo el capital privado sino la experiencia y la capacidad técnica de los particulares.

Se llega por este medio a una aplicación práctica de la función social de la propiedad porque no se elimina el carácter privado garantizado en la Carta, sino que la pone simultáneamente al servicio de los intereses particulares y al servicio de los intereses generales de la sociedad. Porque esa función se hace más completa y eficaz si el Estado no se limita a vigilar y controlar la producción, por lo menos de ciertas industrias básicas, sino que participa en ellas aprovechando las indudables ventajas de las formas comerciales de trabajo.

Son características esenciales de la Sociedad de Economía Mixta: a) La integración de un patrimonio con aportes estatales y particulares y b) La administración conjunta de la nueva persona jurídica por las dos categorías de socios. Los aportes del Estado o de las entidades de derecho público pueden consistir, entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que la misma emita, auxilios especiales, concesiones, etc. (artículo 463 C. de C.).

A su vez los aportes particulares pueden representarse en dinero, en trabajo o en toda clase de bienes comerciales.

Legalmente las sociedades de economía mixta se rigen por las reglas de derecho privado, son sociedades de comercio sujetas al derecho mercantil, con las limitaciones expresas que la Constitución y la ley establezcan. Pueden constituirse bajo cualquiera de las formas de sociedad simple o por acciones, de responsabilidad limitada o anónimas, ya que la ley colombiana no señala ninguna en especial.

Esta última forma, que algunas legislaciones extranjeras encuentran como única aceptable, es la que mejor permite desarrollar el objetivo social.

Págs.

Págs.

Dos actos jurídicos requiere la constitución de una sociedad de economía mixta: la ley que la crea o autoriza y el contrato de sociedad.

Es función constitucional del legislador expedir los estatutos básicos de las Sociedades de Economía Mixta (artículo 76-10) y el Decreto 1050 de 1968 que las reglamenta, en su artículo 8º dice que son creadas por la ley o autorizadas por ésta. Pero no basta la creación legal o la autorización que haga para que la Sociedad quede constituida; es preciso el posterior acuerdo con los particulares y la solemnización del contrato, en los términos del Código de Comercio, para dar nacimiento a la nueva persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.

(Fallo de febrero 27 de 1975. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) ... 37

SUPERINTENDENCIAS. Cumplen algunas funciones que corresponden al Presidente de la República.— La atribución que el ordinal 15 del artículo 120 de la Carta Política da al Presidente de la República para ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de Crédito y las Sociedades Mercantiles, se ejerce "conforme a las leyes", según dispone la parte final de la misma disposición. Corresponde, pues, al legislador, señalar los mecanismos y procedimientos apropiados para dicha tarea. Y se explica que así sea porque una tarea de esa complejidad y que debe cumplirse sobre entidades que cada día son mas numerosas, no puede realizarla personalmente el Presidente, como lo pretende la demanda, porque ello supondría una imposibilidad física para ejecutar el mandato constitucional y conduciría al absurdo de no poderse cumplir. Esa es la razón por la cual el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968 define a las Superintendencias como "organismos adscritos a un Ministerio que, dentro de la autonomía administrativa y financiera que les señale 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".

(Fallo de septiembre 11 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) ... 158

T

TERRITORIALIDAD DE LA LEY. Estatutos personal y real. La facultad impositiva no tiene limitación constitucional en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables. La territorialidad de la ley fiscal debe apreciarse desde el punto de vista del lugar en donde esté la fuente que origine el impuesto.— Jurídicamente se basa el principio de la territorialidad en la soberanía absoluta del Estado que impone la supremacía de su ley a todos los habitantes del territorio, pero solamente a ellos. Empero, la ley no solo comprende a las personas, sino a las relaciones o derechos que estas creen sobre los bienes estantes en el territorio nacional. Por consiguiente, dos aspectos pueden distinguirse en el imperio de la ley: a) La regulación que ésta haga en cuanto al estado civil de

las personas, su capacidad legal y sus relaciones de familia; y b) La normatividad que expida sobre los bienes ubicados en el territorio nacional. De aquí surgen los denominados estatutos personal y real.

El punto por decidir es si los extranjeros no residentes en Colombia deben sujetarse a las leyes fiscales nacionales, específicamente hacer declaración de renta y patrimonio y pagar los correspondientes impuestos en Colombia cuando posean bienes u obtengan rentas cuya fuente esté en su territorio, o no están sujetos a esta obligación, en virtud de lo estatuido en los artículos 10, 15 y 20 de la Constitución según el actor; a esta cuestión se limitará el estudio pertinente. La facultad impositiva, expresión por excelencia de la soberanía estatal, no tiene en la Constitución precepto que la limite o condicione en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables; para la realización de los fines propios de su subsistencia o de la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad, el Estado hace el traslado que considere necesario de parte de la riqueza privada al Tesoro Público. Esta es la mecánica de la tributación.

Compete al Estado, por consiguiente, la determinación del impuesto, su reglamentación y el empleo de los medios que conduzcan eficientemente a su percepción.

El sujeto pasivo es la persona (jurídica o natural) que ha de pagar el impuesto teniendo en cuenta la capacidad o habilidad económica de cada una, y en proporción a esa capacidad se debe contribuir según el principio de justicia de que quien tiene mucho pague mucho, quien tiene poco pague poco y que el indigente no pague nada. Para medir esa capacidad económica no existe en la Ciencia de la Hacienda Pública otro medio distinto de los factores económicos representados en la propiedad de los bienes, en las rentas que se produzcan o en diversas actividades como el consumo, la venta, etc., de los bienes. Todos los impuestos modernos se relacionan con la propiedad, la transferencia, la renta que produce, el consumo, el transporte, los actos de la vida económica, etc.

Si se tiene en cuenta al contribuyente como exclusivo sujeto pasivo de la obligación tributaria, todos los impuestos son personales; pero si se advierte que la persona no se grava por el solo hecho de su existencia, sino por los bienes que posee o las rentas de que disfruta, todos los impuestos son reales. En síntesis, la causa de la tributación son los bienes y las rentas.

Consecuencia de lo anterior es la de que los impuestos se rigen por la ley nacional que es la de ubicación de los bienes.

El criterio del Consejo de Estado en la sentencia citada por el actor armoniza ampliamente con este razonamiento.

En conclusión, la territorialidad de la ley fiscal debe apreciarse desde el punto de vista del lugar en donde esté la fuente que origina el impuesto; si los bienes están ubicados en el territorio nacional la renta real o presunta se regirá por las leyes de Colombia y su reglamentación respectiva.

Págs.

Págs.

La obligación de presentar declaración de renta y patrimonio cuando existan bienes en Colombia así sus poseedores sean extranjeros no residentes en este país, tiene su respaldo en la igualdad ante la ley consagrada a favor de éstos en el artículo 11 de la Constitución; pues no sería aceptable invocar un mejor derecho que el de los nacionales o eludir una obligación que se impone a quienes tienen bienes en el país que excedan de determinada cuantía.

El deber que la Constitución, en su artículo 16 impone a las autoridades de la República de proteger los bienes que se encuentran dentro del territorio no se limita a los que sean poseídos por los habitantes del país; un extranjero, no residente en Colombia, puede pedir también esa protección, sin que se le pueda negar aduciendo tal circunstancia; pero es lógico que se pueda al mismo tiempo exigir el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares para con el Estado, comprendiendo entre éstos a los extranjeros no residentes, pero que posean bienes en el territorio.

(Fallo de junio 5 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 90

TRATADOS. Cada pieza integrante del convenio internacional es indispensable, de modo que cuando una de ellas falta, la operación jurídica final deja de nacer. — Recuérdese que la convención internacional es compleja, formada por operaciones distintas y sucesivas que se juntan para formar un solo acto. Cada pieza integrante del convenio internacional es indispensable, de modo que cuando una de ellas falta, la operación jurídica final deja de nacer. Así entiende los tratados públicos la Constitución al trazar la serie de pasos de derecho interno cuyo concurso exige como necesario para su existencia (firma por el Ejecutivo y aprobación del Congreso, según los citados artículos 120-20 y 76-18). De tal modo los concibe asimismo la práctica internacional. Esta, en efecto, no reconoce valor de tratados a los convenios que, según ocurre a menudo, deben aprobarse por la ley, pero carecen de las ulteriores formalidades de ratificación; costumbre siempre respetada en Colombia. De consiguiente, cuando la Constitución habla de "tratados o convenios", se refiere al complejo jurídico, total, ya descrito, y no a sus factores vistos de manera separada. Tomar aisladamente una ley aprobatoria de convención internacional, para hacerle producir efectos internos es desvirtuar el ordenamiento superior que rige en Colombia. Una ley que priva a un acto del derecho de gentes de su rasgo distintivo de ser el resultado de un concierto de voluntades y de efectos comunes para convertirlo en unilateral, no se aviene con la Constitución. Tal acto no sería aprobatorio y podría ser modificador del que hubiere celebrado el gobierno para engendrar consecuencias respecto de todas las partes que en él hubiesen intervenido. Por ello si un tratado pierde su vigor, tampoco es aceptable que su ley aprobatoria se anticipe a declararlo válido como ley puramente nacional en el evento de una caducidad que lo destruya. Este proceder no es compatible con los artículos 120-20 y 76-18 de la Constitución.

Es menos aceptable aún, desde el punto de vista constitucional, que el Organó Ejecutivo pueda ordenar que las disposiciones de un todo aun sin perfeccionar por canje o depósito de instrumentos de ratificación, es decir, sin ser tratado, puedan cumplirse en Colombia mediante meras disposiciones ejecutivas. Ello equivaldría a autorización extraordinaria para que el gobierno dictara decretos con efecto de ley sin observancia de los requisitos que impone el artículo 76-12 del Código Institucional.

Por lo demás, nada impediría al legislador, haciendo abstracción absoluta de un tratado, reproducir sus cláusulas como disposiciones de una simple ley o autorizar debidamente al Ejecutivo para expedir un decreto extraordinario con igual contenido. Inconstitucional sería que el legislador se valiese de las atribuciones que contempla el artículo 76-18 de la Carta, que deben limitarse a aprobar o improbar un tratado, para transformar éste, antes de su formación, en ordenamiento de derecho interno. Y más aberrante sería que el Ejecutivo, cuando a bien lo tuviese —y así lo autoriza el artículo demandado en sus incisos finales— pudiere ordenar, en todo momento, que se cumplieran los tratados sin ratificar "con el carácter de disposiciones ejecutivas". No. Por costumbre de que arriba se habla los tratados no se ejecutan en Colombia, como regla, sino después de haber sido perfeccionados por medio del canje o depósito de los respectivos instrumentos de ratificación.

(Fallo de octubre 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 205

TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES. La Corte es incompetente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad de las leyes aprobatorias de aquellos. — Ha sido invariable la posición doctrinaria de la Corte al afirmar, cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales su incompetencia para conocer de las demandas respectivas. Se funda tal doctrina en la necesidad de no someter la estabilidad de los tratados a la decisión unilateral de uno de los contratantes, Colombia en este caso, con manifiesto peligro para la seriedad de nuestras relaciones internacionales. En el año de 1941 (18 de marzo), la Corte se expresó en forma clara sobre la materia, en los términos siguientes:

"En sentir de la Corte el derecho conferido por la Carta para acusar como inconstitucionales las leyes y decretos, la tienen todos los ciudadanos sin limitaciones. Cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados públicos, las demandas sobre inconstitucionalidad de ellas son improcedentes, no por falta de personería en el ciudadano que intenta la acción, sino porque la estabilidad de los pactos internacionales no puede estar sujeta a la declaración que haga la Corte respecto a la exequibilidad o inexecuibilidad de las leyes que los aprueban. En tales casos la Corte carece de jurisdicción. (G. J. T. 50, pág. 704). El 26 de abril de 1971, al desatar la demanda sobre la Ley 54 de 1924 (Ley Concha), admi-

Págs.

Págs.

tió su competencia por tratarse de una ley corriente, acto independiente del Congreso, aunque reflejaba un tratado internacional. En el mismo entendimiento se produjeron los salvamentos de voto respectivos. Muy recientemente, en fallo de 27 de febrero del año que cursa, recaído sobre la demanda de inexecutable de algunas disposiciones de la Ley 8ª de 1973, se avocó el conocimiento de fondo sobre la siguiente consideración: "Si se lleva en cuenta que las disposiciones de la Ley 8ª de 1973 concretamente demandadas (incisos 1º, 2º y 3º del artículo 2º y artículo 4º) no son aprobatorias del Acuerdo de Cartagena —aprobación que imparte el artículo 1º de la misma Ley 8ª— no es el caso de excluirlas de la aplicación general del artículo 214 referido, que, se repite, confiere a la Corte facultad para decidir 'sobre la inexecutable de todas las leyes'. Como los artículos acusados no aprueban ningún pacto internacional sino que tratan de regular los efectos de las medidas que puedan adoptar la Comisión y la Junta o 'los organismos que desarrollen el acuerdo subregional Andino', no sería pertinente incluirlos en la excepción jurisprudencial referente sólo a leyes que aprueban tratados, aún si la Corte insistiera en los puntos de vista aludidos. Esta índole excepcional de la Jurisprudencia citada impediría su extensión al negocio de autos tal como se desprende de la sentencia fechada el 18 de marzo de 1941 (G. J. número 1966 a 1968 página 704 y ss)".

Como el demandante arguye que cuando el artículo 214 de la Constitución le entrega a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución, se refiere, sin restricciones ni limitaciones, al conocimiento de todas las leyes, sean o no aprobatorias de Tratados, puesto que de otra suerte no podría guardarse tal integridad, ni cumplirse satisfactoriamente la función jurídicopolítica de la Corte Suprema, es preciso reiterar lo que en fallo de 10 de abril del año en curso, expresó la Corte en los siguientes conceptos sobre los límites de su competencia:

"1º Conforme al Derecho político del país, los funcionarios públicos deben hacer y solo pueden hacer lo que les está expresamente atribuido, a diferencia de los particulares a quienes les está permitido cuanto no prohiban la Constitución y las leyes. El artículo 20 de aquella sanciona la infracción de esos preceptos. En el orden jurisdiccional, la aptitud de conocimiento y la posibilidad lícita de actuación se hallan expresamente regladas y nada ha de hacerse en derecho, válidamente, sino en los términos de la competencia. Toda actuación fuera de sus límites deviene ilegal, por lo cual se afirma, en entendimiento común, que el juez sólo puede hacer lo que le está atribuido, prohibiéndosele cuanto no lo esté. Cuando la competencia, en fin, la instituye el Estatuto Superior, se habla de competencia constitucional, cuyos linderos son absolutamente irrebables. De aquí se deduce la imposibilidad de competencias por extensión o por analogía".

A lo anterior se agrega que, nuestra Constitución no prevé ninguna participación de la Rama Jurisdiccional en la celebración de los tratados públicos, los cuales se acuerdan por el Presiden-

te de la República como Jefe de las relaciones internacionales (120-20), se someten al Congreso para su aprobación definitiva (76-18) y se rematan con un canje de ratificaciones. Cuando el Tratado se celebra, por sus cláusulas queda comprometido en su buena fe el Estado colombiano con todas las ramas que constitucionalmente integran el poder público, (artículo 28). Si se aceptara que una vez celebrado el Tratado, una de tales ramas, la Jurisdiccional en este caso, puede declarar inválido el Tratado, en todo o en parte, a través de una declaración de inexecutable, habría que admitir que aquél compromiso no obligaba totalmente al Estado, sino con reservas, y por lo mismo, la capacidad de negociación del país con otros estados se vería disminuida o menguada por el riesgo de la decisión unilateral que en cualquier momento podría sobrevenir respecto de las cláusulas que con arreglo a la Carta fueron convenidas con el Presidente y aprobadas por el Congreso. Esto es cuanto ha dicho la Corte en otras ocasiones y con otras palabras en materia sobre la cual no se ven razones que justifiquen una rectificación. (Fallo de septiembre 18 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) ... 162

TRATADO DE MONTEVIDEO. Facultades al Gobierno para su desarrollo. El Derecho de integración. Las decisiones de los organismos supranacionales creados por tratados internacionales inciden de inmediato en la legislación interior, sin que para ello se requieran siempre y necesariamente actuaciones o disposiciones adicionales de carácter interno.—Pero así mismo ha examinado la Corte —y bien a fondo— con ocasión de la demanda de inexecutable de los artículos 2 y 4 de la Ley 8ª de 1973, una novísima modalidad de tratados internacionales, los que vienen formando el denominado derecho de integración, cuya característica principal es la de que por sus estipulaciones los estados se obligan a crear órganos o entidades supranacionales, verdaderas delegatarias de ciertas formas de la tradicional soberanía, con atribución y capacidad suficientes para dictar normas en ciertos campos o materias, cuya incidencia se produce de inmediato en la legislación interior, modificándola, sin que para ello se requieran siempre y necesariamente actuaciones o disposiciones adicionales de carácter interno; ni sea aceptable, por contrariar los principios contenidos en los preceptos 120-20 y 76-18 de la Carta, condicionar o limitar las atribuciones que tiene el Presidente, para tomar medidas conducentes al cumplimiento del tratado, ni la virtualidad intrínseca de éstos para operar plenamente, en cuanto a las normas del derecho derivado, sobre la legislación nacional.

Se ha hecho necesario el recuento anterior, para poner de relieve la claridad y continuidad de la doctrina de la Corte en la materia y la errada posición de la demanda al examinar el artículo 2º de la Ley 8ª de 1961, la cual, por medio de su artículo 1º, al autorizar al Gobierno para suscribir la adhesión de Colombia al tratado de Montevideo, le impartió su aprobación al mismo. En efecto, el primer gran error de la demanda consiste en afirmar que dicho texto segundo,

Págs.

Págs.

"delegó lo indelegable", al autorizar al Gobierno para examinar y resolver lo atinente a las bases de igualdad y reciprocidad que deben ser condición del tratado, con detrimento del artículo 76-18 de la Carta. No hay tal delegación, ni podía haberla, porque, ya lo dijo la Corte, semejante función es propia del Congreso y respecto de este tipo de tratados se cumple en dos etapas; la primera cuando el Gobierno al negociar el tratado los discute y tiene por aceptables; y la segunda, cuando el Congreso le imparte su aprobación. Cumplidas dichas etapas, se supone que el tratado descansa sobre tales bases y que, por lo mismo, la condición constitucional del precepto citado (76-18), se ha cumplido. Los actos de ejecución del tratado en cada uno de los países que lo suscribieron, o de los órganos creados por el convenio para dictar normas especiales, deben desplazarse sobre ese principio y el velar porque así ocurra es tarea encomendada, en el orden interno colombiano al Gobierno, quien actúa dentro de su órbita constitucional (120-20) y a los mecanismos de acción del tratado u órganos supranacionales donde toman asiento representantes de los países obligados.

El segundo planteamiento equivocado de la demanda consiste en sostener que cuando el artículo 2º que se viene citando, autoriza al Gobierno Nacional para tomar todas las medidas conducentes al cabal desarrollo del Tratado, le ha traspasado indebidamente la función legislativa, y concretamente la contenida en las competencias señala en los artículos 120-20 in fine y 76-18. Estas normas, debe recordarse, se refieren a la aprobación por el Congreso de los tratados y convenios internacionales, incluyendo específicamente los que tienen por objeto crear entidades supranacionales; y respecto del tratado de Montevideo así se ha cumplido rigurosamente, pues ella le fue impartida por el Congreso mismo mediante la disposición contenida en el artículo 1º de la ley cuyo artículo 2º se demanda ahora, como ya se advirtió. Resultaría incongruente e ilógico que por el primer artículo se impartiera aprobación al Tratado, lo que supone, como ya se dijo, el examen y aceptación de las bases de igualdad y reciprocidad que lo permiten, y admitir seguidamente que se delegó en el Gobierno, por medio del artículo 2º, precisamente la determinación de esas condiciones, esto es, actuar sobre lo ya aprobado.

De otra parte, la afirmación general de la demanda consistente en que este segundo artículo, al emplear la palabra "todas", para referirse a las facultades que el Gobierno puede poner en juego en busca del desarrollo del tratado, le entregó o delegó las que eventualmente pueden corresponder al Congreso sobre la materia, está notoriamente fuera de lugar. Dicho texto, y a ello ya aludió la Corte en fallo precitado, se refirió exclusivamente a aquellas atribuciones o facultades previstas en el artículo 76-11 de la Carta, en cuanto se hagan necesarias para el cumplimiento y desarrollo del Tratado y en modo alguno a la capacidad de legislar. La razón es obvia. Si para tal cumplimiento sólo se requiere poner en acto facultades administrativas, ellas se encuentran ya en textos bien claros de

la Carta (120-20 y 120-21), y para su ejercicio el Gobierno es autónomo sin que la ley pueda condicionarlo o limitarlo. Es lo que ocurre con la facultad para crear dependencias o institutos dentro de la administración nacional, que se refiere sólo a los despachos que tengan por tarea cumplir o ejecutar desarrollos del Tratado y no a establecimientos públicos y demás entes descentralizados, cuya creación compete al Congreso (76-9 y 10). Si se hacen necesarias medidas que supongan facultades de otro género, el artículo demandado provee a ello mediante la concesión de las atribuciones previstas en el artículo 76-11; y si se llegare a requerir la expedición de una ley, ella sólo podría dictarla el Congreso (artículo 76-1), o el Gobierno investido de precisas facultades extraordinarias.

Y tiene que ser así, porque la celebración de un tratado público aprobado por el Congreso cualquiera que él sea, no coloca ni puede colocar a las ramas del Poder Público ni a sus funcionarios, por fuera o en contra de la Constitución, sino que, por el contrario, señala a cada una o a cada quien, el cumplimiento de las obligaciones y deberes que les son propios con arreglo al orden constitucional establecido.

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 77

TRATADOS INTERNACIONALES. En los tenidos como tratados clásicos, sus estipulaciones se entienden incorporadas de jure al derecho interno. — Es atribución del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 120-20 de la Carta Política, "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás estados y entidades de derecho internacional, nombrar los agentes diplomáticos, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso". Ya se ha dicho con insistencia por la Corte, que un tratado internacional es un acto complejo que se inicia con las negociaciones pertinentes y la celebración del mismo por parte del Presidente; que continúa con el sometimiento de sus cláusulas a la consideración y aprobación del Congreso y que es rematado con un canje de ratificaciones. En esta operación entran en juego sucesivamente atribuciones que la Constitución asigna, dentro de su órbita pertinente, a las ramas ejecutiva y legislativa del Poder Público. Sobreviene luego el problema de su ejecución que ofrece modalidades diferentes según la naturaleza y objeto del convenio y el modo como sus cláusulas incidán en el ordenamiento jurídico nacional.

Así, en los tenidos en el derecho internacional como tratados clásicos, sus estipulaciones se entienden incorporadas de jure al derecho interno y se hacen obligatorias de inmediato para las autoridades, al punto de no ser susceptibles de alteración o modificación unilateral. Si para su cabal cumplimiento se hacen necesarias, en ciertos casos, medidas adicionales, ellas serán de carácter administrativo y el tomarlas y hacer que se pongan en práctica es atribución que debe cumplir el Presidente de la República con apoyo en la atribución del artículo 120-20 de la Carta

como Jefe que es de las relaciones internacionales.

Casos hay, sin embargo, en que las citadas estipulaciones, por su propia naturaleza, exigen para un cabal desarrollo posterior, medidas o disposiciones internas que el ordenamiento constitucional facilita sólo a través de una actuación conjunta del Gobierno y del Congreso. A esta hipótesis se refirió la Corte en su fallo de 26 de julio de 1971, al cual alude la demanda (inadecuadamente para el caso por ella planteado), en los términos siguientes:

"Si se tiene en cuenta que los tratados públicos, para su cumplimiento, requieren a menudo que se adopten por el Gobierno (y aun por el Congreso), actos posteriores que los haga efectivos, resulta evidente que el texto legal que va mencionado (el mismo demandado ahora), concedió al ejecutivo una autorización para obrar dentro de su órbita constitucional, en cuanto al tratado de libre comercio pactado en Montevideo requiriese actuaciones gubernamentales, a los fines de su desarrollo. Esta suerte de facultades está prevista por el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución".

Y casos hay también en que para que un tratado entre en ejecución se requiere una ley posterior, como lo observó la Corte en el mismo fallo antes citado. Si tal hipótesis se presentare, sólo el Congreso podría dictarla, como acto suyo y de su exclusiva competencia, y excepcionalmente el Gobierno si para hacerlo fuere investido de facultades extraordinarias (artículo 76-1 y 76-12 C. N.).

(Fallo de mayo 22 de 1975. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry).....

77

TRATADOS, SU FORMACION. Pactos bilaterales y convenios colectivos.—El gobierno, en representación de Colombia, celebra tratados con otros Estados o con entidades de derecho internacional, esto es, acuerdos escritos que reciben varias denominaciones, y en virtud de los cuales se producen ciertos efectos jurídicos para las partes celebrantes.

Los convenios del derecho de gentes son complejos, porque su celebración y validez dependen del cumplimiento de operaciones distintas y sucesivas, tanto internas como internacionales, que forman un todo. La Carta señala el trámite nacional de los tratados: su concierto pertenece al gobierno y su aprobación al Congreso. En consecuencia, los tratados se proponen, consideran, negocian y firman por el Jefe del Estado o sus representantes con plenos poderes; y agotada esta fase preliminar del negocio, al Congreso corresponde aprobarlos o improbarlos por medio de ley, la cual requiere sanción y aprobación ejecutiva y ser publicada en el "Diario Oficial" (artículos 120-20, 76-18, 81-4º, 120-2, 86 C. N.). Esto en cuanto a Colombia. Los otros sujetos de derecho internacional con quienes ella ajuste convenciones deben, a su vez, someter el acto a las exigencias de su derecho interno.

Cumplida esta doble solemnidad será indispensable hacerla constar, lo cual se lleva a cabo mediante un canje de ratificaciones, demostrativo de que la voluntad de cada parte ha sido manifestada correctamente. Hecha tal diligencia,

generalmente por medio de acta, surge la prueba del consentimiento de las partes y de la vigencia del negocio, desde ese momento o desde la época que su tenor indique.

El esquema descrito corresponde normalmente a los pactos bilaterales o pasados entre sujetos de derecho internacional, que traducen mutuas prestaciones, obligaciones y derechos concretos y ventajas o gravámenes recíprocos; operaciones conocidas bajo el nombre de "tratados-contratos".

Cuando las convenciones son plurilaterales, la conformidad de los Estados se acredita con adhesiones, depósitos de instrumentos de ratificación u otras formalidades que de ordinario indican los mismos actos en que se trata de participar.

Estos convenios colectivos, a diferencia de los "tratados-contratos", suelen enunciar reglas de derecho a las cuales someten las partes sus comportamientos referentes a determinadas materias. Si ello pasa, el convenio multilateral (y a veces, el sinalagmático que también fije reglas con semejanza a la ley) se llama usualmente "tratado-ley".

El desarrollo posterior a la celebración por los gobiernos y a la frecuente aprobación legislativa, como en general la materia de los tratados públicos, es de origen consuetudinario internacional (porque ha sido el modo de proceder la generalidad de los países) y nacional (porque a él se ciñe cada Estado después del proceso interno de formación). Así ha venido ocurriendo en Colombia, como resultado de una práctica constante y que se reputa constitutiva de derecho, antes y después de la Ley 7 de 1944. La lectura de los tratados concluidos por Colombia desde el comienzo del Código Constitucional de 1886 que con los cambios ulteriores sigue vigente, demuestra que siempre han rematado, una vez insertos en la ley, y para ganar eficacia, en canje de ratificaciones o depósitos de adhesión ante organismos competentes. A falta de ratificación final, de libre cumplimiento por el Ejecutivo, los tratados no valen en Colombia, salvo excepción (V. artículo 120-9 C. N.).

(Fallo de octubre 23 de 1975. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) ... 205

TRIBUNAL DISCIPLINARIO. Debe conocer de la totalidad de las faltas disciplinarias de los integrantes de la rama jurisdiccional y de lo Contencioso Administrativo.—Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Enrique Arboleda Valencia, Gustavo Gómez Velásquez, José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Luis Sarmiento Buitrago, Alfonso Peláez Ocampo, Eustorgio Sarria.

"... el Tribunal Disciplinario es de creación constitucional con competencia expresa en el mismo texto de la Carta, pero el legislador puede señalarle las "demás funciones". No tendría justificación una reforma que limitara sus funciones a corregir disciplinariamente el reducido número de funcionarios que integran la Corte Suprema y el Consejo de Estado. La lógica ordena deducir que la corporación creada para conocer las faltas disciplinarias de las cabezas de la rama juris-

Págs.

Págs.

dicional, y de lo Contencioso Administrativo, debe conocer también de la totalidad de las faltas disciplinarias de los integrantes de esos organismos, con base en competencia legalmente señalada, salvo disposición expresa de la Constitución.

La naturaleza del poder disciplinario es esencialmente distinta de la del poder represivo penal. Con el primero se busca el mejoramiento del servicio público o la exclusión del mismo de quienes no sean aptos para él; el poder represivo penal tiende a la defensa de la sociedad en general y de las personas y derechos en particular. Esta diferencia fundamental exige que haya constitucionalmente una entidad o corporación especializada que abarque la totalidad de la función disciplinaria para la rama jurisdiccional y su colaborador el Ministerio Público".

(Fallo de noviembre 13 de 1975; sobre la Ley 20 de 1972)..... 228

TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR. Es una excepción al principio de la jurisdicción ordinaria. — El Título XV de la Constitución versa sobre la administración de justicia. Concretamente establece las normas superiores sobre integración de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Juzgados, los requi-

sitos indispensables para el desempeño de los respectivos cargos y los periodos de ejercicio.

El artículo 152, parte de este Título, dispone: "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". Norma que está estrechamente vinculada con las de los artículos 155, sobre calidades de los Magistrados; y 156, sobre sistema de su elección. Tales artículos, 155 y 156 de la Constitución, se refieren, de modo exclusivo, a los Magistrados de los Tribunales de Distrito Judicial, y nada más.

El artículo 55 de la Constitución regula la integración del poder público y garantiza la independencia de sus ramas, que deben colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado. Y el 58 señala los organismos que administran justicia, comprendiendo "los tribunales y juzgados que establezca la ley".

Entre esos tribunales está el Tribunal Superior Militar, cuyas funciones e integración deben, necesariamente, coincidir con las previsiones del artículo 170, el cual consagra una excepción en la materia.

(Fallo de febrero 6 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 16

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NORMA Ley Año	TEMA	DECISION	PONENTE	PROVIDENCIA	Págs.
7 1944	Art. 1º Tratados Internacionales: vigencia	Inexequibilidad parcial	Dr. De la Vega	Oct. 23 de 1975	205
24 1959	Art. 2º Contratos para planes y programas de desarrollo	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Julio 3 de 1975	100
88 1961	Art. 2º Facultades para el desarrollo tratado de Montevideo	Exequibilidad	Dr. González	Mayo 22 de 1975	77
141 1961	Art. 1º Tribunales Militares	Exequibilidad	Dr. Sarria	Feb. 6 de 1975	16
141 1961	Art. 1º Justicia Penal Militar	Estese fallo abril 13 de 1973	Dr. De la Vega	Mayo 22 de 1975	80
20 1972	Art. 7º, numeral 1. Tribunal Disciplinario: Competencia para juzgar Magistrados de los Tribunales de Aduanas y Contencioso-administrativos	Inexequibilidad	Dr. Camacho R.	Nov. 13 de 1975	225
5 1973	Art. 29, incisos 2º y 3º Fondos Ganaderos: elección junta directiva	Inexequibilidad inciso 2º	Dr. Sarmiento	Feb. 27 de 1975	37
8 1973	Arts. 2º y 4º Pacto Andino: representación. Vigencia de normas	Inexequibilidad parcial	Dr. De la Vega	Feb. 27 de 1975	29
29 1973	Art. 8º, inciso 1. Requisitos para ser notario	Inexequibilidad	Dr. Córdoba	Feb. 20 de 1975	22
20 1974	Aprobación del Concordato	Incompetencia de la Corte. Inepta demanda	Dr. González	Sept. 18 de 1975	162
20 1974	Art. 1º Aprobación del Concordato.	Estese fallo sept. 18 de 1975	Dr. Sarmiento	Sept. 18 de 1975	175
25 1974	Arts. 13, 14, 25, 26. Ministerio Público: facultad disciplinaria procuradores delegados	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Junio 5 de 1975	82
28 1974	Art. 3º Alcaldes Municipales: representantes legales del municipio	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Oct. 16 de 1975	191
2 1975	Arts. 1º a 6º Hogares Juveniles Campesinos: autorización para rifas	Inexequibilidad parcial	Dr. Sarria	Sept. 25 de 1975	176
250 1958	Arts. 321, 322. C. J. P. M.: Tribunales Militares	Exequibilidad	Dr. Sarria	Feb. 6 de 1975	16
250 1958	Art. 589, parágrafo. C. J. P. M.: Justicia Penal Militar	Estese fallo abril 13 de 1973	Dr. De la Vega	Mayo 22 de 1975	80

Dcto. Año

NORMA	TEMA	DECISION	PONENTE	PROVIDENCIA	Págo.
Dcto. Año					
3133 1968	Art. 25. D. E. de Bogotá. Procuraduría de bienes	Inexequibilidad .	Dr. Sarmiento	Mayo 15 de 1975	60
3133 1968	Art. 2º D. E. de Bogotá: atribuciones del Alcalde	Exequibilidad ..	Dr. González	Julio 17 de 1975	124
250 1970	Art. 15, numerales 5º, 6º, 7º y 8º Carrera Judicial: designación de funcionarios	Exequibilidad ..	Dr. Sarria	Sept. 4 de 1975	154
196 1971	Arts. 1º, 2º, 44, 47 a 64. Estatuto de la Abogacía	Exequibilidad ..	Dr. Sarria	Mayo 22 de 1975	66
409 1971	Art. 38. C. P. P.: competencia autoridades de policía	Ineptitud	Dr. Sarria	Feb. 6 de 1975	20
409 1971	Arts. 437, 439 y 441. C. P. P.: detención preventiva	Exequibilidad ..	Dr. De la Vega	Marzo 6 de 1975	41
409 1971	Art. 660. C. P. P.: suspensión y extinción de la acción penal	Inexequibilidad parcial	Dr. Sarmiento	Mar. 13 de 1975	44
409 1971	Arts. 436 a 452. C. P. P.: detención preventiva del procesado	Exequibilidad ..	Dr. Sarria	Junio 26 de 1975	95
410 1971	Arts. 266, 267 y 268. Co. de Co.: Superintendencia de Sociedades: funciones de vigilancia	Exequibilidad ..	Dr. González	Sept. 11 de 1975	158
410 1971	Art. 717. Co. de Co.: cheques posdatados	Exequibilidad ..	Dr. Sarria	Oct. 16 de 1975	188
2349 1971	Arts. 113, 116 y 118. Presas Marítimas: hallazgos y tesoros	Inexequibilidad .	Dr. González	Feb. 20 de 1975	27
611 1974	Arts. 2º, numeral 6º, 10, literal b) art. 14, literal d), art. 20, literal c), art. 21, literal f). Superintendencia Nacional de Cooperativas: funciones.	Inexequibilidad parcial	Dr. Sarmiento	Oct. 9 de 1975	195
611 1974	Art. 2º, numeral 10, literales c) a h). Superintendencia Nacional de Cooperativas: funciones	Exequibilidad parcial	Dr. Sarmiento	Oct. 9 de 1975	202
623 1974	Art. 3º, literales j) a k). Superintendencia de Industria y Comercio: funciones del Director	Inexequibilidad .	Dr. Sarmiento	Mar. 13 de 1975	48
971 1974	Control de personas relacionadas con el manejo o aprovechamiento del ahorro privado	Incompetencia C. S. de J.	Dr. Benavides	Abril 17 de 1975	52
1188 1974	Arts. 18 a 21 y 57. Campaña contra el licor y el tabaco	Exequibilidad ..	Dr. González	Oct. 30 de 1975	220
2820 1974	Art. 70. Igualdad de derechos para la mujer	Inexequibilidad parcial	Dr. De la Vega	Sep. 11 de 1975	181
2820 1974	Art. 14. Igualdad de derechos para la mujer	Exequibilidad ..	Dr. González	Oct. 23 de 1975	213
2821 1974	Art. 1º, incisos 2º, 3º y 4º. Procedimiento Tributario: obligación de presentar declaración de renta	Exequibilidad ..	Dr. Sarmiento	Junio 5 de 1975	90
56 1975	Sistema Nacional de Salud	Exequibilidad ..	Dr. Sarria	Agos. 21 de 1975	138

NORMA Dcto. Año	TEMA	DECISION	PONENTE	PROVIDENCIA	Págs.
56 1975	Sistema Nacional de Salud	Estese fallo agosto 21/75 . . .	Dr. De la Vega	Agos. 21 de 1975	149
174 1975	Art. 9º Impuesto de timbre sobre diferencia salarial empleados administración	Inexequibilidad .	Dr. Sarria	Oct. 23 de 1975	209
230 1975	Art. 12. Impuesto de timbre diferencia salarial empleados administración.	Inexequibilidad .	Dr. Sarria	Oct. 23 de 1975	209
390 1975	Art. 5º Impuesto de timbre diferencia salarial empleados administración . .	Inexequibilidad .	Dr. Sarria	Oct. 23 de 1975	209
674 1975	Art. 9º Impuesto de timbre diferencia salarial empleados administración . .	Inexequibilidad .	Dr. Sarria	Oct. 23 de 1975	209
772 1975	Arts. 2º, 3º y 4º Separación de bienes por consentimiento de los cónyuges.	Exequibilidad . .	Dr. González	Oct. 23 de 1975	213
1136 1975	Declaración de Estado de Sitio	Exequibilidad . .	Dr. De la Vega	Julio 3 de 1975	103
1142 1975	Estado de Sitio: atribución competencia Justicia Penal Militar	Inexequibilidad artículo 2º	Dr. Sarria	Julio 10 de 1975	107
1249 1975	Estado de Sitio: extensión a todo el territorio nacional	Exequibilidad . .	Dr. De la Vega	Julio 10 de 1975	119
1250 1975	Estado de Sitio: atribución competencia Justicia Penal Militar	Exequibilidad . . .	Dr. González	Julio 10 de 1975	114
1412 1975	Estado de Sitio: atribución competencia Justicia Penal Militar	Exequibilidad . .	Dr. Sarmiento	Agos. 14 de 1975	134
1413 1975	Estado de Sitio: Jurisdicción Penal Militar: creación de cargos	Exequibilidad . .	Dr. Sarria	Julio 31 de 1975	130
1533 1975	Estado de Sitio: arresto	Exequibilidad . .	Dr. De la Vega	Agos. 28 de 1975	150
2302 1975	Estado de Sitio: calidades para ejercer el cargo de Magistrado Tribunal Militar	Exequibilidad . .	Dr. González	Nov. 13 de 1975	223
2407 1975	Estado de Sitio: atribución competencia Justicia Penal Militar	Exequibilidad . .	Dr. Sarmiento	Dic. 11 de 1975	230
Proyecto de ley número: 137 1972	Art. 2º Celebración primer Centenario de Supatá	Inexequibilidad parcial	Dr. De la Vega	Enero 23 de 1975	7

INDICE ALFABETICO AÑO 1975

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Abogacía.			
Función Social, Libertades ciudadanas, protección. Reglamentación, Régimen disciplinario	Mayo	22 de 1975 Dr. Sarria	66
Acción de inexequibilidad.			
Concepto	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Requiere la demanda de toda la normación jurídica al respecto	S. de V. enero	30 de 1975 Dr. Sarria	13
	S. de V. marzo	3 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Requiere vigencia de la norma	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	160
Alcance del requisito	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Acción disciplinaria.			
Acción Penal	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Suspensión y terminación	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Ahorro.			
Privado. Control sobre el manejo	S. de V. abril	15 de 1975 Dr. Benavides	52
Alcalde.			
Jefe de la administración local	Octubre	16 de 1975 Dr. Sarmiento	191
Representante legal del municipio	Octubre	16 de 1975 Dr. Sarmiento	191
Alcohol.			
Dependencia física y síquica. Campaña contra su consumo	Octubre	30 de 1975 Dr. González	220
Asistencia pública.			
Concepto	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Asociación.			
Libertad de reglamentación legal	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Asociación para delinquir.			
	Diciembre	11 de 1975 Dr. Sarmiento	230
Autoridad Judicial y Militar.			
Incompatibilidad de ejercicio con la política o civil	Febrero	6 de 1975 Dr. Sarria	20
Autoridades.			
Incompatibilidad de ejercicio: política o civil y judicial o militar	Febrero	6 de 1975 Dr. Sarria	20
Banco Ganadero.			
Sociedad de economía mixta	Febrero	17 de 1975 Dr. Sarria	37
Cámaras de Comercio.			
Contribuciones: son gravámenes	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Instrumentos del estado para cumplir su función respecto de la profesión del Comercio	S. de V. marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
	S. de V. marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Poder disciplinario sobre la profesión del Comercio	marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Captura.			
Detención preventiva, diferencias	Junio	26 de 1975 Dr. Sarria	95
Trámite	Agosto	14 de 1975 Dr. Sarmiento	134

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Carrera Judicial.			
Calidades y requisitos para desempeñar cargos dentro de ella, es función del legislador	Septiembre 4 de 1975	Dr. Sarria	154
Códigos.			
Expedición	Octubre 16 de 1975	Dr. Sarria	188
Competencia Corte Suprema de Justicia.			
Acciones con carácter penal por mal desempeño de funciones	Junio 5 de 1975	Dr. De la Vega	82
Cobija todas las normas y decretos indicados en el artículo 214 de la C. N.	Abril 17 de 1975	Dr. Benavides	52
Control constitucional de los decretos que declaran o levantan el Estado de Sitio o la Emergencia Económica:			
— Competencia en cuanto a las formalidades	Julio 3 de 1975	Dr. De la Vega	103
	S. de V.		
— Competencia en cuanto al fondo	Julio 10 de 1975	Dr. De la Vega	119
	S. de V.		
— Incompetencia de la C. S. de J.	Julio 3 de 1975	Dr. De la Vega	103
Fallo inhibitorio no impide conocer en otra demanda el fondo del tema:			
— Límites	Abril 17 de 1975	Dr. Benavides	52
	Septiembre 18 de 1975	Dr. González	175
No existe para decidir sobre inexecutableidad de normas que no rigen	Septiembre 11 de 1975	Dr. De la Vega	181
Por vicios de forma y trámite	Octubre 16 de 1975	Dr. Sarmiento	191
	S. de V.		
Sobre tratados o convenios internacionales	febrero 27 de 1975	Dr. De la Vega	29
	Septiembre 18 de 1975	Dr. González	162
Concejos Municipales.			
Facultad impositiva	Abril 3 de 1975	Dr. González	62
Concordato.			
Aprobación	Septiembre 18 de 1975	Dr. González	162
	S. de V.		
Naturaleza jurídica	septiembre 18 de 1975	Dr. González	171
Consejo de Estado.			
Competencia.	Abril 17 de 1975	Dr. Benavides	52
	S. de V.		
	abril 17 de 1975	Dr. Benavides	52
Consejeros de Estado.			
Carrera Judicial	Enero 30 de 1975	Dr. Sarria	13
Cooptación	Enero 30 de 1975	Dr. Sarria	13
Contratos o convenios.			
Tratados o convenios: diferencias	Julio 3 de 1975	Dr. Sarmiento	100
Contravención.			
Señalamiento de las contravenciones:			
— Competencia	Agosto 28 de 1975	Dr. De la Vega	150
Cooperativas.			
Intervención estatal	Octubre 9 de 1975	Dr. Sarmiento	195
	S. de V.		
	octubre 9 de 1975	Dr. Sarmiento	199
Naturaleza: de derecho privado	Octubre 9 de 1975	Dr. Sarmiento	195
Cheque.			
Pagadero a la vista. Sustituto de la moneda	Octubre 16 de 1975	Dr. Sarria	188
Título valor: instrumento de pago	Octubre 16 de 1975	Dr. Sarria	188
Y letra: diferencia	Octubre 16 de 1975	Dr. Sarria	188
Delegación de funciones presidenciales.			
Formas de cumplir funciones delegadas	S. de V. septiembre 11 de 1975	Dr. González	181

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Delito.			
Y falta disciplinaria: diferencias	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Democracia social.			
Bases fundamentales	Mayo	22 de 1975 Dr. Sarria	66
Departamento.			
Fin	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	145
Derecho.			
Igualdad para hombres y mujeres	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Derecho de defensa.			
Bajo Estado de Sitio.	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	145
	Julio	10 de 1975 Dr. González	114
	S. de V.		
Garantía Constitucional	agosto	28 de 1975 Dr. De la Vega	150
Derecho disciplinario.			
Finalidad	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Derecho Internacional.	S. de V.		
Incorporación legal al derecho interno	septiembre	18 de 1975 Dr. González	162
Derecho Penal.			
El derecho disciplinario no hace parte de él	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Derogación.			
Tácita: por incompatibilidad de normas	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Detención preventiva.			
Captura, diferencias	Junio	26 de 1975 Dr. Sarria	95
Garantía del detenido	Marzo	6 de 1975 Dr. De la Vega	41
Medida cautelar, no pena	Marzo	6 de 1975 Dr. De la Vega	41
Medida de carácter jurisdiccional	Junio	26 de 1975 Dr. Sarria	95
Distrito Especial de Bogotá.			
Alcalde: agente del Presidente de la República	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Funciones: semejantes a las del gobernador	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Representante legal y judicial del Distrito	Octubre	16 de 1975 Dr. Sarmiento	191
Asimilación con los departamentos	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Concejo:			
— Funciones	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Establecimientos públicos: órganos directivos, nombramiento directores	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Facultad para organizarlo, bases	Mayo	15 de 1975 Dr. Sarmiento	60
	S. de V.		
Estructura administrativa	mayo	15 de 1975 Dr. Sarmiento	60
	Julio	17 de 1975 Dr. González	60
	S. de V.		
Límite de la ley en su organización	mayo	15 de 1975 Dr. Sarmiento	60
Personero: elección	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Procuraduría de bienes	Mayo	15 de 1975 Dr. Sarmiento	60
	S. de V.		
	mayo	15 de 1975 Dr. Sarmiento	60
Emancipación.			
Vigencia artículo 312, C. C. C.	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
	S. de V.		
	septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Empleados.			
Judiciales, Régimen disciplinario y penal. Calidades	Septiembre	4 de 1975 Dr. Sarria	154
Empresas útiles y benéficas.			
Iniciativa en las leyes de auxilios	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Fomento: (Ver planes y programas)	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Establecimientos Públicos.			
Distritales: nombramiento de gerentes	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Estado.			
Sentido genérico	Agosto	21 de 1975 Dr. González	150
Estado de Sitio.			
Alcaldes Municipales: actúan como agentes del			
Presidente	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Concepto del Consejo de Estado	Julio	10 de 1975 Dr. De la Vega	119
Conexidad entre las causas que lo provocaron y las			
medidas adoptadas	Julio	10 de 1975 Dr. González	114
Declaración:			
— Para parte del territorio	S. de V. julio	3 de 1975 Dr. De la Vega	100
— Requisitos	Julio	3 de 1975 Dr. De la Vega	100
Ejercicio simultáneo de la autoridad militar y la			
civil	Febrero	6 de 1975 Dr. Sarria	16
Facultades del ejecutivo:			
— Límites	S. de V. julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Estructura de la administración.			
Concepto, noción	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	48
Funciones del Gobierno y del Congreso	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	48
	S. de V. marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
La iniciativa del Gobierno en las leyes que la fijan,			
solamente se refiere a la rama ejecutiva	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Leyes cuadros	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Revisión de la organización administrativa: aspectos que comprende:			
— Reorganización administrativa	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Exenciones.			
Correspondientes a entidades territoriales	Septiembre	25 de 1975 Dr. Sarria	176
Facultad impositiva.			
Igualdad ante la ley para extranjeros	Junio	5 de 1975 Dr. Sarmiento	90
No tiene límites en cuanto a los sujetos de la obli-			
gación	Junio	5 de 1975 Dr. Sarmiento	90
Sujetos del impuesto	Junio	5 de 1975 Dr. Sarmiento	90
Facultades extraordinarias.			
Atribución de competencia, no delegación	Marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
Su constitucionalidad deriva del acomodamiento con			
la ley de facultades	Febrero	20 de 1975 Dr. González	27
Incidencia de su ejercicio en legislaciones generales S. de V.			
o especiales	marzo	13 de 1975 Dr. Sarmiento	44
La facultad de reorganizar la administración no			
incluye la de crear derechos a favor de particulares			
o del Estado	Febrero	20 de 1975 Dr. González	27
Límites	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Requisitos (temporalidad y precisión, noción)	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Fallo de la Corte Suprema de Justicia.			
Efectos	Junio	5 de 1975 Dr. Sarmiento	82
Fondos Ganaderos.			
Carácter, naturaleza jurídica	Febrero	27 de 1975 Dr. Sarmiento	37
De la Ley 5 de 1975: solamente nacionales, elección			
junta directiva	Febrero	27 de 1975 Dr. Sarmiento	37
Fundación Hogares Juveniles Campesinos.			
Inspección estatal	Septiembre	25 de 1975 Dr. Sarria	176
Función jurisdiccional.			
Organos constitucionales y legales: diferencias	Julio	31 de 1975 Dr. Sarria	130

Función pública.	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Principio de legalidad	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Funcionarios públicos			
Altos funcionarios: competencia para su juzgamiento	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Competencia para corregir sus faltas	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Prohibiciones	Abril	17 de 1975 Dr. Benavides	52
	S. de V. abril	17 de 1975 Dr. Benavides	52
Garantías constitucionales.			
(Ver derecho de defensa, derecho de reunión, libertad de locomoción, libertad de expresión, justicia penal militar)	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
	S. de V.		
— Historia de la reforma del artículo 121 C. N.	julio	31 de 1975 Dr. Sarria	130
— Justicia Penal Militar	Diciembre	11 de 1975 Dr. Sarmiento	230
— Creación de plazas	Julio	31 de 1975 Dr. Sarria	130
	S. de V.		
	Julio	31 de 1975 Dr. Sarria	130
Es una limitación o la garantía constitucional	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
	Julio	10 de 1975 Dr. González	114
	S. de V.		
Derecho de reunión (ver garantías constitucionales)	Julio	3 de 1975 Dr. De la Vega	103
Libertad de opinión:			
	S. de V.		
— Medidas de carácter penal	diciembre	11 de 1975 Dr. Sarmiento	231
— Normas de excepción requieren posición conceptual o idiomática	Diciembre	11 de 1975 Dr. Sarmiento	231
— Suspensión transitoria de normas legales incompatibles	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Gasto Público.			
Iniciativa gubernamental	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Interpretación restrictiva de las leyes que requieren iniciativa gubernamental	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Hombres y mujeres.			
Igualdad de derechos	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Igualdad de derechos.			
Para hombres y mujeres	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Impuestos.			
Exención: iniciativa	Septiembre	25 de 1975 Dr. Sarria	176
Incompatibilidad.			
Ejercicio de autoridad política o civil y judicial o militar	Febrero	6 de 1975 Dr. Sarria	17
Inepta demanda.			
Por falta de requisitos	Septiembre	18 de 1975 Dr. González	162
Instituciones de utilidad común.			
Concepto. Inspección y vigilancia	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Integración (Derecho de)			
— Creación entidades supranacionales	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Inversiones públicas.			
Interpretación del vocablo	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Jueces.			
Sanciones disciplinarias	Noviembre	13 de 1975 Dr. Camacho R.	225
Jurisdicción.			
División territorial: limitaciones	Agosto	14 de 1975 Dr. Sarmiento	134
Justicia Penal Militar.			
El traslado de competencia es medida típica del Estado de Sitio	Agosto	14 de 1975 Dr. Sarmiento	134

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
	S. de V.		
Estructura, modificación	julio	31 de 1975 Dr. Sarria	132
Magistrados: requisitos	Noviembre	13 de 1975 Dr. González	225
Ley.			
Derogatoria:			
—Tácita por incompatibilidad	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Iniciativa legislativa:			
—Por disposición constitucional en casos determi- nados corresponde al Gobierno	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
Libertad.			
De trabajo: limitación por interés público o social	Mayo	22 de 1975 Dr. Sarria	66
Personal: competencia para limitarla	Junio	26 de 1975 Dr. Sarria	95
	S. de V.		
La ley puede reglamentarla y racionalizarla	febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	202
Limitación únicamente por ser contraria al orden moral o legal	Febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
Libertades ciudadanas.			
Base del sistema político	Mayo	22 de 1975 Dr. Sarria	66
Protección	Mayo	22 de 1975 Dr. Sarria	66
Magistrados de Tribunal.			
Sanciones	Noviembre	13 de 1975 Dr. Camacho R.	225
Matrimonio.			
Las normas que lo rigen son de orden público. Sa- cramento. Sociedad conyugal	Octubre	23 de 1975 Dr. González	213
Ministerio Público.			
Facultad disciplinaria	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Vigilancia y supervigilancia: cumplimiento de esta función	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Motín.			
No es delito	Julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Municipios.			
Autonomía administrativa: no es absoluta	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Normas.			
Derogación tácita por incompatibilidad	Septiembre	11 de 1975 Dr. De la Vega	181
Notarios.			
Colegio de notarios: carácter de la entidad	Febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
Están por fuera de la jerarquía administrativa.			
Funcionarios públicos	Febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
Régimen laboral y remuneración. Nombramiento	Febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
Requisitos para ejercer el cargo	Febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
	S. de V.		
	febrero	20 de 1975 Dr. Córdoba	22
Pacto Andino.			
Comisión órgano rector	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Eficacia de las normas dictadas por organismos rectores de la entidad supranacional	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Objeto	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Tratado de competencia sobre normación	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Pena.			
Para iniciar su cumplimiento se requiere la plenitud de las normas de juicio	Agosto	14 de 1975 Dr. Sarmiento	134
Personero Municipal.			
Funciones: la Constitución Nacional no se las fija.	Octubre	16 de 1975 Dr. Sarmiento	191
	S. de V.		
	octubre	16 de 1975 Dr. Sarmiento	191

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Planes y programas.			
Celebración de contratos administrativos para desarrollarlos	Julio	3 de 1975 Dr. Sarmiento	100
Poder disciplinario.			
Generalmente corresponde al superior	Septiembre	4 de 1975 Dr. Sarria	154
Presidente de la República.			
Distribución de negocios en las dependencias administrativas	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Estructura administrativa: competencia para desarrollar leyes cuadros	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Facultades: de poner en vigencia decisiones de Organismos Internacionales	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Reglamentos autónomos:			
—Control jurisdiccional y características	Abril S. de V. abril	17 de 1975 Dr. Benavides	52
—Suprema autoridad administrativa	Febrero	17 de 1975 Dr. Benavides 27 de 1975 Dr. De la Vega	52 29
Principios de legalidad.			
Concepto.	S. de V. octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Privilegios.			
Esencia.	Septiembre	25 de 1975 Dr. Sarria	176
Ramas del Poder Público.			
Base del Estado de derecho	S. de V. julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Rama Judicial.			
(Ver ley): iniciativa legislativa	Enero	23 de 1975 Dr. De la Vega	7
En estado de sitio no pueden variarse las competencias, salvo casos extremos	S. de V. julio	10 de 1975 Dr. Sarria	107
Régimen administrativo constitucional.			
(Ver estructura administrativa del Distrito)	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
— Régimen especial	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
— Tesorero: elección	Julio	17 de 1975 Dr. González	124
Reglamentos autónomos o constitucionales.			
Características	Abril S. de V. abril	17 de 1975 Dr. Benavides 17 de 1975 Dr. Benavides	52 56
Relaciones diplomáticas.			
Dirección por el ejecutivo	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Reorganización administrativa.			
No incluye la facultad de crear derechos a favor de particulares o del Estado	Febrero	20 de 1975 Dr. González	27
Salud Pública.			
Concepto. Servicio público básico	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Sostenimiento por el tesoro público	Agosto S. de V. agosto	21 de 1975 Dr. Sarria 21 de 1975 Dr. Sarria	138 146
Sancciones.			
Disciplinarias:			
— Competencia. Falta disciplinaria y delito	Junio	5 de 1975 Dr. De la Vega	82
Servicio Público.			
Prestación por particulares	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Regulación: potestad legal. Regular: concepto	Agosto	21 de 1975 Dr. Sarria	138
Soberanía.			
Facultad impositiva del Estado	Junio	5 de 1975 Dr. Sarmiento	90
Delegación en entidades supranacionales	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Sociedades y compañías.			
Intervención en las de derecho privado. Representación legal	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
Sociedad conyugal.			
Capitulaciones matrimoniales. Régimen patrimonial no es de orden público. Separación de bienes por consenso: antecedentes	Octubre	23 de 1975 Dr. González	213
	S. de V. octubre	23 de 1975 Dr. González	217
Y matrimonio: instituciones separadas	Octubre	23 de 1975 Dr. González	213
Sociedades de economía mixta.			
Características	Febrero	27 de 1975 Dr. Sarmiento	37
Constitución: Requiere dos actos jurídicos. Elección de junta directiva. Estructura. Medio de aplicación práctica de la función social de la propiedad. Nacionales, Departamentales y Municipales: requisitos. Régimen cuando el Estado posee el 90% o más de las acciones	Febrero	27 de 1975 Dr. Sarmiento	37
Superintendencias.			
Cumplen funciones del Presidente como suprema autoridad administrativa	Septiembre	11 de 1975 Dr. González	158
De cooperativas: funciones	Octubre	9 de 1975 Dr. Sarmiento	195
De sociedades: cumple función de inspección y vigilancia encomendada al Presidente	Septiembre	11 de 1975 Dr. González	158
	S. de V. septiembre	11 de 1975 Dr. González	160
Segunda instancia: se surte ante el ministro correspondiente	Septiembre	11 de 1975 Dr. González	158
Tabaco.			
Campaña contra su consumo	Octubre	30 de 1975 Dr. González	220
Territorialidad.			
Cobija los estatutos real y personal. Principio de la ley fiscal	Junio	5 de 1975 Dr. Sarria	95
Título-valor			
Cheque	Octubre	16 de 1975 Dr. Sarria	188
Tratado de Montevideo.			
Ley aprobatoria	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Tratados Internacionales o Públicos.			
Acto complejo: actuación conjunta del Gobierno y del Congreso	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
	Octubre	23 de 1975 Dr. De la Vega	205
Aprobación: por ley	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Ley aprobatoria	Octubre	23 de 1975 Dr. De la Vega	205
Celebración: etapas de formación	Octubre	23 de 1975 Dr. De la Vega	205
Función del Presidente como Jefe del Estado	Julio	3 de 1975 Dr. Sarmiento	100
Competencia de la C. S. de J. para decidir sobre la S. de V. constitucionalidad de leyes aprobatorias	febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Contratos o convenios: diferencias	Julio	3 de 1975 Dr. Sarmiento	100
Creación de dependencias para desarrollarlos	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Ejecución: por el poder público	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Medidas administrativas no legislativas	Mayo	22 de 1975 Dr. González	77
Solamente después de perfeccionados	Octubre	23 de 1975 Dr. De la Vega	205
Eficacia de los organismos rectores: recursos contra sus decisiones	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
Traslado de competencia sobre normación en la materia respectiva	Febrero	27 de 1975 Dr. De la Vega	29
En el proceso de formación no participa el poder judicial	Septiembre	18 de 1975 Dr. González	162

	FECHA DE SENTENCIA	PONENTE	Págs.
Incompetencia de la C. S. de J. para conocer de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias ...	Febrero 27 de 1975	Dr. De la Vega	29
	Septiembre 18 de 1975	Dr. González	162
Incorporación de sus normas en la legislación interna ...	Mayo 22 de 1975	Dr. González	77
	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
Inscripción de la ONU ...	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
Ley aprobatoria: carácter especial ...	Febrero 27 de 1975	Dr. De la Vega	205
	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
Modificación ...	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
Rectificación:			
— Final ...	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
— Tienen valía superior a la ley interna ...	Febrero 27 de 1975	Dr. De la Vega	29
— Tratado, contrato ...	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
— Tratado, leyes o convenciones plurilaterales. Vigencia ...	Octubre 23 de 1975	Dr. De la Vega	205
Tribunal Militar.			
Excepción a la jurisdicción ordinaria ...	Febrero 6 de 1975	Dr. Sarria	16
Magistrados: requisitos ...	Noviembre 13 de 1975	Dr. González	225
Tributación.			
Mecánica ...	Junio 5 de 1975	Dr. Sarmiento	90
Usufructo.			
De los bienes de los hijos ...	Septiembre 11 de 1975	Dr. De la Vega	181

**TABLA DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS
O ALUDIDAS EN LAS SENTENCIAS Y SALVAMENTOS DE VOTO**

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
Plebiscito de 1957 artículos 5 y 12.		Enero 30	13
Plebiscito de 1957 artículo 12.		Febrero 6	17
Plebiscito de 1957 artículo 12.		Julio 31	130
2		Febrero 20	27
2		Mayo 15	60
2		Junio 5	85
2		Julio 10	114
2		Julio 10	110
2		Julio 10	119
2		Septiembre 18	162
2		Octubre 9	195
5		Septiembre 18	162
6		Agosto 21	138
7		Agosto 14	134
10		Junio 5	90
12		Marzo 13	48
12		Abril 17	52
12		Octubre 9	195
14		Septiembre 4	154
15		Junio 5	85
15		Septiembre 4	154
16		Abril 17	52
16		Mayo 22	66
16		Junio 5	82
16		Junio 5	90
16		Julio 10	109
16		Julio 10	114
16		Agosto 21	138
16		Septiembre 4	154
16		Octubre 16	188

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
17		Febrero 20	22
17		Mayo 22	66
17		Septiembre 4	154
19		Agosto 21	138
20		Abril 17	52
20		Mayo 15	60
20		Mayo 22	66
20		Junio 5	82
20		Junio 5	90
20		Agosto 28	150
20		Septiembre 18	167
20		Octubre 9	195
23		Marzo 6	41
23		Mayo 22	66
23		Junio 26	95
23		Agosto 28	150
23		Octubre 9	195
24		Agosto 28	150
25		Agosto 28	150
26		Marzo 6	41
26		Junio 5	82
26		Julio 10	114
26		Julio 10	109
26		Agosto 14	134
26		Agosto 28	150
26		Septiembre 4	154
26		Octubre 9	195
26		Octubre 9	202
27		Agosto 14	134
27		Agosto 28	152
28		Julio 10	114
28		Julio 10	108
28		Agosto 28	150
30		Enero 23	7
30		Abril 17	52
30		Mayo 22	66
30		Agosto 21	138
30		Septiembre 4	154
30		Octubre 16	188
31		Enero 23	7

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia	Págs.
31		Septiembre 18	167
31		Septiembre 25	177
32		Enero 23	7
32		Abril 17	52
32		Mayo 22	66
32		Agosto 21	138
32		Septiembre 4	154
32		Octubre 16	188
33		Enero 23	7
33		Agosto 21	138
34		Enero 23	7
36		Julio 10	112
36		Agosto 21	138
37		Enero 23	7
37		Agosto 21	138
39		Enero 23	7
39		Febrero 20	22
39		Marzo 13	51
39		Mayo 22	66
39		Junio 5	82
40		Mayo 22	66
41		Junio 5	82
41		Septiembre 18	168
43		Marzo 13	48
43		Abril 17	52
43		Septiembre 18	167
43		Octubre 23	209
44		Febrero 20	22
44		Abril 17	52
44		Septiembre 18	162
44		Octubre 9	195
45		Enero 30	13
50		Septiembre 18	167
51		Septiembre 18	167
52		Septiembre 18	167
53		Mayo 22	66
53		Septiembre 18	167
55		Enero 23	7
55		Febrero 6	17
55		Febrero 6	20

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
55		Febrero 20	27
55		Marzo 13	48
55		Mayo 15	60
55		Junio 26	95
55		Julio 10	110
55		Julio 10	114
55		Julio 10	119
55		Julio 17	124
55		Septiembre 4	154
55		Septiembre 11	158
55		Octubre 23	211
55		Octubre 30	220
56		Enero 23	7
56		Febrero 6	16
57		Enero 23	7
57		Febrero 27	30
57		Mayo 15	60
58		Enero 23	7
58		Febrero 6	16
58		Julio 10	109
58		Julio 10	110
58		Julio 31	130
59		Junio 5	82
61		Febrero 6	17
61		Julio 10	110
61		Julio 10	114
61		Diciembre 11	230
62		Febrero 20	26
62		Junio 5	87
62		Agosto 21	138
62		Septiembre 4	154
63		Junio 5	82
63		Octubre 9	195
65		Junio 5	82
67		Septiembre 18	167
69		Octubre 23	205
71		Febrero 6	17
75		Mayo 15	60
75		Junio 5	82
76	9-12-20	Enero 23	7

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
76	9-10	Febrero 20	22
76	1-2-9-12	Febrero 20	27
76	18	Febrero 27	29
76	10	Febrero 27	38
76	2-9-12	Marzo 13	48
76	1-2-11-12	Abril 17	52
76	9-12	Mayo 15	60
76	12	Mayo 22	66
76	1-9-10-11-12-18	Mayo 22	77
76	11-12-16-18	Julio 3	100
76	9	Julio 17	124
76	9-10	Agosto 21	138
76		Septiembre 4	154
76	18	Septiembre 18	167
76	4-20	Septiembre 25	177
76	12	Septiembre 11	158
76	9-12	Octubre 9	195
76	9-10	Octubre 9	195
76	12	Octubre 9	195
76	18	Octubre 23	206
76	12	Octubre 23	211
76	1-2-12	Octubre 23	213
76	12	Octubre 30	220
77		Octubre 16	191
78		Mayo 15	60
79		Enero 23	7
79		Septiembre 25	177
79		Septiembre 11	158
80		Abril 17	52
80		Septiembre 25	177
81		Octubre 23	206
86		Julio 17	124
86		Octubre 23	213
92		Octubre 16	191
96		Julio 17	124
97		Junio 5	82
102		Junio 5	82
103	5	Enero 23	7
105		Septiembre 18	167
109		Mayo 15	60

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
109		Julio 17	124
113		Enero 23	7
114		Julio 10	112
116		Octubre 23	205
118	8	Febrero 20	27
118	8	Marzo 13	48
118	8	Mayo 15	60
118	8	Mayo 22	66
118	8	Julio 10	110
118	8	Agosto 21	138
118	3	Septiembre 25	177
118	8	Septiembre 11	158
118	8	Octubre 9	195
118	8	Octubre 23	217
118	8	Octubre 23	211
118	8	Octubre 30	221
119	1	Febrero 6	17
119	2	Julio 17	124
120	11-21	Enero 23	7
120	5	Febrero 20	22
120	21	Febrero 20	32
120	2-3-20-21	Febrero 27	29
120	1-5	Febrero 27	37
120	21	Marzo 13	48
120	3-14	Abril 17	52
120	21	Mayo 15	60
120	20-21	Mayo 22	77
120	13-20	Julio 3	100
120	7	Julio 3	106
120	7	Julio 10	122
120	7	Julio 10	110
120	21	Julio 17	124
120	19	Agosto 21	138
120	7	Agosto 28	150
120		Septiembre 4	154
120	15	Septiembre 11	159
120	3-5-12-20	Septiembre 18	162
120	19	Septiembre 25	176
120	21	Octubre 9	195
120	21	Octubre 9	195

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.		Págs.
120	2-3-9-20	Octubre	23	206
121		Abril	17	52
121		Mayo	15	60
121		Julio	3	103
121		Julio	10	114
121		Julio	10	119
121		Julio	10	108
121		Julio	31	130
121		Agosto	14	134
121		Agosto	28	150
121		Noviembre	13	223
121		Diciembre	11	230
122		Abril	17	52
122		Mayo	15	60
122		Junio	5	92
122		Julio	3	105
130		Febrero	27	29
130		Junio	5	82
132		Febrero	27	32
134		Septiembre	11	159
135		Septiembre	11	159
136		Enero	30	13
136		Julio	31	130
137		Julio	31	130
137		Noviembre	13	225
139		Julio	31	130
141	3	Abril	17	52
141		Julio	3	103
141		Julio	31	130
142		Enero	23	7
143		Junio	5	82
144		Febrero	6	17
145		Junio	5	82
147		Enero	23	7
147		Julio	31	82
150		Enero	23	7
150		Julio	31	130
150		Septiembre	4	154
151		Junio	5	82
151		Julio	31	130

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sancion.	Página.
152		Enero 23	7
152		Febrero 6	17
152		Julio 31	130
152		Agosto 14	134
153		Enero 23	7
154		Enero 23	7
154		Julio 31	130
154		Noviembre 13	225
155		Enero 23	7
155		Julio 31	130
155		Septiembre 4	154
155		Noviembre 13	223
156		Enero 23	7
156		Febrero 6	17
156		Julio 31	130
156		Septiembre 4	154
157		Enero 23	7
157		Julio 31	130
157		Febrero 6	17
157		Agosto 14	135
157		Septiembre 4	154
158		Enero 23	7
158		Julio 31	130
158		Septiembre 4	154
160		Enero 23	7
160		Febrero 6	17
160		Junio 5	82
160		Septiembre 4	154
160	2	Noviembre 13	225
161		Enero 23	7
162		Enero 30	23
163		Septiembre 4	154
164		Enero 23	7
164	5-7	Julio 17	124
165		Mayo 22	74
170		Febrero 6	17
170		Julio 10	114
170		Julio 10	108
170		Diciembre 11	230
171		Mayo 22	74

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
181		Agosto 21	138
182		Agosto 21	138
183		Mayo 15	60
183		Julio 17	124
183		Agosto 21	138
183		Septiembre, 25	176
187	6	Febrero 27	38
187	2-5-7	Mayo 15	60
187		Julio 17	124
187	5-6-10	Agosto 21	138
188		Febrero 20	22
189		Mayo 15	60
189		Julio 17	124
194	2-6	Febrero 27	37
194	9	Mayo 15	60
194		Julio 17	124
194	2-6	Agosto 21	138
196		Mayo 15	60
196		Julio 17	124
197	4	Febrero 27	38
197	1-3	Mayo 15	60
197		Julio 17	124
197	3-4	Agosto 21	138
198		Julio 17	124
199		Mayo 15	60
199		Julio 17	124
200		Mayo 15	60
200		Julio 17	124
201		Mayo 15	60
201		Julio 17	124
201		Agosto 21	138
201		Octubre 16	191
203		Agosto 21	138
208		Enero 23	7
212		Julio 3	100
214		Febrero 27	29
214		Marzo 13	44
214		Abril 17	52
214		Julio 3	105
214		Julio 10	121

Norma constitucional	Numeral	Fecha de sentencia.	Págs.
214		Agosto 21	138
214		Septiembre 4	154
214		Septiembre 18	162
214		Octubre 23	209
215		Enero 30	13
216		Abril 17	52
217		Junio 5	82
217		Noviembre 13	225
218		Septiembre 18	162

AÑO 1976

NOTA: En el transcurso del presente año se verificaron los siguientes cambios de personal de la honorable Corte Suprema de Justicia: Entre el 1º de julio y 6 de agosto ocupó la magistratura, interinamente, el doctor Hugo Vela Camelo, por licencia concedida al titular, doctor Ernesto Escallón Vargas, de la Sala Civil.

Entre el 8 de agosto y el 8 de septiembre ocupó la magistratura, interinamente, el doctor Alberto Ospina Botero, por licencia concedida al titular, doctor José María Esguerra Samper, de la Sala Civil.

El doctor Juan Hernández Sáenz, reemplazó al doctor Miguel Angel García B., quien renunció el día 3 de septiembre de 1975, en la Sala Laboral.

Entre el 12 de septiembre y el 30 de octubre ocupó la magistratura interinamente, el doctor Luis B. Flórez, por licencia concedida al titular, doctor Jorge Gaviria Salazar de la Sala Laboral.

El doctor Gustavo Gómez Velásquez reemplazó al doctor Julio Roncallo Acosta, quien renunció el día 21 de octubre de 1975.

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO DE 1976 POR UNANIMIDAD DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA

“La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la sesión de hoy, de su agrado por la honrosa distinción hecha a su miembro, doctor Luis Sarmiento Buitrago, por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al conferirle el título de miembro de número de esa corporación”. (Sesión del día 23 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de la fecha registra con dolor el fallecimiento del connotado jurista doctor Gustavo Rendón Gaviria, quien fuera miembro de esta corporación y su muy ilustre Presidente, y expresa a sus hijos sus más hondos sentimientos de pesar”. (Sesión del día 27 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de hoy, se asocia al duelo nacional causado por el fallecimiento del eminentísimo señor Cardenal Luis Concha Córdoba, ilustre Príncipe de la Iglesia, prelado de excelsas virtudes y digno hijo del ex Presidente de la República, doctor José Vicente Concha”. (Sesión del día 28 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de la fecha deja constancia de su gratitud con el doctor Aurelio Camacho Rueda, quien deja hoy la Presidencia de la corporación, por la forma brillante y eficaz como la representó durante el período de su ejercicio”. (Sesión del día 20 de febrero).

“La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, registra con profundo pesar, en el acta de su sesión de hoy el desaparecimiento del ex Ministro de Estado y ex Parlamentario, doctor

Francisco de Paula Pérez, ilustre hombre público, notable profesor y expositor de derecho constitucional e insigne patriota, y hace llegar a su familia la expresión de su más sentida condolencia”. (Sesión del día 3 de marzo).

“La Corte Suprema de Justicia registra en su sesión de esta fecha su complacencia por el ingreso del Magistrado doctor José Gabriel de la Vega a la Academia Nacional de Jurisprudencia, quien por sus calidades de eximio jurista y constante estudioso de las disciplinas del derecho habrá de llevar a esa ilustre corporación las luces de sus vastos conocimientos. Al mismo tiempo le presenta la más calurosa felicitación”. (Sesión del día 5 de marzo).

“La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, enterada del sensible fallecimiento del ilustre abogado y conjuez que fue de la corporación, doctor Luis Acevedo Acevedo, y expresa a su viuda doña Magola Acevedo de Acevedo su sentida condolencia”. (Sesión del día 11 de marzo).

“La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, registra con profundo pesar el fallecimiento de la señora María Luisa Herrera viuda de Guerrero, madre política del Magistrado, doctor Luis Enrique Romero Soto y le hace llegar, lo mismo que a su distinguida esposa y a sus hijos, la expresión de su sentida condolencia”. (Sesión del día 16 de marzo).

“La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora profundamente la renuncia

del Magistrado doctor José Enrique Arboleda Valencia, quien presidió la corporación con decoro, eficacia y equidad ejemplares y la enalteció con sus luces de Docto Jurisconsulto y sabio maestro de la ciencia del derecho y le desea en las nuevas actividades que ahora va a emprender los éxitos que corresponden a sus excelsas calidades de caballero intachable probo ciudadano y brillante profesional de la abogacía". (Sesión del día 18 de marzo).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deja testimonio en la sesión de hoy del sincero sentimiento de pesar de todos sus miembros por la renuncia que presentó el Magistrado doctor Juan Benavides Patrón, quien fue su digno Presidente y con sus luces y conocimientos jurídicos profundos sirvió a la noble causa de la administración de justicia durante más de veinte años con eficacia, esmero y pulcritud admirables, lo cual, unido a su vocación infatigable de maestro de juventudes en las disciplinas del derecho, lo presentan como ejemplo de Magistrado y Jurista". (Sesión del día 25 de marzo).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, se asocia con profundo pesar al duelo que aflige a la Nación con motivo de la muerte del señor doctor Mariano Ospina Pérez, Presidente que fue de la República, rinde tributo de admiración a su memoria de egregio gobernante y excelso ciudadano, destaca sus virtudes de heroico defensor de las instituciones jurídicas de la democracia colombiana y exalta, para ejemplo de las generaciones, su elevado patriotismo, engrandecido en graves momentos históricos y honra y prez de la patria". (Sesión del día 27 de abril).

"La Corte Suprema de Justicia deplora la muerte del señor José Raquel Mercado y presenta a su familia y a la Confederación de Trabajadores de Colombia (C.T.C.), la más viva manifestación de condolencia". (Sesión del día 27 de abril).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, se asocia al duelo que aflige al Ma-

gistrado doctor Jesús Bernal Pinzón, a su distinguida señora esposa doña Bertha Jiménez de Bernal, y a sus hijos, con motivo de la muerte de su hijo y hermano, el joven Alejandro Bernal Jiménez, y le expresa su más sentida condolencia". (Sesión del día 7 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia deplora vivamente el fallecimiento del señor doctor Domingo Sarasty Montenegro, exalta su memoria y recuerda los servicios que el eminente hombre público y jurista prestó al país en diversas actividades, especialmente en la Magistratura del Tribunal Superior de Pasto y de esta corporación de la que fue Presidente, en el Ministerio de Gobierno, en la Procuraduría General de la Nación, como Embajador de Colombia ante los gobiernos de México y Ecuador y en las corporaciones de elección popular, habiendo dejado en todas ellas meritoria constancia de sabiduría, amor a la justicia, vocación de servicio y caballeridad ejemplar.

"La Corte hace suyo el dolor que embarga a sus familiares, especialmente a su esposa doña Isabel Morera de Sarasty, a sus hijos Emilia Sarasty de Rossi, Ligia Sarasty de Devine, Margoty Sarasty de Sarmiento, Alvaro Sarasty Morera y Mario Edgar Sarasty Morera, a sus hermanos Daniel Sarasty Montenegro, Luis Sarasty Montenegro, y Rafael Sarasty Montenegro y dispone que le sean transmitidos sus más cálidos sentimientos de solidaridad". (Sesión del día 2 de junio).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el fallecimiento del doctor Enrique López de la Pava, ilustre jurisconsulto, maestro de juventudes, tratadista de la ciencia del derecho y caballero intachable, quien ejerció la Magistratura en la Sala Civil de esta corporación con probidad, eficacia y decoro ejemplares y dejó huella perdurable en la jurisprudencia de este ramo a través de los fallos de que fue autor y que son muestra de la brillante inteligencia, la sabiduría y el elegante y castizo estilo idiomático que siempre lo distinguieron. Hace llegar este sentimiento a su señora esposa, a sus hijos y a sus demás familiares y se asocia al duelo que los aflige". (Sesión del día 7 de junio).

“La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de la fecha, deja testimonio de su satisfacción por el reconocimiento que de los méritos científicos de los doctores Alejandro Córdoba y Guillermo González Charry, Presidentes de la corporación y de su Sala Constitucional, respectivamente, han hecho la asociación Ibero-Americana de Derecho del Trabajo y la Universidad de Lovaina al designarlos, en su orden, como miembro asociado y como colaborador en la redacción de la Enciclopedia Mundial de Derecho del Trabajo, lo cual destaca la importancia de Colombia y de estos eminentes juristas en esta Rama especializada e importantísima del derecho”. (Sesión del día 2 de julio).

“La Corte Suprema de Justicia, registra con profundo dolor el fallecimiento del doctor Miguel Moreno Jaramillo, quien fue miembro de esta corporación, donde brilló como Magistrado probo y notable jurista, y quien sobresalió como atildado escritor, eminente tratadista y profesor de la ciencia del derecho, labor en la que ganó merecidamente el título de maestro”. (Sesión del día 2 de julio).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, deplora el retiro de la corporación del doctor Jorge Gaviria Salazar, quien como Magistrado desde 1969 y Presidente de la Sala de Casación Laboral le dio brillo y supo honrarla por sus dotes de jurista, amigo y caballero integral”. (Sesión del día 26 de julio).

“La Corte Suprema de Justicia reunida en Sala Plena, registra con hondo pesar la muerte del doctor Arturo Silva Rebolledo y rinde tributo de admiración a la memoria del preclaro jurista que fue Magistrado en la Sala Civil de esta corporación, destaca la eminente labor que cumplió en la cátedra durante varios años y sus magníficas condiciones humanas”. (Sesión del día 4 de agosto).

“Los miembros restantes de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia lamentan el retiro del honorable Magistrado doctor Alfonso Peláez

Ocampo, quien por más de un lustro fue amigo inigualable y recto Magistrado”. (Sesión del día 9 de agosto).

“La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia lamenta el retiro del honorable Magistrado, doctor Ernesto Escallón Vargas, integérrimo Magistrado y eminente jurista”. (Sesión del día 9 de agosto).

“La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia agradece a la señorita Isabel Méndez Ch. los servicios prestados a la Secretaría de la Sala como empleada de la misma, y le desea éxitos en su nueva actividad”. (Sesión del 9 de agosto).

“La Corte Suprema de Justicia al saber que su vice Presidente doctor José María Esguerra Samper, cumple en esta fecha seis lustros como catedrático de la ciencia del derecho, le presenta efusivas felicitaciones y se complace por tan importante acontecimiento”. (Sesión del día 16 de agosto).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, deja testimonio en su sesión de la fecha de su sincero pesar por el retiro voluntario del honorable Magistrado doctor Alfonso Peláez Ocampo, quien la honró con su presencia y su sabiduría durante un lapso que hubiera querido que se prolongara un tiempo más como se lo solicito ahincadamente, pero que por razones de enfermedad, muy atendibles, tal petición no pudo ser atendida. La Corte desea a tan apreciado colega los mejores éxitos en su futura vida profesional y una pronta y eficaz recuperación de su preciosa salud”. (Sesión del día 21 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión de la fecha expresa al ilustre jurista y ex Presidente del Consejo de Estado, doctor Enrique Acero Pimentel, a su dignísima esposa señora Paulina de Acero, a sus hijos y demás familiares, su sincero sentimiento de solidaridad en la pena que les aflige por el fallecimiento de su

hijo Fernando". (Sesión del día 3 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio en el acta de la sesión de esta fecha de su sentimiento de pesar por el fallecimiento del doctor Alejandro Camacho Latorre, ilustre jurista y antiguo Magistrado de la corporación". (Sesión del día 3 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia,

"Considerando:

"Que el día 15 de octubre de 1976, falleció en la ciudad de Popayán el señor doctor Francisco José Chaux;

"Que el doctor Chaux sobresalió en la comunidad colombiana como jurista, profesor universitario y hombre de estado;

"Que entre sus trabajos jurídicos merece especial mención el denominado 'ESTUDIO SOBRE LA POSESIÓN', publicado como Volumen III de la Biblioteca Jurídica de la Universidad del Cauca, cuya tesis central sirvió de fundamento doctrinario a la Ley 200 de 1936 'sobre régimen de tierras', y mereció el justo reconocimiento científico de la Academia Colombiana de Jurisprudencia;

"Que desempeñó con decoro y llevó con dignidad la representación de la patria en el exterior;

"Que en el desempeño de la cátedra universitaria se mostró como un jurista experto y un director responsable de juventudes, y

"Que, de modo igual, en el ejercicio de la abogacía se ciñó a los postulados de la ética profesional,

"Acuerda:

"1º Dejar constancia, en el acta de la sesión de la fecha, de su sentimiento de pesar por el deceso del doctor Francisco José Chaux.

"2º Exaltar sus relevantes méritos de ciudadano y servidor de la comunidad.

"Transcribese a la viuda e hijos del extinto, a la Universidad del Cauca y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

"Presentado a la consideración de la honorable Corte Suprema de Justicia por el suscrito Magistrado (fdo.), *Eustorgio Sarria*". (Sesión del día 3 de noviembre).

"Con ocasión de cumplirse el septuagésimo aniversario de su fundación, la Corte Suprema de Justicia, en su sesión de la fecha, expresa su sentimiento de admiración por el Conservatorio de Ibagué, altísimo instituto cultural y artístico que inspirado en la memoria del ilustre maestro Alberto Castilla ha venido cumpliendo la encomiable tarea de difundir y cultivar la música nacional y de ganar para ella merecido prestigio internacional. Los presenta también a la señora Amina Melendro de Pulecio, esclarecida ciudadana que ha dedicado su vida al cuidado y progreso del conservatorio, y a las masas corales de la institución, espléndido conjunto que la ha colmado de prestigio. Transcribese. Presentado a la consideración de la Corte por el Magistrado Guillermo González Charry y aprobada por unanimidad". (Sesión del día 23 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia, al saber que está celebrando sus bodas de oro profesionales, felicita al ilustre jurista antioqueño Jorge López Sanín, cuyas sobresalientes virtudes le han ganado el respeto y la admiración de sus conciudadanos y la consagración como Presidente Honorario del Colegio de Abogados de Medellín. Copia de esta proposición será enviada al doctor López Sanín y al Colegio de Abogados de Medellín". (Sesión del día 29 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia registra complacida, en la sesión plenaria de la fecha, la llegada a los noventa años del Externado de Colombia, ilustre Universidad que le ha brindado al país profesionales eminentes bajo las rectorías preclaras de los doctores Nicolás Pinzón Warlostén, Diego Mendoza Pérez, Ricardo Hinestrosa Daza y Fernando Hinestrosa Forero, patriotas insignes, juristas esclarecidos y maestros consumados, los dos últimos creadores de doctrina y jurisprudencia notables, tanto en sus cátedras y publicaciones como en sus actuaciones en esta corporación, que se honró con su presencia. Comuníquese al señor Rector de la Universidad Externado de Colombia y publíquese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del día 30 de noviembre).

MATRIMONIO

Indole jurídica. — Admonición antes de la firma del acta.—Inexequibilidad del Decreto 1296 de 1975, “por el cual se adicionan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 1 de 22 de enero de 1976.

Bogotá, D. E., 22 de enero de 1976.

El ciudadano Oscar Alarcón Núñez pide que se declare inconstitucional el Decreto 1296 de 2 de julio de 1975, “por el cual se adicionan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975”.

Texto del decreto impugnado.

“DECRETO NÚMERO 1296 DE 1975
“(julio 2)

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones legales y especialmente de las conferidas por la Ley 24 de 1974,

“Decreta:

“Artículo 1º Antes de la firma del acta a que se refiere el artículo 135 del Código Civil, el juez dará lectura, ante los contrayentes y los testigos, a la siguiente admonición, y de ello se dejará constancia en aquélla:

“En nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, que es expresión de la voluntad soberana de la sociedad, declaro que quedan ustedes unidos en legítimo matrimonio, con todas las prerrogativas y derechos que la ley civil otorga y con las mismas obligaciones que la misma ley impone.

“El amor deberá presidir las relaciones entre los dos seres que, por ministerio de la ley, quedan unidos ante la comunidad. Este amor, que ha determinado a los contrayentes a acogerse al vínculo establecido por la sociedad civil para perpetuar la especie, deberá servir, en el curso

de los años, para estimular una aproximación cada vez más estrecha entre los casados.

“La prolongación de la especie y la fundación de la familia reposan sobre esta institución del matrimonio, que reconoce que el individuo no puede bastarse a sí mismo para alcanzar la integridad de su misión como ser humano. La dualidad conyugal suple las imperfecciones de cada uno de los esposos, considerados individualmente. Los casados deberán guardarse, tanto en las horas luminosas como en las sombras de la adversa fortuna, respeto recíproco, fidelidad y deferencia. Procurarán, con toda discreción y ternura, corregirse mutuamente sus defectos, practicar la tolerancia y proceder, en todos los casos con generosidad, equidad y templanza, evitando aquellos agravios, de palabra o de obra que, por su naturaleza irremediable, comprometen la estabilidad del matrimonio, como comunión permanente entre dos seres que optaron por transitar juntos el camino de la vida. El carácter irreparable de las ofensas inferidas entre los casados no solamente pone a prueba la institución del matrimonio sino que repercute, de por vida, sobre la descendencia. La paciencia con las debilidades recíprocas no solamente preservará la armonía entre los esposos sino que contribuirá a evitar en el hogar aquellas escenas de pugnacidad que generalmente se traducen en traumatismos psicológicos permanentes en quienes las padecen desde la infancia.

“Los casados deberán entregarse por entero el uno al otro para la formación de la familia, con el pleno sentido de las responsabilidades que adquieren entre sí, para con sus descendientes y frente a la comunidad a la cual pertenecen. Cada cual aportará su contingente, según las necesidades de la familia, para constituirse en elementos de progreso ante la sociedad a la cual deberán entregar en el futuro, ciudadanos formados y educados en una atmósfera propicia para ser útiles a la Patria. Procurarán, en todas

las circunstancias, que lo que el uno esperaba del otro al unirse con él no vaya a desmentirse con la unión. Igualmente; acogiéndose a los procedimientos que su conciencia les señale procurarán, gracias a una prudente planeación familiar, no procrear un mayor número de hijos que aquellos que por su capacidad económica o su actividad profesional estén en condiciones de levantar física y espiritualmente, dentro de los requerimientos que demanda la dignidad y la salud del ser humano.

“Por último, uno y otro, el varón y la mujer, colocados por la propia ley en pie de igualdad, deberán tener siempre presente que la libertad entendida como la condición para la cabal realización del ser humano, es un derecho consagrado en las leyes colombianas no solamente para las relaciones entre el Estado y sus súbditos sino entre los ciudadanos entre sí. Ambos cónyuges cultivarán celosamente, dentro del marco del vínculo que los une, vivo el principio de la libertad individual, el de la inviolabilidad de la vida interior y el del enriquecimiento espiritual, que genera la intercomunicación del pensamiento entre los humanos; individualmente, dentro de la sociedad conyugal o ejerciendo el supremo magisterio, que es la paternidad, contribuirán a través de la familia al desarrollo material y cultural de la comunidad, a que pertenecen, la cual por medio de la institución del matrimonio, los toma bajo su protección y cuidado, para mejor servir a los fines de la especie”.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de su expedición.

“Comuníquese y publíquese.

“Dado en Bogotá, D. E., a 2 de julio de 1975”.

Violaciones invocadas.

El actor considera infringidos los artículos 118-8, 76-12 y 55 de la Carta.

Y alega:

“Según nuestro concepto, el Gobierno al dictar el Decreto-ley 1296 de 1975 legisló sobre una materia de la cual es competente el Congreso, sin tener facultad para hacerlo por cuanto la Ley 24 de 1974, que se menciona como tal, no se la da. Estamos, pues, en presencia de un claro caso de exceso de facultades por parte de la Rama Ejecutiva”.

Concepto del Procurador General.

El Jefe del Ministerio Público sostiene que el Decreto 1296 es exequible. Añota:

“Es verdad que el artículo 135 del Código Civil no se halla mencionado entre los que la Ley

24 considera que deberían ser reformados ‘con el objeto de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones’.

“Pero la modificación aditiva que a ese precepto le introduce el Decreto 1296 acusado, para que antes de la firma del acta del matrimonio civil el juez les lea a los contrayentes la admonición cuyo texto se incluye en el artículo 1º, se halla inspirada en el mismo principio de igualdad entre mujeres y varones, que es la finalidad de las facultades extraordinarias de la Ley 24 y a cuya luz deban éstas ser entendidas y ejercitadas.

“Que los derechos y las obligaciones recordados y explicados en la admonición se prediquen en cada caso por igual de solo un hombre y una mujer, los casados mediante el acto solemne a que alude el artículo 135 del Código Civil, y no de las mujeres y los varones en general, no hace variar la anterior conclusión sobre la conformidad de la norma impugnada con el principio inspirador de la Ley 24 de 1974”.

Consideraciones.

La demanda que ha de resolverse, el artículo 1º del Decreto 1296 de 1975 y la vista fiscal plantean una serie de cuestiones, a la verdad elementales, pero que es fuerza recordar, y se refieren, en primer término, a la índole jurídica del matrimonio y a la importancia de la ley en su reglamentación.

Índole jurídica del matrimonio.

Importancia de la ley.

El Código Civil considera que el matrimonio es contrato por el cual un hombre y una mujer se unen para vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente, acto que se constituye y perfecciona por mutuo consentimiento, expresado ante un juez, su secretario y dos testigos, en la forma imperativa señalada en dicho Código, sin posibilidad de contravenirla (artículos 113, 115, 126). Es requisito esencial cumplir lo prevenido en el artículo 135 cuyo tenor reza:

“El matrimonio se celebrará presentándose los contrayentes en el despacho del juez, ante éste, su secretario y dos testigos. El juez explorará de los esposos si de su libre y espontánea voluntad se unen en matrimonio; les hará conocer la naturaleza del contrato y los deberes recíprocos que van a contraer, instruyéndoles al efecto en las disposiciones de los artículos 152, 153 y 176 y siguientes de este Código. En seguida se extenderá un acta de todo lo ocurrido, que firmarán los contrayentes, los testigos, el juez y su secreta-

rio; con lo cual se declarará perfeccionado el matrimonio”.

Es conocido que *las relaciones jurídicas que surgen del matrimonio no dimanán del mero concierto de voluntades de los contrayentes, acuerdo que se requiere para la celebración del acto matrimonial. Cumplido éste los derechos y deberes de los cónyuges no se rigen por las consecuencias que ellos hubiesen querido al momento de casarse o después de la ceremonia desearan que gobierne sus mutuos comportamientos en cuanto a los fines de la unión familiar. En los efectos del consenso nupcial no se está a la intención de las partes. La ley determina lo consiguiente al estado civil de los esposos, por mandato del precepto 50 de la Constitución. Los artículos 113 a 139, 152, 153, 176 y siguientes del Código Civil, renovados en gran parte, diseñan la capacidad y vínculos de los consortes entre sí y con terceros, por ministerio de un estatuto rígido. De ahí es que, en general, el matrimonio no sea reputado contrato sino institución, es decir, como un complejo de normas estables y orgánicamente dispuestas, cuya misión consiste en asegurar objetivos que la ley señala (compañía de vida y habitación, procreación, auxiliarse, etc.). El consentimiento de las partes es un acto-condición, con virtud de poner en obra las reglas constitutivas de la institución matrimonial. Cabe poner de relieve esta índole estatutaria de los mandatos que en conjunto forman la institución matrimonial y el carácter que ellas ofrecen de tender a la permanencia o, al menos, a una larga duración, para recordar que no toleran cambios o adiciones que no se ciñan, con la debida estrictez, a los procedimientos que exige la Constitución para que rijan las leyes o decretos legislativos que las alteren.*

Algunas de esas normas, inspiradas en total igualdad entre mujeres y hombres, deben ser dadas a conocer a los futuros esposos durante el casamiento. El artículo 135 enumera las trazadas en los artículos 152 y 153 (tenor inicial del Código Civil). Y agrega las de los artículos 176 y siguientes, cuya versión actual se halla en los artículos 9º a 12 del Decreto 2820 de 1974, declaradas exequibles por la Corte. Los preceptos mencionados dicen:

“152. El matrimonio se disuelve por la muerte de uno de los cónyuges.

“153. El divorcio no disuelve el matrimonio, pero suspende la vida común de los casados.

“176. Los cónyuges están obligados a guardarse fe, a socorrerse y ayudarse mutuamente en todas las circunstancias de la vida.

“177. El marido y la mujer tienen conjuntamente la dirección del hogar. Dicha dirección estará a cargo de uno de los cónyuges cuando el otro no la pueda ejercer o falte. En caso de desacuerdo se recurrirá al juez o al funcionario que la ley designe.

“178. Salvo causa justificada, los cónyuges tienen la obligación de vivir juntos y cada uno de ellos tiene derecho a ser recibido en la casa del otro.

“179. El marido y la mujer fijarán la residencia del hogar. En caso de ausencia, incapacidad o privación de la libertad de uno de ellos, la fijará el otro. Si hubiere desacuerdo corresponderá al juez fijar la residencia teniendo en cuenta el interés de la familia.

“Los cónyuges deberán subvenir a las ordinarias necesidades domésticas, en proporción a sus facultades”.

Las disposiciones copiadas muestran precisión. Por sí solas instruyen sin oscuridad a los interesados en observarlas y forman el núcleo del derecho, actualizado y vigente después de la Ley 24, sobre celebración del matrimonio, con el cual es imperativo hacer cotejos, cuando haya lugar, para conocer si normas posteriores armonizan o son incompatibles con él. *El legislador fue conciso y diáfano al escribirlo, y reviste el mérito de ser completo. Sólo él podría introducirle adiciones, a términos del artículo 50 de la Constitución: “Las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.*

La Carta, claro es, se refiere al órgano capaz de hacer las leyes (artículo 76 C. N.). Pero también sería factible al Ejecutivo, si median las circunstancias de tiempo y precisión exigidas por el artículo 76-12, dar, en vez del Congreso, prescripciones acerca del mismo tema (artículo 118-8 C. N.). Ante esa eventualidad, corresponde inquirir cuál es el contenido del acto acusado, cuáles son la extensión y alcance de las facultades extraordinarias en que se funda y últimamente, la relación que guarde con aquéllas.

Contenido del acto acusado.

El Decreto 1296 expresa algunas opiniones más o menos cercanas a los temas del matrimonio colombiano, sus fines y los deberes y facultades de los consortes, en forma distante de la exactitud distintiva de los artículos 135, 152, 153 y 176 y siguientes del Código Civil, textos que —antes se anotó— instruyen hoy, por sí solos, y apenas requerirían explicaciones en casos excepcionales de contrayentes poco atentos o que, a mayor

abundamiento, formularan preguntas aclaratorias. Son éstas situaciones peculiares que la ley, con prudencia, se abstuvo de concretar, dejando al juez la potestad de resolverlas, a todo evento.

* * *

En cambio, a más de las frases antes aludidas, se encuentra en el artículo 1º del Decreto 1296 una admonición muy circunscrita. Conviene relevarla:

“Procurarán (los casados), en todas las circunstancias, que lo que uno esperaba del otro al unirse con él no vaya a desmentirse con la unión. Igualmente, acogiéndose a los procedimientos que su conciencia les señale, procurarán, gracias a una prudente planeación familiar, no procrear un mayor número de hijos que aquellos que por su capacidad económica o su actividad profesional estén en condiciones de levantar física y espiritualmente, dentro de los requerimientos que demanda la dignidad y la salud del ser humano”.

Como las demás advertencias del Decreto 1296 se alejan de la nitidez ofrecida en el Código, acaso cumpla entender la que va transcrita como el objeto primordial del acto en estudio.

Sea como fuere, a esta corporación no toca emitir opiniones sobre las consecuencias directas que pueda tener el consagrar como obligación legal de los esposos que ellos deben procurar “en todas las circunstancias, que lo que el uno esperaba del otro al unirse con él no vaya a desmentirse con la unión” o acerca de las restricciones a la procreación.

Solamente corresponde ahora averiguar de manera estricta si el Gobierno, a virtud de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 24, estaba o no habilitado para estatuir sobre las materias de que trata el Decreto 1296.

Las facultades del artículo 1º de la Ley 24 de 1974.

Cuyo tenor es como sigue:

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 19 de julio de 1975 para que con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones, haga las reformas pertinentes de los artículos 62, 116, 119, 154, 169, 170, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 198, 199, 203, 226, 250, 257, 261, 262, 263, 264, 288, 289, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 313, 314, 315, 340, 341, 434, 448, 449, 457, 537, 546, 550, 573, 582, 1026, 1027, 1068, 1504, 1775, 1796, 1800, 1837, 1838, 1840, 1841, 2347, 2368, 2505, 2530, del Código

Civil Colombiano y derogue las normas que sean incompatibles con la nueva legislación”.

La ley de facultades fijó al Gobierno un término para ejercerlas, que vencía el 19 de julio de 1975. El Decreto 1296 lleva fecha 2 de julio del presente año. Su expedición fue oportuna, y por este aspecto resulta constitucional.

Es meta de las autorizaciones el “otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones” que de ella no gocen legalmente, fin que ha de conseguirse por medios prefijados minuciosamente y de manera inequívoca. Designio explicable, pues en la organización de la familia colombiana campeaba supremacía del varón sobre la mujer en muchos órdenes de relaciones, merced a la potestad marital y a la patria potestad; situaciones que el legislador moderno, a impulsos de fuerzas creadoras del derecho, ha decidido abolir, dando a maridos y esposas, a padres y madres un mismo tratamiento. Avance significativo de esta orientación posterior al Código Civil lo representa la Ley 28 de 1932, interpretada ampliamente por la jurisprudencia. Y en la actualidad destacan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975, integrantes de lo que se llama “la nueva legislación” familiar.

Comparación.

Se tiene, pues, que el Decreto 1296, dado el fin de las autorizaciones en que se funda, no podría, actuando siempre y necesariamente dentro de la órbita que éstas determinan, sino conceder igualdad entre mujeres y varones cuando disposiciones anteriores no la consagraren; efecto que, sea dicho de una vez, no lograría la providencia que se comenta, pues ella, al referirse al artículo 135 del Código Civil y reglarlo parcialmente, texto muy completo en los términos del Decreto 2820 de 1974, no cambia la situación legal que allí se reconoce hoy, parejamente, a los futuros esposos.

Repárese en más que para alcanzar ese resultado igualitario la Ley 24 señala ineludiblemente dos procedimientos de técnica legislativa también muy precisos:

—Hacer reformas pertinentes de una serie de artículos del Código Civil, enumerados en forma expresa;

—Y derogar normas legales que sean incompatibles con la nueva legislación derivada de la Ley 24 del 74.

En cuanto a rehacer los artículos enumerados en el primero de la ley de facultades, basta señalar que entre ellos no se encuentra ni podía encontrarse, por responder a idénticas ideas de igualdad, el 135 del Código Civil con el cual se adiciona la disposición acusada. Con ello se acre-

dita que el Ejecutivo, al reformar una disposición no incluida en la Ley 24, no siguió el primer canal que indican las autorizaciones. Sería superfluo explorar más esta fase del problema en estudio, que exhibe notoria inconstitucionalidad.

Tampoco se halla que el decreto impugnado derogue (facultad concedida por la Ley 24), ninguna disposición incompatible "con la nueva legislación" (Decretos 2820 de 74 y 772 de 75), y señaladamente con los artículos 152, 153, 176, 177, 178 y 179 reproducidos líneas arriba, ninguno de los cuales deja de predicar y todos concuerdan en reconocer igualdad a mujeres y varones, sin una tilde discrepante.

Esta comparación entre las autorizaciones extraordinarias que invoca el Decreto 1296 y su contenido regulador de la ceremonia del matrimonio permite deducir que tal acto es forzosamente ajeno a la finalidad de establecer o restablecer igualdad entre varones y mujeres ya existente cuando se dictó e inspiraba la Ley 24; y que tampoco se adoptaron, porque era imposible adoptarlos, los medios precisos que ésta señalara como de empleo indispensable.

No hay concordancia ni en el fin ni en los medios entre facultades y medida ejecutiva desde ningún punto de vista, por sustracción de materia.

Aspectos adicionales.

Todavía más. Existen otras disparidades, que surgen de bulto, entre la ley de autorizaciones y el decreto censurado.

El artículo 1º del Decreto 1296 agrega una formalidad más a las prescritas en el artículo 135 del Código Civil consistente en la lectura de una admonición, dirigida a los contrayentes y cuyo texto se deja transcrito. Tal advertencia, para emplear los vocablos del artículo 135, pretende hacer conocer a los contrayentes "la naturaleza del contrato y los deberes recíprocos que van a contraer, instruyéndolos al efecto en las disposiciones de los artículos 152, 153, 176 y siguientes de este Código". Según se vio, el artículo 135, en esta parte, encomienda al juez una misión que, conforme a las circunstancias, él puede cumplir mediante lectura o explicación de los artículos citados o aclarando dudas o deficiencias de comprensión, si ocurrieren. Sobre este punto el Código deja al juez libertad de apreciación y manera de actuar, a tono con las circunstancias. No así el artículo 1º del Decreto 1296, que impone la lectura del discurso referi-

do. Y sea que la obligación del juez se reduzca a tal lección, sin variar una coma, sea que también pueda, además de ella, disipar dudas o dar explicaciones en el lenguaje apropiado a cada caso, es indudable que el artículo 135 del Código Civil ha sido reformado, en virtud de una adición, que solo cabría en desarrollo de precisas facultades extraordinarias, cuando éstas así lo autorizaran, citándose a los artículos 76-12 y 50 del Código fundamental. Lo que no sucede en el caso presente, pues la Ley 24 carece de habilitación para adicionar, modificar, recortar o sustituir el artículo 135, en ninguna forma, de manera directa para conceder una igualdad que ya reconocía dicho texto, según la redacción usada en el Decreto 2820, ni tampoco por los medios específicos que ella indica. Decreto y ley de facultades riñen entre sí.

De otra parte, la admonición del artículo 1º previene a los casados que: "procurarán, en todas las circunstancias que lo que uno esperaba del otro al unirse con él no vaya a desmentirse con la unión". Por semejante vía, de tremenda virtualidad, se llega a extremos normativos que no sufren la Constitución ni ley de potestades extraordinarias. Conforme a las palabras reproducidas, ya no sería la ley la rectora de los derechos y deberes de los casados, sino también lo que uno de éstos "esperaba del otro al unirse con él". Es difícil imaginar una desavenencia más patente con el artículo 50 de la Carta, arriba transcrito.

Uno de los fines del casamiento colombiano, que imprime carácter a su naturaleza, es el de "procrear", como dice limpiamente el artículo 113 del Código Civil. Procrear, engendrar, prolongar la especie mediante cópula carnal entre los esposos prescribe el Código Civil. Para mudar esta característica del matrimonio nacional y armonizarlo con procedimientos especiales de control o anulación de la natalidad o con una recomendación genérica sobre el particular, como la incluida en el Decreto 1296, sería forzoso un texto legislativo rotundo y muy coherente, relacionado con el artículo 113; para la cual no da sustento la Ley 24 de 74, ninguna de cuyas autorizaciones permite expedir reglas con fuerza de ley sobre el citado fin de procrear y la manera de hacerlo, con indicaciones genéricas o específicas. La Corte se limita a ver esta cuestión objetivamente y a comprobar que, por ausencia de facultad, el Decreto 1296, en este punto de la procreación, también está en repugnancia con

la aptitud muy precisa en materia y métodos que señaló la Ley 24.

* * *

Ni se diga que el decreto en estudio introduce una "derogación" por "sustitución" al derecho matrimonial vigente, en lo que éste no se avenga con las orientaciones de la Ley 24, y que ello equivale a ejercicio de la facultad de derogar "normas incompatibles con la nueva legislación", o sea con los Decretos 2820 del 74 y 772 de 1975. Para disipar semejante argumento repárese apenas en que el decreto impugnado nada deroga y, en cambio, deja en vigor los artículos 135 y concordantes, aunque los adicione de manera improcedente y sin autorización legal, como varias veces se deja expresado.

Conclusión.

El Decreto 1296, desde el principio a su remate, es inconstitucional.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y 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 el Decreto 1296 de 1975, "por el cual se adicionan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975".

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

Aurelio Camacho Rueda, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buñtrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvedad de voto.

Estudio del Magistrado doctor Guillermo González Charry.

Con todo respeto nos apartamos del fallo anterior por las siguientes

Consideraciones:

1. El artículo 1º de la ley de facultades extraordinarias (24 de 1974), reviste al Presidente de ellas "para que con el fin de otorgar igualdad de derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones", lleve a cabo dos operaciones a saber:

"a) Reformar, en lo que considerare pertinente, una serie de disposiciones del Código Civil, precisamente señaladas en el texto, y

"b) Derogar todas las normas que resultaren incompatibles con la nueva legislación".

Se trata, pues, de facultades extraordinarias precisas para cambiar todo el sistema de orientación de la legislación civil en materia de familia, que de tener colocada parcialmente a la mujer en una situación subalterna dentro del matrimonio y la sociedad conyugal, debía trocarse en otra que le diera igual valor y tratamiento que al varón.

2. En desarrollo de aquellas facultades, el Gobierno expidió los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975, mediante los cuales reformó, entre otros, los artículos 152, 153, 176, 177 y 179 del Código Civil, que fueron declarados exequibles por la Corte. Aquellos preceptos, excepción hecha de los números 152 y 153, hacen relación a las obligaciones y deberes recíprocos de los éónyuges, y la modificación de que fueron objeto se orientó precisamente a adecuar dichas normas al propósito impuesto por la ley de facultades extraordinarias, esto es, a dar a los contrayentes un tratamiento igual en el terreno jurídico, humano y moral. Se cumplió en esta forma por el Gobierno el cambio de sistema ordenado por el Congreso.

3. El artículo 135 del Código Civil dice textualmente:

"El matrimonio se celebrará presentándose los contrayentes en el despacho del juez, ante éste, su secretario y dos testigos. El juez explorará de los esposos si de su libre y espontánea voluntad se unen en matrimonio; les hará conocer la naturaleza del contrato y los deberes recíprocos que van a contraer, instruyéndolos al efecto en las disposiciones de los artículos 152, 153 y 176 y siguientes de este Código. En seguida se extenderá un acta de todo lo ocurrido, que firmarán los contrayentes, los testigos, el juez y su secretario; con lo cual se declarará perfeccionado el matrimonio".

El texto transcrito, que es el primitivo del Código Civil, ordena al juez, como se ha visto, indagar la voluntad de los contrayentes para cerciorarse de si es espontánea la celebración del matrimonio, y hacerlos conocer los "deberes recíprocos que van a contraer..."; instruyéndolos para el efecto sobre el contenido de los textos citados. Habiendo sido cambiados dichos textos en la forma precitada y con autorización constitucionalmente válida, es fuerza concluir que el contenido de la obligación del juez varió también, puesto que de ahora en adelante debe instruir a los cónyuges sobre obligaciones recíprocas nuevas que son todas de contenido y eficacia iguales para ellos, y no ya unilaterales en algunos aspectos, como lo eran en la legislación anterior.

El texto 135 del Código Civil, tanto en el antiguo como en el nuevo contenido, y en lo que se refiere a la obligación del juez de hacer saber a los cónyuges sus obligaciones, no dice la forma que el funcionario debe utilizar para cumplir su cometido. El haberla señalado ahora en el decreto sometido a juicio, mediante una admonición que en forma literaria desarrolla los nuevos textos de la legislación pertinente sobre matrimonio civil, no quebranta ningún texto constitucional, sino que se limita a encuadrar el deber admonitorio, o si se quiere, docente, del juez, dentro de un marco jurídico nuevo que debía y debe guardar consonancia con el sistema de igualdad jurídica de hombre y mujer dentro del matrimonio.

El haber dado un nuevo contenido al dicho artículo 135, implicaba la adecuación del mismo al nuevo sistema, para lo cual el Gobierno estaba autorizado por la parte final del artículo 1º de la ley de facultades, pues ello supone una derogación parcial, mediante el sistema de sustitución, del primitivo texto, por el que ahora se discute; y todo con el objeto señalado en el mismo artículo de la ley, primera parte, esto es, de dar tratamiento igualitario a la mujer y al varón dentro del matrimonio, y de que de este deber igualitario, señalado en forma precisa, quedaran enterados los cónyuges a través del funcionario judicial.

Nó hay, pues, violación del artículo 76-12 de la Carta, porque el Gobierno, al expedir el Decreto, se sometió a las condiciones de tiempo y materia que señaló la ley de facultades; tampoco la hay del 118-8, porque era su deber elevar al rango de decreto extraordinario con su fuerza propia la facultad otorgada por el Congreso en la materia descrita; y no hay, por otro extremo, violación de ningún otro texto de la Carta Política.

Por lo expuesto estimamos que el Decreto número 1296 de julio 2 de 1975, es constitucional.

Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Esguerra Samper, Federico Estrada Vélez, Luis Enrique Romero Soto, José Eduardo Gnecco C., Jorge Gaviria Salazar, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Gustavo Gómez Velásquez.



FONDO Y BANCO GANADERO

Inversión obligatoria por parte de los ganaderos. — Exequibilidad de la Ley 42 de 1971.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 5 de 17 de febrero de 1976.

Bogotá, D. E., 17 de febrero de 1976.

I. *Petición.*

1. En ejercicio de la acción pública contemplada en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Luis Gabriel Botero Peláez, en escrito de 20 de agosto del año en curso, solicita de la Corte declare la inexecutable de la Ley 42 de 1971.

2. Admitida la demanda por auto de 26 de agosto de 1975, se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación para los efectos legales del caso y, además, se solicitó al Congreso Nacional la remisión de los antecedentes del texto legal impugnado.

II. *Disposiciones acusadas.*

1. El texto de la dicha ley es el siguiente:

“LEY 42 DE 1971

“(diciembre 31)

“por la cual se modifica el artículo 5º de la Ley 26 de 1959.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1º Hasta el año de 1980, inclusive, los ganaderos invertirán obligatoriamente un equivalente al 1% de su patrimonio líquido consistente en ganado mayor o menor, de acuerdo con las cifras de la respectiva declaración de renta y patrimonio.

“La inversión se hará suscribiendo acciones, por partes iguales, en el Banco Ganadero y en el

respectivo Fondo Ganadero, computada sobre las cifras correspondientes al 31 de diciembre del año anterior. Para determinar la proporción del patrimonio líquido invertido en ganado mayor o menor, se restará del valor de los activos en ganado, un porcentaje igual al que representa el pasivo del contribuyente con relación a su patrimonio bruto total.

“Parágrafo 1. La inversión obligatoria se liquidará aproximando las sumas a pagar hasta la decena más próxima, cuando la fracción resultante sea superior (sic) a 5.

“Parágrafo 2. La Dirección General de Impuestos Nacionales determinará la forma de comprobar la adquisición de las acciones ante las Administraciones o Recaudaciones o ante los bancos autorizados y determinará los controles administrativos pertinentes.

“Artículo 2º En los términos anteriores queda modificado el artículo 5º de la Ley 26 de 1959.

“Artículo 3º La presente Ley rige para la vigencia fiscal de 1970.

“Dada en Bogotá, D. E., a diciembre (sic) de 1971”.

(“Diario Oficial” número 33514, febrero 9 de 1972).

2. El artículo 5º de la Ley 26 de 1959, que modifica la Ley 41 de 1971, es del siguiente tenor:

“Artículo 5º Hasta el año de 1970, inclusive, los ganaderos seguirán pagando un impuesto equivalente al 1% de su patrimonio líquido invertido en ganado mayor o menor de conformidad con las cifras de la respectiva declaración de renta y patrimonio.

“El impuesto se cobrará al tiempo con el de renta en cada vigencia fiscal, sobre las cifras correspondientes al 31 de diciembre del año anterior, y el monto del patrimonio líquido invertido en ganado se fijará, restando del valor de los activos en ganado un porcentaje igual al que represente el pasivo total del contribuyente con relación a su patrimonio total bruto.

“El producto del impuesto se llevará a cuenta especial, y con base en las sumas correspondientes, certificadas por la Contraloría General, se harán apropiaciones para entregar tal producto al Banco y Fondo Ganadero del respectivo Departamento, Intendencia o Comisaría.

“Parágrafo. Quedarán exonerados de este gravamen los contribuyentes que comprueben haber suscrito y pagado por partes iguales, en el Banco Ganadero, y en el respectivo Fondo Ganadero, acciones que computadas por su valor nominal, equivalgan al impuesto de que trata este artículo”.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor señala como norma constitucional infringida la del artículo 44, que a la letra dice: “Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

“Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica”.

2. El concepto de la violación lo expresa literalmente así:

a) “La ley atacada en acción de inexecutable sustituyó íntegramente el artículo 5º de la Ley 26 de 1959, ‘por la cual se fomenta la industria agropecuaria y se dictan disposiciones sobre Fondos y Banco Ganaderos’, ley ésta que en la norma modificada por la que se ataca en acción de inexecutable establecía para los ganaderos la obligación de ‘seguir pagando’ un impuesto complementario del de renta, equivalente al 1% del patrimonio líquido invertido en ganado mayor o menor, con la facultad de exonerarse del gravamen suscribiendo y pagando, por partes iguales, acciones del Banco Ganadero, y del Fondo Ganadero respectivos. Establecía, pues, una exención tributaria para quien ‘suscribiera y pagara’ acciones de esas entidades, pero dejaba a salvo la libertad de asociarse bajo el régimen de la sociedad anónima, respetando así la garantía consagrada en el artículo 44 de la Carta.

b) “La Ley 42 de 1972 (sic) sustituyó este impuesto por una ‘inversión obligatoria’ que debería hacerse suscribiendo acciones de las mismas entidades a las cuales se refería la norma sustituida. Es decir, cambió sustancialmente la estructura de la obligación, puesto que, en la primitiva no había inversión forzosa sino un im-

puesto (establecido con fundamento en la facultad constitucional que tiene el legislador de imponer tributos, artículo 76, numerales 13 y 14), del cual podía exonerarse el contribuyente mediante su incorporación a tales sociedades, mientras que en la sustitutiva, existe la obligación de suscribir acciones de esas sociedades anónimas. La norma sustituida respetaba la garantía ciudadana de asociarse o abstenerse de hacerlo, mientras que la segunda la vulnera expresamente.

c) “La suscripción de acciones en las sociedades anónimas es un contrato expresamente definido por la ley comercial (artículo 384 del C. de Co.), del cual se desprende que, quien lo celebra como suscriptor se obliga a ser socio y a someterse a los estatutos de la misma. La suscripción de acciones trae consigo necesariamente la incorporación del suscriptor a la sociedad como miembro de ella. Obligar a suscribir acciones significa obligar a ser socio y por consiguiente hace ilícita la conducta contraria consistente en abstenerse de ingresar a la sociedad.

d) “La garantía concebida en la fórmula: ‘es permitido formar compañías...’ implica para el legislador una limitación de su poder, tanto para impedir que se formen como para obligar a formarlas. En efecto, ‘permitir’, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa, en su primera acepción, ‘dar su consentimiento, el que tenga autoridad competente, para que otros hagan o dejen de hacer una cosa’ (subrayar fuera del texto).

e) “De donde se desprende que, cuando el constituyente dijo: ‘Es permitido formar compañías...’ vale tanto como si hubiera dicho: ‘Es permitido no formar compañías...’ ya que permitir, según lo transcrito lleva una doble posibilidad para aquel a quien se le autoriza la conducta: positiva o negativa, hacer o abstenerse de hacer. Esta acepción y este concepto, por lo demás, se ajustan al común decir y constituyen el sentido natural y obvio de la expresión”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Agente del Ministerio Público en concepto número 205 del 6 de octubre del pasado año, afirma que la Ley 42 de 1971 es inexecutable y, en consecuencia, pide a la Corte que haga la declaración del caso.

2. El fundamento de su criterio es el mismo del actor, y aparece consignado en estas líneas: “El nuevo precepto legal no es, entonces, expresión del poder de imposición del Estado y carece del sustento constitucional que al anterior

le daban el artículo 76 en sus numerales 13 y 14 y los artículos 43 y 210 de la Carta Política.

“Tampoco lo encuentra en el numeral 20 del artículo 76, porque si se toma fomento de empresas útiles, no se sujeta a ningún plan ni programa; ni en el artículo 32, porque no reúne las condiciones ni los requisitos de las leyes de intervención económica.

“Restringe sí la libertad de empresa consagrada en el mismo canon y la de asociación de que trata el artículo 44, en forma que resulta violatorio de esos preceptos por las razones expresadas en la demanda y que en términos generales acoge este Despacho para estimar fundada la impugnación”.

v. Consideraciones:

Primera.

1. *El artículo 44 de la Constitución consagra, como un aspecto de la libertad individual, la libertad de asociación, dejando a salvo los principios morales y de orden legal que regulan la organización y desarrollo de la colectividad.*

2. *Desde luego, esta libertad de asociación no es absoluta, como no lo es la libertad genéricamente considerada. El mismo texto lo indica y, además, su ejercicio debe encauzarse dentro del marco constitucional, que a la vez que contempla el respeto y protección de la persona humana y sus derechos, prevé el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado, tal como lo enuncian los artículos 16 y 30, entre otros, de la misma Carta.*

Segunda.

1. El Banco Ganadero es una sociedad de economía mixta, sea que su capital y patrimonio en general se integra con aportes del Estado y de los particulares. A través de sus agencias atiende al fomento de la industria pecuaria mediante el otorgamiento de crédito en las condiciones especiales que la ley le indica. Con otras dependencias descentralizadas, participa en la prestación de un servicio o actividad de interés público.

2. El aporte de la Nación en el Banco es del 32.97% sobre el capital social suscrito y pagado. (Informe de la Gerencia, oficio número 11648 de 23 de abril de 1974). Y como sociedad de economía mixta se halla vinculada al Ministerio de Agricultura, de conformidad con lo previsto en los artículos 19 del Decreto 2420 y 45 del 3130 de 1968, normas éstas que tienen fuerza de ley por ser expedidas a virtud de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente

de la República de acuerdo al ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución.

Tercera.

1. En relación con los Fondos Ganaderos, el artículo 1º de la Ley 26 los definía como “sociedades organizadas o que se organicen con participaciones del Estado (Nación), o de los Departamentos, Municipios o Territorios Nacionales, para fomentar y mejorar la industria ganadera”.

El artículo 26 de la Ley 5ª de 1973 mantiene esta definición, sólo que en su inciso 2º dispone: “Para tener derecho a los beneficios que otorga la presente ley, los Fondos Ganaderos deberán estar constituidos como sociedades anónimas de orden nacional; sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y sus estatutos y funcionamiento deberán ajustarse a las normas de que tratan los artículos siguientes”.

2. La Corte, en sentencia de 27 de febrero de 1975, sobre esta materia, dijo:

“Los Fondos Ganaderos organizados por la ley como sociedades comerciales de economía mixta pueden tener el carácter de nacionales, departamentales o municipales, según la entidad que las cree, Congreso, asambleas departamentales o concejos, respectivamente, y todos tienen el respaldo constitucional (artículos 76-10, 187-6 y 197-4); debiendo las de estas dos últimas categorías llenar estrictamente los requisitos que establece la ley”.

3. No sobra advertir que, conforme a lo dispuesto en los artículos 187 y 197 de la Constitución (artículos 57 y 62 del A. L. 1 de 1968), los Departamentos y Municipios, a través de las Asambleas y de los Concejos, son los llamados a crear, por iniciativa de los Gobernadores y Alcaldes, los Fondos Ganaderos departamentales o municipales, cediéndose a las pautas de la ley.

Cuarta.

1. El proyecto de ley inicial presentado por el Gobierno se limitaba a prorrogar hasta el año de 1980 el gravamen establecido en el artículo 5º de la Ley 26 de 1959. En la exposición de motivos suscrita por el Ministro de Agricultura, se decía: “Si bien el gremio ganadero se ha manifestado repetidamente en contra de algunos impuestos que gravan esta actividad, tales como el de sacrificio y exportación; el del degüello; el equivalente a 4 kilos por cabeza y otros, nunca ha considerado inequitativo el gravamen especial del artículo 5º de la Ley 26 de 1959 porque, en primer término, no se ha considerado como un impuesto,

sino como una suscripción de acciones, y en segundo lugar, porque la inversión del mismo se refleja en beneficio del gremio, todo lo cual ha producido la aceptación del gravamen por parte de los ganaderos, hasta el punto de que la Comisión Nacional de Ganadería, creada en virtud del Decreto 069 de 20 de enero de 1970, e integrada con representación de todos los sectores de la actividad pecuaria, en el informe presentado al Gobierno en julio del presente año, recomendó, por unanimidad, la prórroga hasta 1980...” (M. J. Emilio Valderrama).

2. El Congreso convirtió la iniciativa oficial en la Ley 42 de 1971, objeto de la demanda, calificando técnicamente la afectación patrimonial de los ganaderos como una inversión forzosa. Encomendó, además, a la Dirección General de Impuestos Nacionales, determinar “la forma de comprobar la adquisición de las acciones ante las administraciones o recaudaciones o ante los bancos autorizados” e, igualmente, establecer “los controles administrativos pertinentes”.

En el informe rendido a la Comisión Tercera del Senado y al Senado pleno sobre este proyecto, el honorable Senador ponente expuso: “Es tan satisfactorio como instrumento de capitalización el gravamen impuesto por la Ley 26 de 1959; que debería extenderse en forma análoga a los otros bancos de carácter gremial. Si los industriales, o los comerciantes, o los constructores, por ejemplo, tuvieran la misma obligación que pesa sobre los ganaderos de invertir anualmente un 1% de su patrimonio líquido en acciones de un banco industrial, de un banco del comercio, o de un banco de la construcción, el proceso de formación de capital financiero tendría en una década un crecimiento gigantesco. El país habría logrado la tasa de acumulación de capital que necesita para su despegue definitivo. El ejemplo de los ganaderos debería ser seguido por los diversos gremios”. (H. S. Hernando Durán Dussán).

3. La Ley 5ª de 1973, “por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario”, dispuso en sus artículos 2º y 5º lo siguiente:

Artículo 2º *De la emisión de títulos de crédito de fomento agropecuario.* Autorízase al Banco de la República para emitir títulos de créditos denominados “Títulos de Fomento Agropecuario”. El producto de esta emisión se destinará a la actividad del fomento agropecuario, según lo establecido en la presente ley.

Artículo 5º *Obligación de suscribir los Títulos de Fomento Agropecuario de la clase A.* Los bancos que operan en el país deberán invertir no menos del 15% ni más del 25% de sus colocaciones en Títulos de la clase A de que trata el artículo

3º de la presente ley. Esta obligación no se hará extensiva a las siguientes entidades: Caja de Crédito Industrial y Minero y Banco Ganadero, en razón de los fines específicos que deben cumplir conforme a su organización y a las leyes vigentes.

Parágrafo I. La Junta Monetaria señalará periódicamente el porcentaje de inversión que deban hacer los bancos, dentro de los límites previstos en este artículo.

De este modo, el legislador al establecer para todos los bancos que operan en el país la obligación de una inversión, semejante a la contemplada en la Ley 42 de 1971, ratificó ésta, de manera inequívoca, en lo que se relaciona con el Banco Ganadero, “en razón de los fines específicos que debe cumplir, conforme a su organización y a las leyes vigentes”.

De otra parte, cabe advertir que no se trata de una inversión a título gratuito, ya que el ganadero continúa como sujeto del derecho de propiedad del respectivo crédito.

Quinta.

1. *Base esencial de la organización democrática en Colombia es la atribución del Congreso para reglamentar las actividades de interés público en sus distintos aspectos, tal como lo prevé la Constitución.*

2. *El desarrollo y fomento pecuario del país constituye una de esas actividades, comoquiera que su normal desenvolvimiento satisfaca una necesidad general y a ella está vinculado, en parte apreciable, el bienestar de la colectividad. Semejante tarea la debe cumplir el Estado con la participación decisiva del sector privado de la economía, a través de organismos especiales como el Banco Ganadero y los Fondos Ganaderos.*

3. *Es parte muy importante de lo que se ha de entender por tal reglamentación, todo lo referente al costo o financiación de la actividad. Sobre todo en Colombia, país organizado conforme al régimen económico de la propiedad privada y la libertad de empresa. (Constitución, artículos 30 y 32).*

Como lo ha advertido la Corte en fallos precedentes en relación con la organización de múltiples actividades de esta índole industrial o comercial, algunas de ellas, en el aspecto pecuario, están a cargo de entidades específicas; lo cual se explica y justifica, además de su naturaleza, cuando el respectivo costo excede la capacidad fiscal del Estado.

En estas condiciones, y para casos como éste, de relevantes características, se apela a la creación de sociedades de economía mixta, como el

Banco Ganadero y los Fondos Ganaderos, que actúan con sujeción a los preceptos del derecho privado. Así, el artículo 5º de los estatutos del primero dice: "Constituye el objeto principal del Banco otorgar créditos para el fomento de la producción pecuaria nacional"; e igual afirmación hace respecto de los segundos el artículo 26 de la comentada Ley 5ª de 1973.

Encaja dentro de nuestra organización política y jurídica, esta forma legal de atender a una actividad que, como es obvio, beneficia en primer término al gremio de los ganaderos, a los cuales la ley obliga a integrar el patrimonio de esas personas, mediante la suscripción de acciones.

Sexta.

1. No pugna la Ley 42 de 1971, en todo su texto, con ninguno de los preceptos de la Constitución, y armoniza muy bien, por el contrario, con los referidos y—es lo esencial—, con el espíritu de la reforma que en materia de propiedad estatuyó el constituyente de 1936, al consagrar en el artículo 10 del Acto Legislativo número 1, reformativo de la Carta, que la propiedad es una función social que impone obligaciones.

2. Se inspiró sin duda esta reforma —ha dicho la Corte— en el concepto moderno que enseña que la propiedad desde el 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 invertir una parte mínima de su patrimonio en la capitalización de entidades de la naturaleza y fines del Banco Ganadero y los Fondos Ganaderos. El título de propietario lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al acrecimiento de la riqueza general y del bien común.

(Consúltese la sentencia de 3 de diciembre de 1937. G. J., t. 45, pág. 799).

Séptima.

1. En nada se atenta contra la libertad de empresa y la iniciativa privada, pues, conforme al mismo artículo 32 que las garantiza, éstas deben cumplirse dentro de los límites del bien común, razón de ser de la autoridad, y en todo caso, la

dirección general de la economía está a cargo del Estado, lo que supone que éste, por medio de sus órganos legales, puede adoptar medidas legislativas como las acusadas.

2. De otra parte, el interés público, representado en este caso por el fomento ganadero indispensable para el desarrollo de la colectividad, prefiere al interés privado. (Artículo 30).

Octava.

1. Finalmente, corresponde al Congreso, por medio de ley, expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta (artículo 76-10) y por tales se entiende los que definen su naturaleza orgánica, origen, estructura, patrimonio, funciones y competencias. (Véase la sentencia de la S. P. de 13 de diciembre de 1972).

2. Y así lo hizo la Ley 26 de 1959 respecto del Banco Ganadero y los Fondos Ganaderos. Con posterioridad, la Ley 42 de 1971, objeto de la demanda de inexecutable, modifica el artículo 5º de aquélla, o sea lo atinente al patrimonio de esas entidades descentralizadas, a su modo de integración; pero manteniendo el principio de que el aporte de los particulares será cubierto con la suscripción de acciones por los ganaderos. Lo cual, como está demostrado, ratifica la Ley 5ª de 1973, en su artículo 5º.

VI. Conclusiones:

1. No se puede, racional y jurídicamente, afirmar que cuando el Congreso ejerce atribuciones constitucionales como éstas, que propician el desarrollo de una actividad fundamental para el bienestar general, y lo hace de modo regular, esté vulnerando la libertad de asociación que garantiza el Estatuto en su artículo 44, la libertad de empresa de que trata el artículo 32, u otras normas del mismo ordenamiento.

2. En consecuencia, la Ley 42 de 1971 es executable.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE la Ley 42 de 1971.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la Gaceta Judicial.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esquerro Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gneco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Respetuosamente disentimos de la sentencia proferida por la honorable Corte Suprema referente a la Ley 42 de 1971, por las siguientes razones:

1ª La ley acusada en su totalidad de contrariar claros preceptos de la Constitución, decreta hasta el año de 1980 una inversión obligatoria que deberán pagar los ganaderos, equivalente al 1% de su patrimonio líquido, consistente en ganado mayor y menor. Esta inversión se hará suscribiendo acciones en el Banco Ganadero y en el respectivo Fondo Ganadero, por partes iguales.

El resto de la normatividad que contiene la ley acusada se refiere a la forma de liquidar y garantizar el pago de la inversión y a su obligatoriedad y vigencia. Agrega que esta ley modifica el artículo 5º de la Ley 26 de 1959.

El artículo citado creaba un impuesto al gremio de ganaderos del cual podían quedar exonerados los contribuyentes suscribiendo acciones en el Banco Ganadero y en el respectivo Fondo Ganadero por una suma igual al impuesto indicado.

2ª Situaciones jurídicamente diferentes consagran las normas mencionadas antes: la Ley 26 de 1959 en su artículo 5º establece un impuesto o contribución al gremio de ganaderos, bajo un estímulo voluntario para su cancelación; los ganaderos podían optar por uno de los dos extremos de la alternativa, según conviniese a sus propios intereses: pagar el impuesto o invertir en acciones. En cambio la ley acusada establece la asociación forzosa a determinadas sociedades de economía mixta, Banco y Fondos Ganaderos, integradas por el Estado y los particulares, de la que no pueden evadirse los contribuyentes sino con violación de un precepto legal.

3ª La libertad de asociación consagrada en el artículo 44 de la Constitución tiene como característica institucional el acuerdo de voluntades espontáneamente expresado de vincularse a otras personas bajo una dirección privada que autónomamente determinan, para buscar el logro de un propósito lícito.

La acción del Estado no puede llegar constitucionalmente a constreñir a determinados ciudadanos, así sea con proyección de interés social, a aportar una parte de su patrimonio a organismos o sociedades que no nazcan de su libre voluntad y que no se sujeten estrictamente al orden privado; esta coerción del Estado, destruye la afectio societatis que es el elemento esencial protegido por la Carta como calidad inherente a la dignidad de la persona humana.

El Banco y los Fondos Ganaderos son sociedades de economía mixta; pero para la constitución de este tipo de sociedades también se requiere la voluntad libre de quienes las forman: el Estado y los particulares y aquél no puede obligar a éstos a que sean socios de las que juzgue convenientemente establecer.

4ª Esta libertad establecida en el artículo 44 es la facultad dada a la persona de formar autónomamente compañías, asociaciones o fundaciones y de pertenecer o no a ellas, según les indique su propio provecho; surge, por consiguiente del mismo artículo el derecho de todas las personas a no asociarse, sin que su omisión les acarree sanción alguna, ya de orden económico, policivo y aun penal.

Es diferente la situación cuando el Estado, como ocurría con el artículo 5º de la Ley 26 de 1959, establece un impuesto destinado a capitalizar sociedades de economía mixta, pues se trata de un gravamen que aquél puede crear y darle destinación específica, dentro de sus facultades constitucionales. Y no cambia dicha situación, el hecho de que el propio Estado permita que el ciudadano se exonere del pago del impuesto, si demuestra haber suscrito, por el mismo monto, acciones de la sociedad respectiva. En este caso, se respeta la libertad de asociación por la facultad opcional de cubrir el impuesto o de suscribir las acciones correspondientes, sin que desvirtúe esta razón jurídica el que el sujeto del gravamen, por conveniencia, prefiera lo segundo a lo primero.

Todo ordenamiento legal que contrarie esta autonomía lesiona el precepto constitucional citado.

5ª Los argumentos de la sentencia relativos a la función social de la propiedad son tan amplios, que con base en ellos puede dejarse sin

efecto cualquier libertad individual que tenga relación con la economía. Sostener, como en ella se hace, que porque el artículo 32 de la Carta quiso con aquella expresión: "función social de la propiedad", restringir "el ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio", se puede imponer a los ciudadanos la obligación de formar parte de sociedades de economía mixta, es darle un alcance que no se compadece con el fin que la inspiró, pues formar parte o no de compañías, según la voluntad libre de cada persona, no puede implicar "el ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio".

6ª Los otros argumentos de la sentencia, unos de tipo legal y otros de conveniencia, no sirven

para demostrar la constitucionalidad de la ley acusada.

Por lo anterior consideramos que la Ley 42 de 1971 es inexecutable.

José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Luis Sarmiento Buitrago, José Gabriel de la Vega, Juan Benavides Patrón, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Jesús Bernal Pinzón.

Fecha, ut supra.

BOGOTÁ, DISTRITO ESPECIAL Y CAPITAL DE CUNDINAMARCA

Exequibilidad del fragmento del artículo 1º del Decreto 3133 de 1968, en cuanto dispone que Bogotá “seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por acta número 5 de 17 de febrero de 1976.

Bogotá, D. E., 17 de febrero de 1976.

Los ciudadanos Manuel José Cárdenas R. y Fabio Antonio Cárdenas Z. piden que se declare inexecutable la parte final del artículo 2º del Decreto 3133 de 1968, fragmento que adelante se subrayará.

El texto parcialmente demandado.

“DECRETO 3133 DE 1968
“(diciembre 26)

“por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales, y en especial de las extraordinarias que le confiere el artículo 13 (sic) de la Ley 33 de 1968, y

“Considerando:

“.....
“Artículo 1º El Municipio de Bogotá, capital de la República, continuará organizado como un Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, y seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca.

“Artículo 2º...”.

(Así aparece en el “Diario Oficial” número 32690, de enero 21 de 1969, pero el artículo de la Ley 33 que confirió las facultades extraordinarias es el 11 y no el 13, que no existe).

Violaciones y argumentos invocados.

Demandante y Procurador reputan infringidos directamente el artículo 199 de la Constitución y de modo indirecto los artículos 182, 185, 176 y 177,

Violación directa principal.

El quebranto principal concierne a la norma constitucional 199, cuyo tenor es como sigue:

“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. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio”.

Y las razones alegadas abarcan dos aspectos:

—De un lado, se reputa que el constituyente, al expedir el artículo 199 (inciso 2, artículo 1º A. L. 1 de 1945), tuvo sin duda el pensamiento de crear una nueva entidad territorial (el Distrito Especial de Bogotá), extraña al Departamento de Cundinamarca, segregándola del territorio de éste, y que de tal modo excluyó institucionalmente a Bogotá de ser capital de Cundinamarca.

—De otra parte, se estima que el conjunto de la regulación constitucional sobre entidades administrativas también se quebranta por la disposición demandada, conforme a la cual el Municipio de Bogotá, capital de la República, “seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca”.

Violaciones indirectas.

Como consecuencia de esta infracción capital del precepto 199, se aducen otras, indirectas, sobre los siguientes artículos del Código Superior:

El 182, que dispone, en su primera parte:

“Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”.

Dado que el artículo 1º del Decreto 3133 establece que el Municipio de Bogotá seguirá siendo capital del Departamento de Cundinamarca, bajo régimen legal distinto del ordinario, se desconocería el inciso copiado del artículo 182, ya que el Departamento de Cundinamarca, habida cuenta de tal situación, no podría poner en plena ejecución su independencia en lo relativo al Distrito de Bogotá, ni ejercer sobre él la necesaria tutela administrativa.

Los incisos segundo y tercero del mismo artículo 182 rezan:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

“El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población”. (Artículo 53, A. L. 1 de 1968).

Sobre estos puntos anotan los actores:

“Esta parte del artículo es muy importante porque crea el situado fiscal para todas las ‘entidades territoriales’ no incluyendo a Bogotá dentro de los Municipios de Cundinamarca, cuando le asigne expresamente una partida del situado fiscal, diferente al de Cundinamarca, y considera a Bogotá como una entidad territorial separada del Departamento. Y por participar en la elección de diputados, que vota el presupuesto y el situado fiscal de Cundinamarca, viola nuevamente su autonomía y la limita, inclusive votando partidas para Bogotá, que disminuyen el situado de Cundinamarca, cuando la única limitación es la establecida en el artículo 200 de la C. N., con lo cual el Decreto 3133 de 1968, viola nuevamente la parte segunda de este artículo,

por haber establecido que ‘...Bogotá, seguirá siendo capital de Cundinamarca’”.

El 185, en cuanto dice:

“En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo determina la ley, atendida la población respectiva”.

Y, en más, porque también prescribe:

“Las Asambleas se reunirán ordinariamente cada año en la capital del Departamento, por un término de dos meses”.

Afirman los impugnantes:

“Del artículo anterior se desprende con diáfana claridad que en la elección de la Asamblea de Cundinamarca, no puede entrar a ejercer el sufragio, sino la población de los municipios o ‘entidades municipales’ de Cundinamarca, ya que la población de Bogotá, no es ‘atendible’, conforme al artículo 185, y al venir haciéndolo, con base en el artículo 1º, parte segunda del Decreto 3133, esta disposición está violando el artículo constitucional que comentamos”.

Y añaden:

“Además, cuando el artículo 1º del Decreto 3133 de 1968, dice: ‘...Bogotá, seguirá siendo capital del Departamento de Cundinamarca’, viola la segunda parte del artículo 185 de la Carta, porque al continuarse reuniendo la Asamblea de Cundinamarca en Bogotá, dejará de hacer sus reuniones ordinarias y extraordinarias en un municipio de los que componen su entidad territorial propia, de la cual quedó excluida Bogotá, como capital de la República”.

Los artículos 176 y 177, al prescribir que cada departamento constituirá una circunscripción para la elección de Senadores y otra para la de Representantes.

La glosa de los actores es la siguiente:

“Y al considerar al Distrito Especial de Bogotá, incluido en la Circunscripción Electoral de Cundinamarca, cuando no tiene nada que ver con ella, de acuerdo con la separación que le dan los artículos 182 y 200 de la C. N., cae por su base el agregado fáctico que se hizo al artículo 1º parte segunda del Decreto 3133 de 1968, por ser contrario al ordenamiento constitucional del artículo 199 de la Constitución y del cual hemos venido hablando extensamente”.

Concepto del Procurador.

El Procurador General de la Nación, en fin, acoge las censuras antes sintetizadas y las reafirma de esta suerte:

“Parece indudable, de otro lado, que el Distrito Especial de Bogotá es una de las entidades territoriales de la República a que se refiere el artículo 5º de la Constitución, con mayor razón que los Municipios o Distritos Municipales comunes, porque éstos sí forman parte o constituyen divisiones administrativas de los Departamentos respectivos”.

Y concluye:

“De lo expuesto se infiere que la disposición que se acusa pugna ante todo con el artículo 5º, inciso primero de la Constitución, en cuanto señala las entidades territoriales de la República, en relación con el artículo 199 del mismo ordenamiento referente al Distrito Especial de Bogotá”.

El inciso primero del artículo 5º, citado en la vista fiscal, reza:

“Son entidades territoriales de la República, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquéllos y éstas”.

Consideraciones.

Como las violaciones argüidas radican en desconocimiento del artículo 199 de la Carta, y de este desconocimiento derivarían las demás, que a título indirecto el libelo enfrenta a la disposición acusada, precisa ver:

—Si realmente el constituyente de 45 tuvo la intención, mediante el artículo 199 de la Carta, de excluir al Municipio de Bogotá de la comprensión del Departamento de Cundinamarca.

—Y si las reglas que trae la Carta sobre entidades territoriales consagran entre estas divisiones tales que hacen imposible que Bogotá, sometida a un estatuto diferente del régimen municipal ordinario, no pueda funcionar sino como entidad forzosamente independiente del Departamento de Cundinamarca, del cual aparece, sin embargo, como capital.

La intención del constituyente.

Este punto concreto de precisar si la reforma constitucional de 1945, al estatuir 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” (artículo 199), tuvo

o no la intención de separar a Bogotá del Departamento de Cundinamarca y de erigirla en entidad específica y peculiar distinta por todo concepto de la demás que contempla el artículo 5º de la Carta, ha sido objeto de sólido y minucioso estudio por esta corporación, en sentencia del 4 de septiembre de 1969, que ahora cumple reiterar. En ese fallo, luego de analizarse los antecedentes de la enmienda que sobre el particular se adoptó, al través de la exposición de motivos, ponencias e intervenciones de Ministros y congresistas y aun teniendo en cuenta el orden de colocación inicial de los artículos del proyecto de acto legislativo, se llega a claras conclusiones, de las cuales conviene destacar las siguientes:

Al leer la Corte una primera fórmula que debía influir decisivamente en la redacción final del artículo 199, anotó:

“Así las cosas, en la Cámara de Representantes se llegó a una primera fórmula en esta materia. No se trataba de crear el Distrito Capital, sino solo un Distrito Especial; es decir, no habría segregación del Departamento de Cundinamarca, ni la capital de éste debería trasladarse a otro lugar; por lo mismo, Bogotá seguiría perteneciendo políticamente a dicho Departamento, por ejemplo, para efectos de elección de congresistas y diputados, y también para los jurisdiccionales como que dependería de sus Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de lo Contencioso Administrativo. Se trataba de asegurar, eso sí, la autonomía administrativa de Bogotá frente a la Asamblea y al Gobernador de Cundinamarca, y también que todas las rentas e impuestos generados tuvieran el carácter de municipales, excluyendo al Departamento de la facultad de establecerlos en Bogotá”. (Sentencia de 1969, G. J. cxxxvii, p. 246, col. 2ª).

Al considerar la Corte el marco peculiar dentro del cual, según el constituyente de 1945, debía desarrollarse la acción administrativa de Bogotá, con características de autonomía excepcional respecto del Departamento de Cundinamarca, manifiesta:

“La única excepción posible y prevista, por estos aspectos, como en otro aparte se estudia, era en relación a la dependencia del Distrito Especial del Departamento de Cundinamarca, porque se trataba simplemente de asegurar su autonomía administrativa y fiscal; de que sin constituir un nuevo departamento, sin segregarlo tampoco del de Cundinamarca, tuviera esa categoría de Distrito Especial, distinguido sólo por esa autonomía”. (G. J., cxxxvii, p. 251, columna 1ª).

El mismo fallo recalca :

“Se quiso, pues, no el Distrito Capital, sino un Distrito Especial, que formando parte del territorio de Cundinamarca, continuando como capital suya, y conservando ciertas vinculaciones, como las políticas o jurisdiccionales, gozara de plena autonomía frente al Departamento, por los aspectos administrativos y fiscales”. (G. J. CXXXVII, p. 251, col. 2^a).

Y al puntualizar estos orígenes del artículo 199, la sentencia observa :

“Explicando la fórmula, el doctor Soto del Corral se expresó diciendo: ‘Bogotá puede seguir siendo capital de Cundinamarca de acuerdo con los puntos estudiados en la comisión de reforma, porque Bogotá no va a tener tribunales ordinarios ni administrativos, sino que en esto siguen rigiendo las normas legales existentes, porque lo único que se desea es una autonomía fiscal y administrativa’ ” (G. J. CXXXVII, p. 252, col 1^a).

Corolario de lo transcrito; *no estuvo en la mente del Congreso, al dictar el artículo 199 de la Carta, separar, excluir o segregar a Bogotá de Cundinamarca, ni tampoco privarla de su condición de capital de dicho Departamento.* De ahí que no sea aceptable el punto de vista que los demandantes sostienen sobre esta faz de la cuestión.

Departamentos y municipios, entidades territoriales.

Aceptado, como lo admite la Corte, que Bogotá no ha sido excluida del Departamento de Cundinamarca y puede ser su capital, no hay posibilidad de hallar que el artículo 199 de la Carta—cuyos alcances conforme a la voluntad del constituyente se dejan vistos— sea incompatible con el artículo 1^o del Decreto 3133 en el fragmento acusado, que apenas se limita a reconocer esa evidencia, aún vigente y de remoto origen legal, a saber: Que Bogotá “seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca”.

Entre departamentos y municipios (ordinarios o de régimen especial) no existe la contraposición que se pretende. Al contrario, unos y otros pueden ejercer cometidos concordados y aun sobrepuestos en la acción administrativa general, siempre que se respeten las condiciones mínimas que para el funcionamiento de cada entidad exige la Carta y que se proceda conforme a ley o, en ciertos casos, con arreglo a las ordenanzas departamentales.

En respaldo de esta observación se tiene que el artículo 198 de la organización constitucional

(artículo 63 A. L. 1 de 1968) prevé una gama variada de municipios que pueden actuar en el orden departamental, con diversas categorías, “de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica”, bajo distinto régimen para su administración, según lo establezca y señale el legislador.

Es así como “para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación a las autoridades municipales en dicha organización”, siendo de competencia de las asambleas, “a iniciativa del Gobernador, y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas” (artículo 198, inc. 2).

En el mismo género de ideas, con la preocupación de dar variedad a los distritos que hacen parte de un mismo departamento, previene el inciso 3 del artículo 198: “La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, dando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran”.

Dentro de las orientaciones descritas, así consagra una categoría más de Municipios con mayor importancia de la que revisten las apuntadas en el artículo 198, y en grado de mayor excepción, encaja el ordenamiento singularísimo que el artículo 199 permite a la ley reglamentar para el Distrito Especial de Bogotá.

Los artículos 198 y 199 C. N. armonizan cabalmente y con ambos casa la parte final del artículo 1^o, acusada y a cuyas voces Bogotá, capital de la República, “seguirá siendo capital del Departamento de Cundinamarca”.

Como las demás infracciones invocadas en este negocio (artículos 182, 185, 176 y 5 C. N.), tienen naturaleza secundaria, es decir, se presentan como derivadas de la violación del artículo 199, sería redundante estudiarlas, ya que implícitamente se han estimado desprovistas del fundamento que se les dio en el libelo que se decide.

Conclusiones.

De lo descrito se sigue:

Que no fue intención del constituyente del año

45, al dar el artículo 199 C. N., erigir una entidad sui generis con el mismo valor de división territorial que tienen las enumeradas en el artículo 5º de la Carta, ni segregar a Bogotá del Departamento de Cundinamarca, del cual, a falta de disposición legal contraria, sigue siendo parte y es su capital.

El artículo 199 concuerda con los textos 198 y 5 C. N. y se amolda a las otras disposiciones que contiene el Título XVIII de la Carta (“De la Administración Departamental y Municipal”) y demás preceptos concordantes.

La disposición demandada se ciñe a los preceptos superiores citados y cuadra con los artículos 5º, 76-5 y 118-8 y 76-12 de la Carta.

Es constitucional.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el fragmento del artículo 1º del Decreto 3133 de 1968, “por el cual se reforma

la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá”, en cuanto dispone que Bogotá “seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca”.

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Jorge Gaviria Salazar, Alfonso Peláez Ocampo, Humberto Murcia Ballén, Julio Salgado Vásquez, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD

No existe norma constitucional que obligue a vincular o adscribir entes con personería jurídica a solo otros de igual naturaleza. — Exequibilidad de los literales a) y e) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 5 de 17 de febrero de 1976.

Bogotá, D. E., 17 de febrero de 1976.

Los ciudadanos Esaú Moreno Martínez, Gustavo Amaya López y José Gregorio Agudelo Romero piden, en acción pública de inconstitucionalidad, se declare la inexecuibilidad de las siguientes disposiciones:

“LEY 9ª DE 1973

“(abril 14)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar el Sistema Nacional de Salud y el Ministerio de Salud Pública y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 2º Revístese de facultades extraordinarias al señor Presidente de la República por el término de dos (2) años, a partir de la presente ley para lo siguiente:

“a) Adscribir o vincular al Sistema Nacional de Salud las entidades creadas por ley que presten servicios de atención médica y los servicios de atención médica de otras entidades del sector público.

“b)

“e) Elaborar el estatuto de personal y escala salarial para los funcionarios que presten sus

servicios en el Sistema Nacional de Salud, consultando la política general fijada al respecto y dentro de las posibilidades presupuestales”.

(“Diario Oficial” número 33877, junio 28 de 1973).

Dicen los actores que las disposiciones acusadas infringen los ordinales 9, 10 y 12 del artículo 76, el 62, el 187, ordinales 5 y 6, el 196 y el 197 ordinal 4º, normas éstas de la Constitución Política que regulan la estructura del Estado en sus diversos órdenes nacional, departamental y municipal.

Como razones de su demanda afirman que la ley de facultades extraordinarias “debe señalar con precisión lógica exacta la materia objeto de la misma, el lapso cierto, dentro del marco preceptual de la Carta”.

Y agregan:

“Pues bien, en nuestro país se ha consagrado el sistema de organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público, y los que están vinculados a la Administración Nacional, consagrando toda la teoría jurídica y el correspondiente sistema normativo de las entidades descentralizadas.

“Las entidades descentralizadas tienen rasgos característicos comunes y esenciales para su existencia jurídica; personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. No obstante, entre ellas existen diferencias fundamentales en su régimen jurídico que lógicamente se desprenden del papel que juegan en la actividad del Estado. Pero, lo que no es viable es que los diversos entes descentralizados sean adscritos o vinculados a un sistema nacional que no tiene personería jurídica, es decir, que no puede tener capacidad de goce y de ejercicio para realizar los cometidos estatales, y mal podría que en el país se limiten las facultades legales que tienen las personas jurídicas de derecho público llamadas

dé 'existencia necesaria', como la Nación, el Departamento, Intendencias, Comisarías, Distrito Especial de Bogotá; *las de existencia posible* como los entes descentralizados".

"Así las cosas, la ley de facultades extraordinarias no puede someter personas jurídicas de derecho público a un sistema que no la posee, hacerlo es vulnerar los principios consagrados en la Carta del país".

El Procurador General conceptúa que la ley de facultades es precisa, que señala un término para su ejercicio y que en cuanto a que las entidades descentralizadas con personería jurídica no puedan someterse a una organización como el Sistema Nacional de Salud que no posee la misma condición, "es cuestión completamente secundaria, que pudiera discutirse por el aspecto técnico pero que en nada infringe los preceptos superiores invocados en la demanda ni otro alguno de la misma categoría"; por lo cual pide se declaren exequibles las disposiciones objeto de la acusación.

Consideraciones.

1ª Del texto de las normas impugnadas y del contexto de la Ley de Facultades (9ª de 1973, abril 14), revisados cuidadosamente, se concluye con evidencia que el legislador se propuso autorizar al Presidente de la República para expedir un estatuto con fuerza de ley que unificase la prestación del servicio público de salud, a fin de satisfacer en forma eficiente la necesidad general de la conservación de la vida y la salud humanas, por medio de la colaboración conjunta de todas las entidades públicas y particulares en sus diversos niveles, nacional, seccional y local, bajo una sola dirección, o sea bajo un sistema nacional de salud como lo dice la misma ley objetada.

2ª Esta facultad se encuentra tan determinada y precisa en la ley que el propio legislador señala lo que se entiende por servicio nacional de salud. Al efecto, el artículo 1º de la Ley 9ª dice: "Entiéndese por Sistema Nacional de Salud al comprendido por el Decreto 2470 de 1968 ..." y este decreto, en su artículo 1º reza: "Entiéndese por Sistema Nacional de Salud el conjunto de organismos que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad". A su vez, la organización de estas entidades fue encomendada al Ministerio de Salud Pública (artículo 6º, D. 2470 de 1968).

3ª La Ley 9ª de 1973 señala el término de dos (2) años para el ejercicio de las facultades. En esta forma la precisión y la temporalidad corres-

ponden a las exigencias del artículo 76-12 de la Carta.

4ª La ley faculta al Presidente de la República para "adscribir o vincular al Sistema Nacional de Salud las entidades creadas por ley que presten servicios de atención médica y los servicios de atención médica de otras entidades del sector público". Las entidades creadas por la ley pueden tener personería jurídica o no, según lo determine el propio legislador, y los servicios de atención médica pueden, a su vez, ser prestados por otras entidades que tengan personería jurídica o carezcan de ella.

Los actores limitan su impugnación a que entidades que tengan personería jurídica del orden nacional, no pueden someterse a un sistema que no tiene esa personería jurídica.

5ª *Según ya se anotó, el Sistema Nacional de Salud, como tal, esto es, un conjunto de organismos bajo una sola dirección, para la prestación del servicio básico de la salud, está adscrito al Ministerio de Salud Pública (D. 2470 de 1968, artículo 6º).*

6ª *El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa (artículo 120 C. N.) y los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes Superiores de la Administración, representan a la Nación, el primero directamente, y los segundos por delegación cuando lo disponga el Presidente. La responsabilidad en los casos de delegación es de los delegatarios, pero el Presidente puede, cuando quiera, reasumirla (artículo 135 ib.). Por su parte la Nación tiene personería jurídica (artículo 80, Ley 153 de 1887). En esta forma se desvanece la objeción de los demandantes, ya que las entidades creadas por ley o las otras entidades del sector público, con personería jurídica, pueden ser adscritas o vinculadas a otra entidad la Nación que también tiene personería jurídica, representada directamente por el Presidente de la República o por el Ministro de Salud Pública, como delegatario de aquél. Y, además, como lo observa el Ministerio Público, no existe norma constitucional que obligue a vincular o adscribir entes con personería jurídica a solo otros de igual naturaleza.*

7ª El artículo 76-9 C. N. autoriza al legislador para "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos" y los artículos 62 y 76-10 también lo autorizan para elaborar el estatuto personal de los empleados, ya dentro de la carrera administrativa, ora fuera de ella. Esta potestad comprende también al legislador extraordinario, con facultades expresas (artículo 76-12).

Por estas razones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los literales a) y e) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973.

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; *Mario Alario D'Filippo*, *José Enrique Arboleda Valen-*

cia, *Humberto Barrera Domínguez*, *Juan Benavides Patrón*, *Jesús Bernal Pinzón*, *Aurelio Camacho Rueda*, *José Gabriel de la Vega*, *Ernesto Escallón Vargas*, *José María Esquerro Samper*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *José Eduardo Gnecco C.*, *Guillermo González Charry*, *Juan Hernández Sáenz*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Jorge Gaviria Salazar*, *Alvaro Luna Gómez*, *Humberto Murcia Ballén*, *Alfonso Peláez Ocampo*, *Luis Enrique Romero Soto*, *Julio Salgado Vásquez*, *Eustorgio Sarria*, *Luis Sarmiento Buitrago*, *José María Velasco Guerrero*.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

NORMAS PROCEDIMENTALES EN MATERIA TRIBUTARIA

Exequibilidad del artículo 26 del Decreto extraordinario número 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 5 de 17 de febrero de 1976.

Bogotá, D. E., 17 de febrero de 1976.

I. *Petición.*

1. Que se declare la inexequibilidad del artículo 26 del Decreto extraordinario número 2821 de 20 de diciembre de 1974, solicita el ciudadano Gilberto Sarmiento Moncayo.

2. La demanda se admitió por providencia de 8 de noviembre de 1975, y de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación por el término y para los efectos legales del caso.

II. *Disposición acusada.*

1. El texto de la norma acusada es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 2821 DE 1974

“(diciembre 20)

“por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974,

“*Decreta:*

“.....
“Artículo 26. Cuando, según el artículo 36 del Decreto 1951 (sic) de 1961, procediere el recurso de reclamación extraordinaria, en lo concerniente a liquidaciones notificadas con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, en lugar del mencionado recurso deberá interponerse el

de reposición, lo cual podrá hacerse hasta seis (6) meses después de la vigencia del presente Decreto”.

(“Diario Oficial” número 34245 de 29 de enero de 1975).

2. El texto de la Ley 23 de 1974, que se invoca como fundamento de la norma acusada, en lo pertinente, dice:

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días, contados desde la vigencia de la presente ley, para modificar la legislación sobre procedimiento tributario, citándose precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de octubre 21 de 1974, publicado en el ‘Diario Oficial’ número 34203 de noviembre 12 de 1974, en los términos que se indican a continuación; y para señalar la fecha desde la cual empezarán a regir dichas modificaciones.

“...el artículo 82, cambiando la palabra ‘reconsideración’ por ‘reposición’...”.

(“Diario Oficial” número 34242 de enero de 1975).

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor afirma que el artículo 26 del Decreto extraordinario número 2821 de 1974, quebranta el artículo 30 de la Constitución, “el cual consagra el respeto a los derechos adquiridos con justo título”, e igualmente, manifiesta que “viola también la Ley 23 de 1974, por medio de la cual se confirieron facultades extraordinarias al Gobierno”. Es decir, que el precepto objetado no ajusta con la facultad conferida.

2. El concepto de la violación alegada lo consigna el actor en los siguientes apartes de la demanda:

“*Situación preexistente.* Según el artículo 36 del Decreto 1651 de 1961, el contribuyente que se encontraba dentro de los presupuestos allí establecidos, tenía derecho a interponer recurso de reclamación extraordinaria contra la liquidación, dentro de los dos o los cinco años siguientes, según el caso.

“*Situación actual.* Al entrar en vigencia el Decreto 2821 de 1974, la situación anteriormente descrita cambió, ya que se redujeron los términos a sólo seis meses, no para interponer recurso de reclamación extraordinaria, sino recurso de reposición.

“*Derecho adquirido.* Considero que con el Decreto 1651 de 1961, nació para el contribuyente que se encontrara dentro de los casos allí previstos, el derecho a reclamar extraordinariamente dentro de los dos o cinco años siguientes.

“*Violación.* La norma impetrada viola ese derecho adquirido, ya que recorta injustificadamente el término que el contribuyente tenía para reclamar. Igualmente viola la Ley 23 de 1974, por exceder el límite de las facultades conferidas por ésta. Allí se ordena: ‘ceñirse precisamente al texto de las disposiciones del Decreto 2247 de octubre 21 de 1974’ para reproducir la reglamentación tributaria sobre varios de sus artículos declarados inexequibles.

“En la enumeración contenida en el artículo 1º de la mencionada ley, se encuentra entre otros, el artículo 26 del Decreto 2247 de 1974; sin embargo, su texto fue totalmente variado al reproducirlo en el artículo 26 del Decreto 2821 de 1974, contrariando así el mandato legal. Lo anterior no sucede con los artículos 21, 23 y 24 del mismo capítulo, los cuales sí fueron reproducidos al pie de la letra, tal como la ley lo ordenaba”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El representante del Ministerio Público, en vista número 209 de 12 de enero del año en curso, acepta que la norma que se impugna viola el artículo 30 de la Constitución, por las mismas razones del actor. Mas rechaza el cargo de exceso o abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que el legislador otorgó al Gobierno por medio del artículo 1º de la Ley 23 de 1974.

2. Respecto de lo último, dice:

“Al ejercer estas facultades extraordinarias mediante el Decreto 2821 de 1974, el Presidente de la República incluyó en este ordenamiento el texto acusado, como artículo 26, y si es verdad que él no corresponde al que lleva el mismo número en el Decreto 2247 de 1974, como lo anota

el actor, no es menos cierto que se ciñe al texto del artículo 82 de este Decreto, con la única modificación de cambiar la palabra ‘reconsideración’ por ‘reposición’, tal como lo dispuso la Ley 23 al conferir las facultades.

“El Gobierno podía y debía efectuar ese cambio en la numeración, porque según la expresión literal y el espíritu de los artículos 1º y 5º de la misma Ley 23, se trataba de componer con los materiales de ésta y con los que debían quedar subsistentes o reproducirse del Decreto 2247, un nuevo estatuto lógicamente dispuesto en la colocación de sus materias y debidamente ordenado en la numeración de sus artículos.

“No es válida, pues, la objeción que a este respecto hace el demandante”.

v. Consideraciones.

Primera.

1. La desarmonía entre el texto del artículo 26 y el artículo 1º de la Ley 23 de 1974 significaría la violación del artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Constitución.

2. Mas tal violación no existe, por las razones expuestas por el Procurador General de la Nación, entre otras, que la Corte prohija y que se transcriben anteriormente.

Segunda.

1. *El artículo 26 del Decreto número 2821 de 1974 es una norma de carácter procesal, tal como se deduce de su contenido, del texto del artículo 1º de la Ley 23 del mismo año, y del preámbulo del mencionado decreto. Concierne a la sustanciación y ritualidad del juicio o proceso que la Administración adelanta para determinar el monto de los impuestos que los contribuyentes deben pagar a la Nación.*

2. *Siendo una norma de esta naturaleza, ella prefiere a las precedentes desde el momento de su vigencia, o sea desde el 20 de diciembre de 1974, pues las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

3. *El alcance o aplicación del anterior concepto interpretativo de la nueva ley, lo ha señalado la Corte en varios fallos, en términos semejantes:*

Conforme a esta disposición, dice, cuando la nueva ley procedimental entra a regir, todos los procesos iniciados con anterioridad quedan bajo su vigencia, en cuanto hace referencia a la sustanciación y ritualidad de los mismos, porque el legislador supone o estima que la nueva ley está

inspirada en mejores principios de defensa social y en medidas aptas para conseguir una pronta administración de justicia, en todos los órdenes, sin menoscabar los sistemas defensivos del gobernado, ya que éstos son postulados superiores, que se deben acatar. Y concluye así la Corte:

“Es verdad que ante la vigencia de una nueva ley procedimental, el reo no puede invocar o alegar derechos adquiridos por leyes procesales anteriores (subraya la Corte), pero la aplicación inmediata de la nueva ley sólo debe llevarse a efecto cuando con ella no se agravan las condiciones del acusado; de no ser así, la ley procedimental, lejos de tutelar los intereses sociales y los del procesado, los restringiría, en perjuicio de éste”. (Sentencias 13 septiembre 1945, LIX, 539; 27 julio 1951 LXX, 138; 28 noviembre 1952, LXXXIII, 828; 23 enero 1953, LXXIV, 140; 30 octubre 1953, LXXXVI, 704).

Tercera.

1. Afirma el actor que la sustitución del recurso de reclamación extraordinaria concerniente a las liquidaciones notificadas con anterioridad a la vigencia del artículo 26 del Decreto 2821 de 1974, por el recurso de reposición, lesiona un “derecho adquirido” del presunto contribuyente, derecho adquirido que se caracteriza por la amplitud del plazo o término para interponer el recurso, que va de los dos a los cinco años; y, en cambio, el nuevo sólo es de seis meses. En esta forma la violación del artículo 30 de la Carta es ostensible, agrega el demandante.

2. La norma constitucional anotada se refiere, entre otros, a los derechos constituidos “con arreglo a las leyes civiles”, es decir, a los que “determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles”, como lo prevé el artículo 1º del respectivo Código.

Mas el ejercicio normal o excepcional de la función legislativa del Poder Público genera, igualmente, otra clase de leyes, las denominadas “administrativas”, que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las “civiles”, se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas realmente ésta no existe. En el primer caso, como lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto, hay equilibrio de derechos y poderes; en el segundo hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el derecho privado y el derecho público: el primero se apli-

ca, de modo preferente, por concierto; el segundo, igualmente, por imperio.

Pero la ley “administrativa” también deja a salvo las situaciones jurídicas individuales surgidas al amparo de la legislación anterior. Esta ha sido la doctrina de la Corte a través de varios fallos de amplia difusión, como los de 12 de noviembre y 24 de febrero de 1955 (G. J., ts. 45 y 79); y si la ley desconoce o vulnera esas situaciones jurídicas subjetivas, surge para el Estado el deber de reparar o compensar el daño que se desprende de su aplicación. Este caso es la excepción; la regla es que las nuevas relaciones que prevé la ley administrativa en materia procesal no menoscaban las situaciones jurídicas subjetivas.

La situación jurídica individual o subjetiva es creada necesariamente por un acto o hecho subjetivo individual, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva, dentro de las condiciones previstas en ésta.

(Véanse sentencias de 14 de junio de 1969, G. J. cxxxvii, 156; de 27 de agosto de 1973).

Este criterio de la Corte sobre el particular ha sido celosamente mantenido. Así, en fallo de 31 de octubre de 1974 dijo: “La noción de derecho adquirido, no tiene en derecho público la misma rigidez ni severidad que usualmente tiene en derecho privado, lo cual se explica porque en aquél prevalece de manera constante el interés general. Este principio adquiere mayor importancia tratándose de leyes tributarias cuya finalidad es proveer directamente a la formación de un presupuesto que responda a las necesidades del país y a la satisfacción oportuna de las exigencias sociales”.

En el caso de la demanda que se decide, es claro que tal derecho adquirido o situación jurídica subjetiva o individual, no existe y, por tanto, no puede alegarse su desconocimiento como base de la inexecutable que se impetra. Sólo se sustituyó el procedimiento llamado extraordinario por lo dilatado del plazo para interponerlo, por uno, que mantiene el recurso o derecho a la revisión de la liquidación, pero que señala plazo racional para ello, acorde con el interés público. Y no se trata, además, de recursos ya interpuestos.

VI. Conclusión.

Esta no es otra que la de la exequibilidad del artículo 26 del Decreto extraordinario número 2821 de 20 de diciembre de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”.

VII. *Fallo.*

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Nacional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 26 del Decreto extraordinario número 2821 de 20 de diciembre de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".

Comuníquese a quien corresponda.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D' Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

CODIGO DE COMERCIO

Procedimiento para dar evasión rápida a controversias en contratos mercantiles.—Exequi-
bilidad de los artículos 913, 914, 931, 1033, 1189, 1199, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031 y 2032
del Decreto-ley número 410 de 1971, por el cual se expidió el nuevo Código de Comercio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 7 de 11 de marzo de 1976.

Bogotá, D. E., 11 de marzo de 1976.

I. *Petición.*

1. Con fecha 4 de diciembre del año 1975, el ciudadano Juan Manuel Noguera Aarón presentó demanda de inexecuibilidad de los artículos 913, 914, 931, 1033, 1189, 1199 y 2026 a 2032, del Decreto "con fuerza de ley número 410 de 1971, por el cual se expide el nuevo Código de Comercio".

2. Admitida la demanda por providencia de 9 de los mismos mes y año, de ella se dio traslado al Procurador General de la Nación para los efectos legales del caso.

II. *Disposiciones acusadas.*

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

DECRETO NUMERO 410 DE 1971
(marzo 27)

por el cual se expide el Código de Comercio.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

Decreta:

.....
Artículo 913. Si la venta se hace "sobre muestras" o sobre determinada calidad conocida en

el comercio o determinada en el contrato, estará sujeta a condición resolutoria si la cosa no se conforma a dicha muestra o calidad.

En caso de que el comprador se niegue a recibirla, alegando no ser conforme a la muestra o a la calidad determinada, la controversia se someterá a la decisión de expertos, quienes dictaminarán si la cosa es o no de recibo. Si los peritos dictaminan afirmativamente, el comprador no podrá negarse a recibir la cosa y, en caso contrario, el comprador tendrá derecho a la devolución de lo que haya pagado y a la indemnización de perjuicios.

Artículo 914. En las compras de géneros que no se tengan a la vista ni puedan clasificarse por una calidad determinada y conocida en el comercio, o determinada en el contrato, bastará que el vendedor los entregue sanos y de mediana calidad, y si el comprador alega que no son de recibo, la controversia y sus efectos estarán sometidos a las mismas reglas establecidas en el artículo anterior.

.....
Artículo 931. Salvo prueba en contrario, se presumirá que el comprador quiere adquirir la cosa sana, completa y libre de gravámenes, desmembraciones y limitaciones del dominio.

Si el comprador, dentro de los cuatro días siguientes a la entrega o dentro del plazo estipulado en el contrato, alega que la cosa presenta defectos de calidad o cantidad, la controversia se someterá a la decisión de peritos; éstos dictaminarán sobre si los defectos de la cosa afectan notablemente su calidad o la hacen desmerecer en forma tal que no sea de recibo o lo sea a un precio inferior. En este caso, el comprador tendrá derecho a la devolución del precio que haya pagado y el vendedor se hará de nuevo cargo de la cosa, sin perjuicio de la indemnización a que esté obligado por el incumplimiento. El juez, por

procedimiento verbal, proveerá sobre estos extremos.

Peró si el comprador lo quiere, podrá perseverar en el contrato al precio fijado por los peritos.

Artículo 1033. El transportador podrá ejercer el derecho de retención sobre los efectos que conduzca, hasta que le sean pagados el porte y los gastos que haya suplido.

Este derecho se transmitirá de un transportador a otro hasta el último que deba verificar la restitución.

Pasados tres meses del día en que éste haya debido efectuarse, tendrá derecho el transportador a solicitar el depósito y la venta en martillo de las cosas transportadas, en la cantidad que considere suficiente para cubrir su crédito y hacerse pagar con el producido de la venta, con la preferencia correspondiente a los créditos de segunda clase.

Artículo 1189. Si las mercancías depositadas corren el riesgo de deterioro o de causar daños a otros efectos depositados, el almacén general deberá notificarlo al depositante y a los tenedores del certificado de depósito y del bono de prenda, si fuere posible, para que sean retiradas del almacén dentro de un término prudencial, y en caso de que el retiro no se verifique dentro del término fijado, podrá venderlas en pública subasta, en el mismo almacén o en un martillo.

Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará al caso de que las mercancías no sean retiradas a la expiración del plazo del depósito, o transcurridos treinta días del requerimiento privado al depositante o al adjudicatario de las mercancías en la subasta, para que las retire, si no existe término pactado.

El producto de las ventas, hechas las deducciones de que trata el artículo anterior, quedará en poder del almacén a disposición del tenedor del certificado de depósito y del bono de prenda o en depósito de garantía si dicho bono hubiere sido negociado separadamente del certificado de depósito.

Artículo 1199. Si el huésped no pagare su cuenta, el empresario podrá llevar los bienes a un martillo autorizado para que sean enajenados en pública subasta y con su producto se le pague. El remanente líquido se depositará en un banco a disposición del cliente.

Artículo 2026. La peritación procederá cuando la ley o el contrato sometan a la decisión de

expertos, o a justa tasación, asuntos que requieren especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Artículo 2027. El experticio se hará por dos peritos designados por las partes; para el caso de desacuerdo éstos designarán un tercero. No obstante, las partes podrán convenir en designar un solo experto.

Si las partes no se ponen de acuerdo en la designación de los peritos, cualquiera de ellas podrá solicitar al juez competente que se requiera a la otra parte para que dentro de los dos días siguientes a la notificación del requerimiento indique el nombre del otro perito.

Si dentro del plazo señalado no se hace la designación, el perito será nombrado por el juez de una lista de expertos que al efecto solicitará a la Cámara de Comercio del respectivo lugar.

Parágrafo. La solicitud deberá contener una exposición clara y sucinta de los hechos pertinentes y el nombre del perito designado por quien formula la solicitud.

Artículo 2028. Los peritos principales una vez designados tomarán posesión de sus cargos ante el juez competente, expresando bajo juramento que no se encuentran impedidos y que se comprometen a cumplir bien, imparcial y fielmente los deberes de su cargo.

Igualmente, al tomar posesión, los expertos indicarán el nombre del tercero y, si no lo hacen, lo designará el juez, escogiendo un experto de la lista que le haya enviado la Cámara de Comercio.

Artículo 2029. Los peritos sólo podrán ser tachados o recusados por las partes, mediante escrito presentado dentro de los dos días siguientes a su nombramiento. El juez resolverá de plano la solicitud, si a ella se acompañan elementos de juicio suficientes para reemplazarlos; en caso contrario, recibirá las pruebas pertinentes, dentro de los tres días siguientes, y resolverá la petición dentro de los dos días siguientes. Si prospera la recusación o la tacha, el juez reemplazará al perito designando otro de la lista suministrada por la Cámara de Comercio. El perito así sorteado no será recusable.

Parágrafo. El experto que sin justa causa no haya manifestado el impedimento, no podrá ser incluido en nuevas listas de peritos, para lo cual el juez enviará la correspondiente nota a la Cámara de Comercio.

Artículo 2030. Los peritos rendirán su dictamen ante el juez dentro de los ocho días siguientes a la posesión, salvo que el juez les prorrogue este término prudencialmente, a solicitud de ellos mismos o de las partes.

Artículo 2031. Rendido el dictamen, si no es uniforme, el juez ordenará al perito tercero que rinda el suyo; rendido éste, o si el de los peritos principales es uniforme, ordenará ponerlos en conocimiento de las partes por dos días y vencido este término el juez, si hay dictamen fundado y uniforme, lo aprobará, y, en caso contrario, hará la regulación del caso, con base en el concepto de los peritos, la intención de las partes, las leyes, la costumbre y la equidad natural.

Artículo 2032. La decisión del juez en uno y otro caso será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo, la cual se tramitará por el superior como la de los autos interlocutorios. Una vez en firme la decisión del juez o la del superior, en su caso, ésta producirá todos los efectos de los fallos judiciales.

(República de Colombia. Código de Comercio. Edición oficial 1971).

2. El mencionado decreto fue expedido por el Presidente de la República "en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido". Este aspecto del problema no es objeto de impugnación alguna, pero se tiene en cuenta para definir la competencia de la Corte.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.

1. El actor afirma que las normas legales acusadas violan los artículos 2º, 23, 26 y 163 de la Constitución, y, además, "el principio universal según el cual nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio y que se desprende de las voces de los artículos 26 y 27 de la Constitución".

2. En este mismo orden de ideas expone:

"Pues bien, nótese que en las disposiciones acusadas el individuo no responde ante una autoridad debidamente constituida sino que sus controversias se someten a la decisión de expertos, quienes dictaminarán si la cosa es o no de recibo, como en los casos de los artículos 913, 914, 931, o simplemente deciden como en los casos de los artículos que van del 2026 al 2032. Así, si los peritos deciden y dictaminan afirmativamente, las personas que se sometan a este régimen tienen que sujetarse a esta decisión dado que esto vino hacer (sic) un fallo, o lo que es lo mismo, esta decisión se convierte en una sentencia que tiene el mismo valor jurídico como si la hubiera proferido un juez de la República; no obstante, de que son éstos quienes ejercen en Colombia la función jurisdiccional en general".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Agente del Ministerio Público, en concepto número 210 de febrero del año en curso, manifiesta que los preceptos acusados son exequibles y, en consecuencia, solicita de la Corte declaración en ese sentido.

2. En relación con el cargo general que entraña la demanda, el Procurador dice:

"Se observa que la reglamentación que contemplan es análoga a la prevenida en el Código de Procedimiento Civil sobre prueba pericial; que de ella no se halla excluida la intervención del juez, como lo cree el demandante; que los peritos toman posesión y pueden ser tachados o recusados; que su dictamen se pone en conocimiento de las partes y sólo adquiere fuerza obligatoria con la aprobación del funcionario judicial, quien lo dará si lo encuentra fundado y uniforme; que, en caso contrario, hará la regulación pertinente con base en el mismo experticio y en la intención de las partes, las leyes, la costumbre y la equidad natural; y que, finalmente, en uno y otro caso la decisión del juez es apelable y debe motivarse".

V. Consideraciones.

Primera.

1. El artículo 58 de la Constitución dispone que "la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, administran justicia. El Senado ejerce determinadas funciones judiciales. La justicia es un servicio público de cargo de la Nación".

2. Esta norma, en esencia, y en su primera parte, consagra el mismo precepto que adoptó la Constitución de 1886, en su artículo 60; del cual opinaba el señor Samper que lo sustantivo de él está en considerar a la ley como fuente de la autoridad 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 dos altos Tribunales: el Senado y la Corte Suprema de Justicia; y también el Consejo de Estado en lo contencioso-administrativo".

(Derecho Público Interno, tomo II, pág. 127. Bogotá, 1951).

Segunda.

1. Dada la naturaleza del contrato de compraventa mercantil, las normas impugnadas a que se

refieren los artículos 913, 914, 931 y 2026 a 2032 del Código de Comercio, señalan un procedimiento acorde con ella que permite dar evasión rápida a las controversias que sobre el particular puedan suscitarse y que recaen de modo exclusivo sobre la calidad y condiciones de uso de las distintas mercaderías objeto de tal contrato. La intervención del juez civil y ordinario está dispuesta, no solo en cuanto ella es procedente para la designación de los expertos, sino también para la calificación definitiva del respectivo dictamen, y, además, el artículo 2032 claramente establece que “la decisión del juez en uno y otro caso será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo, la cual se tramitará por el superior como la de los autos interlocutorios”. Y agrega: “una vez en firme la decisión del juez o la del superior, en su caso, ésta producirá todos los efectos de los fallos judiciales”.

Tercera.

1. Por tanto, cuando la ley define dicho procedimiento, el Poder Público se ejerce en los términos que la Constitución establece, todo en armonía con lo previsto en el artículo 2º. Con ello no se causa molestia a persona alguna, ni menos se le somete al tratamiento vedado en el artículo 23 de la Carta.

2. Y en cuanto al debido proceso, garantía que emana del artículo 26 del mismo estatuto, este es evidente, o, en otros términos, sí existe, tal como lo anota el Ministerio Público. El presunto responsable en la relación contractual mercantil de que se trata, tiene oportunidad para explicar y defender su derecho, para hacerlo valer y, finalmente, obtener decisión. El artículo 27 del Estatuto Superior no cuenta para nada en este caso.

3. En ninguna parte de las disposiciones objeto de la demanda se dice que la decisión o sentencia no requiere ser motivada. Por el contrario, de su contexto se deduce que debe serlo, como lo ordena el artículo 163, *ibidem*.

Cuarta.

1. En relación con los artículos 1033, 1189 y 1199 se observa:

a) El derecho de retención reconocido a favor del hospedador y el transportador, no equivale a transferirle a éstos la propiedad de dichos objetos. Únicamente es una garantía del pago de una obligación de cargo del pasajero o beneficiario. Y es claro, que si surge controversia sobre el caso, la decisión o sentencia que ponga fin a ella, no compete a una de las partes sino al juez

de la causa, previamente señalado en la ley procedimental;

b) Lo mismo cabe decir respecto a la indemnización del daño asegurado.

2. Son procedentes, además, estas razones del Ministerio Público sobre el particular:

“Se impugna en lo atinente al derecho del mismo transportador para solicitar el depósito y la venta en martillo de las cosas transportadas, pasados tres meses del día en que haya debido efectuarse la restitución, con el fin de hacerse pagar el valor del servicio prestado y los gastos.

“Es el mismo derecho concedido al empresario de hospedajes respecto de los efectos o equipaje del cliente, según el artículo 1199 también acusado.

“Y análogo al que se le da al Almacén General en el inciso segundo del artículo 1189 cuando, expirado el plazo del depósito o, si no se pactó término, transcurridos treinta días del requerimiento privado, al interesado, éste no retira las mercancías.

“En estos eventos se ha causado un crédito a favor del transportador, del almacén de depósito o del empresario en su caso y el deudor se halla constituido en mora.

“Además, quien celebra uno cualquiera de estos contratos mercantiles debe saber que, por ministerio de la ley, su incumplimiento frente a quien le prestó el servicio le acarreará las consecuencias vistas, de manera que no hay asalto a su buena fe ni a su ignorancia.

“Finalmente, las instituciones donde se efectúa la subasta —los martillos y los Almacenes Generales de Depósito— son reglamentadas por la ley y vigiladas por las autoridades, de modo que hasta donde es posible los intereses de los deudores incumplidos se hallan suficientemente protegidos.

“Estimo que tampoco estos preceptos infringen los de la Carta invocados en la demanda ni otro alguno de carácter superior”.

En consecuencia, no existe la pretensa violación de normas constitucionales señaladas por el demandante.

Quinta.

1. Confirman los puntos de vista anteriores, los siguientes preceptos, que hacen parte del mismo Código de Comercio, y que no son objeto de la demanda:

a) El artículo 916 que ordena someter la diferencia entre comprador y vendedor, en los casos de los artículos 913 y 914, al procedimiento verbal con intervención de peritos;

b) El artículo 1035 que dispone:

“Artículo 1035. El destinatario podrá reclamar la cosa transportada y ejercer contra el transportador sus demás derechos, cuando se hayan pagado el flete y demás gastos del transporte, conforme a los artículos anteriores. En caso de discrepancia o controversia sobre el particular, el destinatario podrá depositar, a órdenes del juez, el valor reclamado por el transportador, para que se le haga entrega inmediata de la cosa transportada, mientras se decide la cuestión.

“También podrá el destinatario obtener la entrega inmediata de la cosa transportada, prestando una garantía a satisfacción del juez”.

2. Además, los artículos 2026 a 2032 del Código, que sí son impugnados, integran el Título iv del Libro Sexto “Procedimientos”, que como se desprende de su simple lectura, regulan la intervención del juez en todos los negocios en que cooperan los *peritos*.

VI. Conclusiones.

a) Las normas objeto de la demanda son exequibles;

b) No quebrantan otros textos invocados por el actor ni otro alguno de la Constitución.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 913, 914, 931, 1033, 1189, 1199, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031 y 2032, del Decreto-ley número 410 de 1971, por el cual se expidió el nuevo Código de Comercio.

Publíquese. Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ESTADO DE SITIO

El orden público puede sufrir quebranto con la súbita interrupción de un servicio de cargo de la Administración. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 370 de 1976, “por el cual se dictan medidas de orden público”.

Corte Suprema de Justicia — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 7 de 11 de marzo de 1976.

Bogotá, D. E., 11 de marzo de 1976.

1. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros del Despacho, dictó el Decreto legislativo número 370 de 26 de febrero de 1976, “en uso de la facultad que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1249 de junio de 1975”. Por medio de él “se dictan medidas de orden público”. Su texto es el siguiente:

DECRETO NUMERO 370 DE 1976
(febrero 26)

por el cual se dictan medidas de orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de la facultad que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1249 de junio de 1975, y

Considerando:

1º Que desde el día lunes 16 de febrero del año en curso se ha presentado un cese colectivo de actividades por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

2º Que como consecuencia de tal hecho está suspendida la actuación administrativa tributaria con grave perjuicio para el Estado y los contribuyentes;

3º Que se han suspendido servicios públicos, como la expedición de certificados de paz y salvo que el Estado debe suministrar a las personas

para que puedan ejercer derechos como el de viajar o el de asociarse,

Decreta:

Artículo 1º Mientras dure el cese de actividades en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, todo acto por el cual se requiera certificado de paz y salvo, podrá autorizarse sin la presentación de éste, siempre que en el documento respectivo se deje una constancia de tal circunstancia, firmada por el funcionario respectivo haciendo mención de este decreto.

Dentro del mes siguiente a la fecha de celebración del acto, deberá presentarse el certificado ante el funcionario que autorizó dicho acto, de lo cual se dejará, igualmente, constancia en el documento respectivo.

En los casos en que el certificado de paz y salvo se requiera para salir del país, el término señalado en el inciso anterior se contará a partir de la fecha del regreso. De igual término gozarán quienes obtuvieren o revalidaren pasaportes, siempre que en este caso la salida se produzca dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición o revalidación.

Artículo 2º El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, ocasionará al contribuyente, por cada día de retardo, una sanción del diez por ciento (10%) de los impuestos de renta y complementarios, y de ventas, que fueran exigibles el 16 de febrero de 1976, limitada a dos veces el valor del impuesto.

Artículo 3º Los funcionarios que autoricen actos sin la presentación del certificado de paz y salvo de acuerdo al artículo 1º de este decreto, deberán llevar una relación en la cual conste la identificación del acto por su naturaleza, fecha,

número, cuando lo hubiere, nombre y NIT de las personas que en él intervinieron. Esta relación estará a disposición de las oficinas de impuestos nacionales.

A más tardar el catorce de mayo del presente año, el funcionario enviará a la Administración de Impuestos Nacionales de su localidad, una relación de los certificados presentados extemporáneamente y de los no presentados hasta esa fecha con los datos de que trata el inciso anterior.

Artículo 4º Los funcionarios que incumplieren los deberes impuestos en este decreto, incurrirán en causal de destitución.

Artículo 5º Durante el cese de actividades en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quedan suspendidos los términos expresados en días, meses o años para la realización de los actos de los contribuyentes y de la Dirección General de Impuestos Nacionales, desde el día diez y seis de febrero de 1976 hasta el quinto día siguiente a la terminación del cese.

Cuando cualquier disposición tributaria establezca una fecha fija de vencimiento y ésta se cumpla dentro del cese de actividades, el plazo se prorrogará hasta el quinto día siguiente a la terminación de dicho cese. Cuando la fecha se cumpla después de terminado el cese de actividades, ella no sufrirá modificación.

Artículo 6º Las actuaciones y documentos sujetos a papel sellado podrán adelantarse u otorgarse en papel común sin perjuicio de su validación sin sanciones ni intereses, siempre y cuando que ella se efectúe dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación del cese de actividades.

Cuando el impuesto de timbre deba pagarse en el momento de realización de un acto, el contribuyente podrá también pagarlo sin sanciones ni intereses dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación del cese de actividades.

Artículo 7º El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las fechas de terminación del cese de actividades, en cada Administración de Impuestos para los efectos del presente decreto.

Artículo 8º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende la aplicación de las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 26 de febrero de 1976.

(Siguen la firma del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho).

2. En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del citado precepto, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con oficio número 3964 de la misma fecha, se ha remitido el mencionado ordenamiento a la Corte, para efectos de que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

3. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, el negocio en cuestión se fijó en lista por el término de tres días, en la Secretaría General de la Corte. No hubo intervención ciudadana de impugnación o defensa.

4. *La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivadas, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.*

5. *La suspensión de las leyes fiscales que obligan a la obtención del certificado de paz y salvo con el Tesoro Nacional y al pago oportuno de los impuestos de papel sellado y timbre, hecho necesarios para la realización o validez de ciertos actos administrativos y civiles, y su mudanza por otras leyes de carácter transitorio, son medidas acordes con el estado excepcional de sitio que rige; conducentes a la preservación y restablecimiento del orden público, que sufre quebranto con la súbita interrupción de un servicio de igual calidad, de cargo de la Administración, y que, como es ostensible, interfiere el lícito ejercicio de la libertad individual en aspectos importantes como la actividad contractual y la locomoción.*

6. En consecuencia, el Decreto legislativo número 370 de 1976, que se revisa, se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse.

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 número 370 de 26 de febrero de 1976, "por el cual se dictan medidas de orden público".

Publíquese. Comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Germán Gi-

raldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

SUPERINTENDENCIAS

Son delegatarias de atribuciones del Presidente, lo cual no exonera al respectivo Ministro de responsabilidad. — Exequibilidad del artículo 288 del Decreto-ley 410 de 1971.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 8 de 18 de marzo de 1976.

Bogotá, D. E., marzo 18 de 1976.

El ciudadano Rafael Navarro Díaz-Granados, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare la inexecuibilidad del artículo 288 del Decreto-ley 410 de 1971, o Código de Comercio, cuyo texto dice:

“En las solicitudes formuladas a la Superintendencia por las sociedades sometidas a su control, se entenderá agotada la vía gubernativa si transcurridos 30 días hábiles no se ha dictado providencia alguna”.

“Esta misma regla se aplicará a los recursos de reposición contra las providencias que dicte el Superintendente”.

Estima la demanda que el precepto transcrito viola el artículo 135 de la Constitución Nacional, según cuyas voces, 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 corresponde al Presidente de la República como Suprema autoridad administrativa, según lo disponga el Presidente; agregando que las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley, y que 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.

Considera el demandante que de acuerdo con la organización legal de la Administración Nacional, consignada en el Decreto 1050 de 1968, y con la jurisprudencia constitucional de la Corte sobre la materia, las Superintendencias son organismos regulares de la administración adscritas a un determinado Ministerio, y encargadas primordialmente de cumplir algunas de las tareas que la Constitución encomienda al Presidente. Que son entidades estructuradas y adecuadas para que se cumpla la delegación prevista en el artículo 135 de la Carta, lo cual supone que es el respectivo Ministro o Jefe del servicio, y no el Superintendente, quien recibe la delegación y es responsable de ella, y por lo mismo, quien debe resolver las cuestiones administrativas propias de la Superintendencia y los recursos del mismo género a través de los cuales se mueven los negocios que le han sido adscritos a aquélla. En conclusión, si la resolución de esos negocios, o de esos recursos, se le otorga al Superintendente, se está consagrando una delegación por fuera del ámbito del artículo 135 de la Carta. Es esto, afirma, lo que ocurre con el texto acusado al disponer, como se vio en su texto, que en las solicitudes formuladas a la Superintendencia de Sociedades por las entidades sometidas a su control, se entenderá agotada la vía gubernativa si transcurridos 30 días hábiles no se ha dictado providencia alguna; y del mismo modo, cuando agrega que la misma regla se aplicará a los recursos de reposición contra las providencias que dicte el Superintendente.

El Procurador General de la Nación, al conceptuar sobre el caso considera que la demanda es inepta y pide que así se declare. Funda su concepto en que además de la disposición demandada, existe en el mismo Código el artículo 282 que se refiere a la misma materia del 288, de suerte que la decisión que se tome sobre éste afecta también a aquél.

Consideraciones.

1. Estima la Corte que la opinión del Ministerio Público carece de fundamento, pues las dos disposiciones se refieren a situaciones que son complementarias pero no idénticas, y que, por lo mismo, son susceptibles de examen separado. En efecto, el artículo 282 dice así:

“Contra las providencias dictadas por la Superintendencia (de Sociedades), solamente procederá el recurso de reposición ante el mismo Superintendente. Surtida la reposición quedará agotada la vía gubernativa”. A su turno, el 288, objeto de la demanda, y ya transcrito, se refiere concretamente a dos situaciones: Al silencio de la administración respecto de las peticiones originales y a los recursos de reposición que se interpongan, todo dentro de ciertos términos, vencidos los cuales se estima agotada la vía gubernativa. Lo que se resuelve sobre este texto, después de examinar los argumentos de la demanda y de proponer los de la Corte, en nada afecta la situación jurídica prevista en el artículo 282, y, por lo mismo, la demanda, como está planteada, es legalmente apta para recibir una solución.

2. Tanto en la sentencia de la Corte que cita el demandante (22 de enero de 1970), dictada para resolver la demanda contra el artículo 4º del Decreto-ley 1050 de 1968, como en la de 11 de septiembre de 1975, dictada para resolver sobre la exequibilidad de los artículos 266, 267 y 268 del Código de Comercio, quedó enteramente claro que *las Superintendencias del orden nacional son organismos integrantes de la Administración y que su cometido como delegatarias de algunas de las atribuciones que la Carta confiere al Presidente de la República, es constitucional, ya que se arregla al texto 135 de aquélla, que precisamente contempla tal delegación.*

En el último de los fallos citados, y haciendo referencia concreta a la Superintendencia de Sociedades, se dijo que “como aquélla, al igual que las restantes de su misma clase, se encuentra adscrita a un Ministerio, se cumple en forma correcta la previsión del artículo 135 conforme a la cual la delegación puede hacerse en los Ministros del Despacho, en la cual actúa, como se deja visto, a través de los organismos del respectivo Ministerio”. En el caso presente la demanda funda la inexequibilidad, y más precisamente, la violación del artículo 135 de la Carta, en la circunstancia de que el artículo 288 haya dispuesto cuándo se entiende agotada la vía gubernativa respecto de las solicitudes que las sociedades sujetas a control, eleven a la Superintendencia mencionada. Y arguye, además de lo que ya se

vio, que el precepto en cuestión se aparta de la doctrina de la Corte sentada en el primero de los dos fallos atrás indicados conforme a la cual, la subordinación que a los respectivos Ministros determina el fenómeno legal de la adscripción o de la vinculación de estos organismos, se hace más patente en el hecho de que, conforme a las reglas generales sobre procedimiento administrativo, éste debe concluir, cuando haya apelación de los actos de los Superintendentes, con la decisión del respectivo Ministro.

Si se repara cuidadosamente el texto demandado, se observa, que allí se consigna un principio obvio, y necesario para el funcionamiento de la Administración como es de los efectos del silencio frente a las solicitudes de las sociedades controladas y también o en relación con los recursos de reposición interpuestos para precisar cuando sobreviene el agotamiento de la vía gubernativa, y por lo mismo el tránsito eventual hacia el control jurisdiccional de tales actos por los jueces competentes. *Si las Superintendencias son organismos que hacen parte de la Administración, deben actuar a través de procedimientos regulares que garanticen los derechos ciudadanos. Si es constitucional, como lo ha dicho la Corte, que puedan cumplir para un Ministerio la delegación de funciones administrativas previstas en el artículo 135 de la Carta, resulta obvio que la ley que se refiere al modo de ejercer esas funciones es tan constitucional como la que las señala. En consecuencia, el artículo 288 acusado, al establecer el término dentro del cual deben ser resueltas por la Superintendencia las solicitudes, y los recursos de reposición que se propongan ante ella, no hace sino desarrollar naturalmente una función sustantiva que le ha sido atribuida a la entidad, precisando el agotamiento de la vía administrativa a que se refiere el artículo 282 ibídem.*

Qué actos integran en la vía gubernativa es, en este caso, un punto secundario, porque, se repite, pudiendo la ley, por las razones dadas en fallos anteriores y en éste, asignar funciones a las Superintendencias en cumplimiento de una delegación constitucional, puede también establecer para tales entidades el sistema de actuación o procedimiento gubernativo que a bien tenga, sin que por ello se quebrante la Carta, salvo el caso hipotético de que con tal procedimiento se desconocieran derechos de defensa.

Es claro que lo anterior no exonera al respectivo Ministro de la responsabilidad que para él implica el ejercicio de la delegación, pues tal es el supuesto del artículo 135 de la Carta. De suerte que la circunstancia de que una determinada

función le haya sido delegada por mandato de ley, como en este caso, para ser ejercida por la Superintendencia, lo compromete institucionalmente y con independencia del procedimiento administrativo que se señale.

Por 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, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 288 del Decreto-ley 410 de 1971.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Francisco José Camacho Amaya, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Ernesto Escallón Vargas, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

INEPTITUD DE LA DEMANDA

Nace, en este caso, con posterioridad a su instauración y a su admisión, por haber sido derogada la norma acusada. — No es el caso de dictar sentencia de fondo en el presente negocio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 8 de 18 de marzo de 1976.

Bogotá, D. E., 18 de marzo de 1976.

El ciudadano Felipe Pérez Cabrera, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, pidió que se declarara inexecutable el inciso 2º del artículo 157 del Decreto número 1670 de 1975, relativo a los contratos que se celebran con cargo a los presupuestos de las Superintendencias.

Señaló como disposiciones violadas los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta Política.

El Procurador General, al descorrer el traslado, ha llamado la atención acerca de la circunstancia de que el Decreto al cual pertenece la norma demandada, fue derogado expresamente por el Decreto extraordinario número 150 de 1976, enero 26, por medio de su artículo 204, y solicita que como hay sustracción de materia, la Corte se abstenga de decidir el fondo de la cuestión.

Se considera.

Evidentemente el señor Procurador está en lo cierto. El Decreto extraordinario número 150 de enero 26 del año que cursa, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que otorgó el Congreso al Presidente de la República, por medio de la Ley 28 de 1974, reglamentó todo lo concerniente a contratos de la administración, incluyendo precisamente el tema objeto de la demanda, y su artículo 204 derogó tanto el Decreto 1670 de 1975, al cual pertenece la norma demandada, como el 2449 del mismo año, que había in-

troducido algunas modificaciones al primero. El nuevo estatuto fue publicado en el *Diario Oficial* 34492 de 18 de febrero de 1976.

Se tiene, por tanto, que la demanda se refiere a un precepto que carece de vigencia, la cual, como lo ha sostenido la Corte, y es obvio, es presupuesto de toda acción de inconstitucionalidad. No hay materia para un fallo de fondo, pues uno de los extremos de la necesaria confrontación con la Carta Política, para saber si su integridad se ha lesionado o no, ya no existe, y de consiguiente la demanda es inepta. Ineptitud que en este caso, nace con posterioridad a la instauración de la demanda, y a su admisión.

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

Resuelve:

No es el caso de dictar sentencia de fondo en el presente negocio.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Francisco José Camacho Amaya, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Los allanamientos de que trata el artículo 355 del Código de Procedimiento Penal se podrán practicar en cualquier hora del día o de la noche. — Constitucionalidad del Decreto número 429 dictado por el Gobierno el 6 de marzo de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobado por acta número 8 de 18 de marzo de 1976.

Bogotá, D. E., 18 de marzo de 1976.

En cumplimiento del párrafo del artículo 121 de la Constitución, ha venido a la Corte, para examen de exequibilidad, el siguiente Decreto:

“DECRETO NUMERO 429 DE 1976
“(marzo 5)

“por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

“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 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Suspéndese el artículo 356 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 2º Los allanamientos de que trata el artículo 355 del Código de Procedimiento Penal se podrán practicar en cualquier hora del día o de la noche.

“Artículo 3º Este Decreto rige desde su promulgación.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 5 de marzo de 1976”.

Para resolver se considera:—

Durante el término de lista no se presentaron impugnaciones ni escritos de respaldo al acto que se revisa.

El Gobierno declaró el estado de sitio general por medio del Decreto 1249 de 1975, y mediante tal declaración, adquirió capacidad para dictar reglas enderezadas a preservar, mantener o restablecer el orden público.

El acto transcrito persigue notoriamente el objetivo de permitir a las autoridades competentes que, en la investigación de los delitos y durante la turbación de la normalidad, puedan practicar los allanamientos de que tratan los artículos 355 y 356 del Código de Procedimiento Penal, “en cualquier hora del día o de la noche”, esto es, fuera del horario y circunstancias señalados en el último de dichos textos.

Lo anterior se comprueba mediante lectura de los referidos artículos 355 y 356, que a la letra dicen:

“Artículo 355. *Allanamiento. Procedencia y requisitos.* Cuando haya serios motivos para presumir que en un bien inmueble o nave o aeronave se encuentre alguna persona contra quien obra orden de captura o que habiendo sido víctima de un delito deba ser rescatada, o las armas, instrumentos o efectos con que se haya cometido la infracción o que provengan de su ejecución, el funcionario de instrucción podrá ordenar, mediante auto motivado, el correspondiente allanamiento y registro.

“El auto a que se refiere el inciso anterior no requiere notificación a las partes”.

“Artículo 356. *Horas dentro de las cuales se practica.* Los allanamientos y registros de que habla el artículo anterior se practicarán entre las cinco de la mañana y las siete de la noche. Pero podrán verificarse en otras horas cuando el due-

ño, morador o vigilante lo consientan, o cuando se trate de casas de juego o de prostitución o de lugar abierto al público como fonda, café, teatro, etc., o cuando se trate de flagrante delito o haya urgente necesidad de practicar la diligencia”.

El artículo 355 continúa vigente en cuanto a procedencia de registros y allanamientos por medio de auto motivado.

Vale notar que el Decreto 429 se dictó por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, formalidad que le imprime carácter obligatorio (incisos 1 y 2, artículo 121 C. N.).

El cambio temporal del horario que contempla el artículo 356 cabe dentro de la prescripción del inciso 3 del artículo 121, que limita las facultades del Gobierno a la suspensión de las disposiciones que aparezcan incompatibles con el estado de sitio, cuyas exigencias en punto a agilidad en la práctica de diligencias de investigación es a toda luz evidente. Se insiste: En el caso bajo análisis sólo se produce una suspensión con efectos circunscritos a la vigencia del régimen excepcional previsto en el artículo 121 de la Carta.

Por lo demás el Decreto 429 no está en repugnancia con ningún texto constitucional referente al estado de sitio ni contraría ninguna de las disposiciones que rigen en tiempo de paz, pues se amolda con estricto al precepto 23, primera parte, de la Carta Política, cuyo tenor es como sigue:

“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 motivo previamente definido en las leyes”.

Condiciones todas que respeta el decreto en estudio: mandamiento escrito de autoridad competente, formalidades legales, motivo previamente definido en las leyes. El nuevo texto, provisional, del artículo 356, enlazado con el 355, satisface puntualmente todos esos requisitos.

Nada se opone a la observancia del decreto que se deja examinado. Su corrección constitucional es inobjetable.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 121 de la Constitución, y cumplida la tramitación de rigor, decide: Es CONSTITUCIONAL el Decreto número 429 dictado por el Gobierno el 5 de marzo de 1976, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese al Gobierno por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Jesús Bernal Pinzón, Francisco Camacho Amaya, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Eustorgio Sarria, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ESTADO DE SITIO

Se extienden a las Intendencias y Comisarías las medidas tendientes a la preservación del orden público. — Constitucionalidad del Decreto 543 de 1976, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobado por acta número 11 de 22 de abril de 1976.

Bogotá, D. E., 22 de abril de 1976.

Corresponde a la Corte decidir sobre la exequibilidad del Decreto 543 de 1976, dictado por el Gobierno Nacional, que a la letra dice:

“DECRETO NUMERO 543 DE 1976

“(marzo 23)

“por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

“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 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Extiéndense a las Intendencias y Comisarías las medidas tendientes a la preservación del orden público previstas en el Decreto legislativo número 528 de marzo 18 de 1976.

“Los Intendentes y Comisarios tendrán las mismas atribuciones conferidas en el citado decreto, a los Gobernadores y al Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Especial.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 23 de marzo de 1976”.

(Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros).

Por medio del Decreto 1249 de 1975 se declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional, y mediante tal declaración el Gobierno dictó el Decreto 528 de 1976, en virtud del cual se suspendieron durante la turbación del orden público trámites y garantías establecidos por la legislación anterior al estado de sitio y referentes a empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria, penitenciaria, diplomática y consular que participen en huelgas o reuniones tumultuarias o impidan la prestación de servicios públicos, o inciten a participar en tales hechos. El Decreto 528 establece, así mismo, sanciones para quienes infrinjan sus textos, y causas de terminación de contratos de trabajo y expide otras disposiciones. Y para aplicarlas confiere atribuciones en los departamentos a los Gobernadores, en el Distrito Especial de Bogotá a su Alcalde Mayor, en los planteles de educación nacional al Ministerio del Ramo y en los establecimientos educativos municipales al respectivo alcalde.

El Decreto 543, ahora en estudio, extiende a las Intendencias y Comisarías, en lo pertinente, las medidas previstas en el Decreto 528 y da a los intendentes y comisarios “las mismas atribuciones” antes conferidas “a los Gobernadores y al Alcalde Mayor de Bogotá”.

Durante el término de fijación en lista no se presentaron impugnaciones ni escritos de respaldo en relación con el Decreto 543.

En cambio, la constitucionalidad del Decreto 528 sí fue detenidamente estudiada por esta corporación, en sentencia de hoy, de la cual cumple destacar lo siguiente:

“Y todo él se encuentra derechamente encaminado a preservar el orden público o a proveer al Gobierno y demás autoridades competentes, de medios idóneos para restablecerlo, con lo cual se ajusta a lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución, según cuyas voces, el Gobierno durante el estado de sitio, está autorizado para tomar aquellas medidas precisamente encaminadas a restablecerlo donde fuere turbado.

“Por lo dicho, el decreto en cuestión, es executable”.

* * *

Como el Decreto 543 no hace sino extender a Intendentes y Comisarios atribuciones referentes a medidas de estado de sitio que la Corte ha encontrado constitucionales, él también, por las razones que expone la sentencia que se acaba de citar, es executable.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo el trámite de rigor, y en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 121 de la Constitución, decide: Es CONSTITUCIONAL el Decreto 543 de 23 de marzo de 1976, “por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”, acto que se ciñe a los requisitos de forma y de fondo que prescribe la Constitución.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del señor Secretario General de la Presidencia de la República y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Francisco José Camacho Amaya, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Ernesto Escallón Vargas, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Juan Manuel Gutiérrez L., Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

*Salvamento de voto del Magistrado
Julio Salgado Vásquez.*

La Corte Suprema de Justicia, en la sesión del 22 del mes en curso, declaró executable los Decretos legislativos números 528, 543 y 591 de

1976, dictados por el Gobierno “en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1249 de 1975”.

Por estimar inconstitucionales tales decretos, disentí del resto de la Sala Plena, por cuyo motivo voté negativamente las ponencias que fueron aprobadas por sendas sentencias de esa fecha.

Las razones jurídicas que expuse para sustentar ese punto de vista, las sintetizaré en este salvamento de voto.

La función legislativa de que queda investido el Gobierno con la declaratoria de turbación del orden público y del estado de sitio de toda o de parte de la República, está reglamentada, en lo pertinente para los fines de este salvamento de voto, por el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

“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 la guerra entre naciones”.

“Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

“El Gobierno no puede derogar las leyes de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

“El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado”.

Del texto constitucional emana la conclusión de que la función legislativa, que puede ejercer el Gobierno en estado de sitio, no es discrecional, ad libitum, sino reglada por el derecho.

El marco jurídico dentro del cual deben quedar encuadrados los decretos extraordinarios o legislativos —de ambas maneras lo denomina el artículo 121— que dicte el Gobierno durante el estado de sitio, es el siguiente:

1. El Gobierno ejerce las facultades que las leyes le concedan.

2. Puede hacer uso de las facultades que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.

3. También el Gobierno puede echar mano de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que regulan la guerra entre naciones.

4. Los decretos no pueden rebasar los precisos límites de las tres fuentes de derecho antes mencionadas.

5. La función legislativa extraordinaria del Gobierno no le atribuye la facultad de derogar las leyes.

6. Esa función legislativa excepcional apenas capacita al Gobierno para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.

7. Los decretos tienen carácter transitorio, por cuanto dejan de regir al quedar restablecido el orden público.

A continuación se amplían los temas antes enunciados:

1. Facultades legales.

Dos interpretaciones se han dado a la expresión "facultades legales", que el artículo 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 empleó en lugar de la frase "las facultades que le confieren las leyes", que traía el artículo 121 de la Constitución de 1886:

a) Por facultades-legales debe entenderse el conjunto de atribuciones que tanto la Constitución como las leyes le asignan al Presidente para que las ejerza en tiempo de paz. Como el estado de sitio no suspende ni cercena esas atribuciones ordinarias, el Presidente debe cumplirlas aún durante la etapa de la vigencia del estado de sitio, por no existir incompatibilidad entre su cumplimiento y la facultad legislativa extraordinaria que le confiere la declaratoria sobre turbación del orden público y del estado de sitio.

b) Algunos expertos en derecho público conceptúan que, como el artículo 121 se limita a investir al Presidente de la función legisladora, sin que en su texto aparezca la declaración de que dicha función extraordinaria y transitoria sustituye a las que normalmente le asignan la Constitución y las leyes, hay que entender que ambas atribuciones pueden ser ejercidas simultáneamente por el Presidente. La frase "además de las facultades legales" del artículo 121 no puede tener la finalidad de reafirmar la vigencia de las normas constitucionales o legales que reglamentan las funciones presidenciales, porque resultaría inútil. De donde hay que extraer la conclusión de que otro es el papel de esa frase. Como es regla constante del derecho público de que los preceptos constitucionales que hagan referencia a las leyes necesitan ser desarrollados por el Congreso, a efecto de que comiencen a regir, resulta lógico sostener que el legislador debe dictar una ley para determinar cuáles serían los poderes legales del Presidente durante el estado de sitio.

Pero tal ley nunca ha sido expedida por el Congreso. Y, al parecer, jamás ha sido presentado al Congreso ningún proyecto al respecto.

Cualquiera de las dos interpretaciones que se adopte, para averiguar cuál es el contenido jurídico de la expresión "facultades legales", contenida en la fracción segunda del inciso principal del artículo 121, conduce a la conclusión de que el Presidente, cuando ejerce "las facultades legales", al dictar decretos extraordinarios, debe fundarse en el texto constitucional o legal que lo autorice para legislar extraordinariamente. Aun cuando resultaría incomprensible predicar que el Presidente, para poder ejercer las atribuciones que el orden jurídico le asigna en tiempos de normalidad, tendría que dictar un decreto legislativo durante el estado de sitio, para cumplir esa clase de atribuciones de tiempo de paz. Don José María Samper afirma muy claramente que el Presidente queda sometido al orden jurídico, cuando actúa en ejercicio de las facultades que como legislador extraordinario le inviste la declaratoria del estado de sitio: "2º Que las facultades que confiere el Derecho de Gentes". (De todas aquellas que él arbitrariamente crea necesarias (como se propuso en el proyecto de constitución), sino las que le confiaran las leyes (como nosotros lo propusimos en el debate); y que sólo en defecto de leyes se usará de las facultades que confiere el Derecho de Gentes". (Derecho Público Interno de Colombia. Tomo II, pág. 308. Edición 1951. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana).

2. Autorización constitucional.

Como la Constitución contiene el repertorio de normas fundamentales que estructuran el orden jurídico y el Estado, su vigencia se extiende a todas las épocas, tanto a la de paz como a las de la guerra, así como a las de perturbación del orden público. Pero autoriza para que algunas de sus normas solamente rijan en tiempos de paz, esto es, que cuando se haya declarado el estado de sitio, el Presidente puede dictar decretos legislativos que ni siquiera el Congreso estaría en capacidad de dictar.

Esas normas son:

a) En tiempo de guerra, como también en tiempo de paz, pueden ser "aprehendidas y retenidas las personas contra quienes haya graves motivos de que atentan contra la paz pública", aun cuando no exista "la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente" (artículo 28).

b) En tiempo de paz no puede haber expropiación sin sentencia judicial dictada como remate de un juicio y previa indemnización (artículo 30). Sin embargo, en caso de guerra, puede haber ocupación temporal de la propiedad inmueble por orden de autoridad que no sea jurisdiccional, y pueden ser expropiados los muebles sin previa indemnización y sin sentencia judicial (artículo 33).

c) En tiempo de guerra pueda prohibirse la circulación de impresos por los correos (artículo 38, inciso 3).

d) En tiempo de guerra puede establecerse la censura de prensa (artículo 42, inciso 1º).

e) En tiempo de guerra puede el Gobierno decretar impuestos (artículo 43).

f) En tiempo de guerra se puede ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o la militar (artículo 61).

g) En tiempo de guerra se pueden percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas y se puedan hacer erogaciones que no se hallen incluidas en el Presupuesto de Gastos (artículo 206).

Fuera de las mencionadas autorizaciones de la Constitución, el Presidente no puede suspender ninguna otra norma de la Carta, sin incurrir en extralimitación de sus funciones.

Aun cuando se ha venido sosteniendo que con fundamento en el numeral 7º del artículo 120, el Presidente está autorizado para efectuar esa clase de suspensiones debido a que tiene la atribución de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Tal argumento es erróneo, porque el Presidente no necesita del estado de sitio para mantener la tranquilidad en el territorio nacional. Esta función le está encomendada a los organismos policivos. Y si se perturba el orden público, el Presidente no requiere del estado de sitio para ordenarle a las Fuerzas Armadas que lo restablezcan. Si un grupo de obreros, de estudiantes, de empleados, de desocupados, de soldados, etc., etc., se levanta en armas, o impide que se realice una procesión de Viernes Santo, o que se cumpla una sentencia de lanzamiento, o que circulen los vehículos, o los incendia, etc., etc., el Presidente no tiene porqué declarar el estado de sitio para poder ordenarle a la fuerza pública que oponga resistencia a los revoltosos, aun haciendo uso de las armas, y los encarcele. Esa es función de las autoridades, conforme a los mandatos de la legislación ordinaria.

Por lo tanto, so pretexto de defender el orden público, el Presidente no puede llegar al extremo de atentar precisamente contra el orden jurídico

constitucional cuya integridad le está encomendada, pues la Constitución le ha equipado de atribuciones idóneas para que, sin necesidad de recurrir al estado de sitio, pueda desplegar todas las actividades indispensables para asegurar a las personas residentes en Colombia la incolumidad de sus vidas, honra y bienes, y para defender el normal funcionamiento de todos los organismos estatutales.

3. El Derecho de Gentes.

Hablar de Derecho de Gentes en la actualidad es un rotundo anacronismo, por cuanto se parte del supuesto de que todavía está rigiendo la legislación del imperio romano. El derecho internacional ha hecho avances considerables para tratar de reglamentar lo que escapa al derecho, como lo es la guerra. Hay una verdadera selva de tratados y convenciones sobre la manera como debe adelantarse la guerra. El tratado multinacional sobre derechos humanos, que fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968 por el Congreso de Colombia, es la mejor demostración de que en la hora de ahora se acusa falta de memoria cuando se habla del Derecho de Gentes. Inclusive el máximo pontífice de la Constitución de 1886, don Miguel Antonio Caro, no obstante que en su proyecto incluyó el Derecho de Gentes, en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios lanzó la siguiente sentencia lapidaria: "Sin esta facultad conferida al Gobierno, siempre, en tiempo de guerra, se invocaría el Derecho de Gentes, o la ley marcial, pero un derecho que nadie conoce, una ley que no está escrita en parte alguna, y que poco o nada se diferencia de la arbitrariedad".

En todo caso, el Derecho de Gentes se aplicaría en dos ocasiones: cuando hay guerra internacional, o cuando existe guerra civil entre el Gobierno y una parte del pueblo alzado en armas. Como ninguno de tales supuestos ha servido al Gobierno para declarar el actual estado de sitio, examinar ese extremo está fuera de lugar.

4. El ámbito jurídico de los decretos de estado de sitio.

El inciso 2º del artículo 121 expresa que los decretos extraordinarios serán obligatorios únicamente cuando se cumplan dos requisitos: que estén firmado por todos los Ministros, y que legislen dentro de los precisos límites señalados en el inciso 1º, o sea, cuando el Gobierno ha hecho uso de facultades legales, o de las facultades que la Constitución autoriza para tiempo de guerra o de perturbación del orden público, o de las reglas

aceptadas por el Derecho de Gentes para reglamentar la guerra entre naciones.

5. Prohibición al Presidente legislador.

Mediante la expedición de los decretos extraordinarios, el Presidente no puede derogar las leyes. Esta prohibición se explica porque la Constitución y las leyes integran el orden jurídico estructural, cuya vigencia se confunde con la existencia misma del Estado.

6. Facultad del Presidente legislador.

Los decretos legislativos sólo tienen la virtud de suspender las leyes, siempre que se cumplan dos condiciones: que las leyes suspendidas tengan estrecha relación de causalidad con la perturbación del orden público, hasta el extremo de que su vigencia constituya una de las fuentes del trastorno que dieron motivo para declarar el estado de sitio; y que el Gobierno sólo puede suspender aquellas leyes cuya suspensión autoricen cualesquiera de las tres clases de normas relacionadas en el inciso 1º del artículo 121: la ley, la Constitución o el Derecho de Gentes.

La facultad de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio no puede entenderse en el sentido de que el Presidente queda autorizado para dejar sin vigencia cualquier norma legal, sin sujeción al límite fijado por el inciso 1º del artículo 121. Divorciar el mandato de que el Presidente debe dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites de "las facultades legales", de las "que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público", y de "las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes" que "rigen para la guerra entre naciones", del precepto de la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, constituye una errónea interpretación, por cuanto se trata como dos textos independientes elementos que forman un contexto unitario, aun cuando complejo.

Esto es, que sólo procede la suspensión de las leyes que obstaculizan el restablecimiento del orden público cuando normas constitucionales o legales, o los principios del Derecho de Gentes, autorizan al Presidente para efectuar la suspensión.

7. Transitoriedad de los decretos legislativos.

Cuando el Gobierno declara restablecido el orden público, dejan de regir los decretos extraordinarios que dictó. Esa transitoriedad indica que no puede ser materia de ellos la regulación per-

manente de ningún asunto, precisamente porque su vigencia está circunscrita al tiempo del estado de sitio.

El imperio de la Constitución.

Se ha generalizado la creencia de que con la declaratoria del estado de sitio cesa de regir la Constitución, lo mismo que el conjunto de leyes que la desarrollan, porque el Presidente adquiere "la plenitud del poder", como pregonaba el señor Caro en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios, como consecuencia lógica del proyecto que presentó, en el cual se afirma que "mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que crea necesarias para contener la agresión o reprimir el lanzamiento con arreglo al Derecho de Gentes".

Semejante creencia es a todas luces errónea. El señor Caro, no obstante su mentalidad orientada hacia la concepción autoritaria del derecho, decía en esa misma oportunidad: "Insisto en que por este proyecto la Constitución no cesa de regir en ningún tiempo: él establece dos órdenes de legalidad: a la de la paz reemplaza constitucionalmente, llegado el caso, la legalidad marcial, una verdadera legislación, no la arbitrariedad, como sucedía antes".

Otro de los grandes constitucionalistas nacionales, el doctor Francisco de Paula Pérez, comentaba al respecto: "Todo esto impugna la infundada creencia de que con las facultades extraordinarias queda sustituido el imperio de la Constitución y de las leyes, y puede el gobernante hacer y deshacer a su antojo. Nada más inexacto. La Constitución sigue en su puesto, y las leyes ordinarias en el suyo. Los decretos de carácter extraordinario, rodeados de formalidades especiales, como la firma de todos los Ministros, sólo alcanzan a suspender las disposiciones legislativas incompatibles con el estado de sitio. No derogan ninguna ley". (Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca de Autores Colombianos. Tomo II, página 146. Tercera edición de 1952).

El doctor Tulio Enrique Tascón expone su criterio sobre este asunto en los siguientes términos:

"¿Qué consecuencia produce el estado de sitio? En primer lugar, no cesa el imperio de la Constitución ni de las leyes: éstas siguen rigiendo mientras no sean suspendidas por decretos de carácter extraordinario que el Presidente podrá dictar siempre que reúnan estas condiciones: que lleven la firma de todos los Ministros y que la suspensión de las leyes se limite a las que sean incompatibles con el estado de sitio, incompati-

bilidad que queda a juicio del Presidente y de los Ministros; y, en segundo lugar, el Presidente, además de las facultades legales queda investido de las que, conforme al Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones". (Derecho Constitucional Colombiano. Edición de 1939. Página 224).

El doctor Jacobo Pérez Escobar, en su tratado de Derecho Constitucional Colombiano, llega a hacer una precisión todavía más nítida sobre la extensión de los poderes del Presidente durante el estado de sitio:

"La declaración del estado de sitio tiene como único objeto aumentar en forma excepcional las atribuciones policivas del Gobierno como medio para lograr el restablecimiento del orden público perturbado, ya sea en todo el territorio nacional o en parte de él, a causa de guerra exterior o conmoción interior.

"Según nuestra Constitución, en virtud de la declaración del estado de sitio el Gobierno adquiere tres clases de facultades: las que la Constitución le otorga para tiempos de guerra o de perturbación del orden público, las facultades legales y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen la guerra entre naciones (inc. 1º, artículo 121)". (Edición de 1974, página 453).

Por último, el doctor Eduardo Fernández Boter transcribe en su libro Estudios sobre la Constitución Colombiana la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de mayo de 1970:

"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 tiempo 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 6, 7 y 8). Y en los casos del estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsables al Presidente y a los Ministros cuando 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". (Página 451. Edición de 1974. Talleres Gráficos de Lito-Textos).

Consecuencia de lo expuesto sería la imposibilidad en que está el Gobierno de suspender la Constitución con decretos extraordinarios de estado de sitio.

El destacado jurista doctor Guillermo González Charry, miembro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictó una conferencia en el aula máxima del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en agosto de 1973, siendo Presidente de la Corte, sobre el estado de sitio y los poderes del Presidente, en donde aleccionadoramente expuso:

"En esta materia conviene recordar un punto que fue objeto de controversia durante los debates de la reforma, y es, a saber, si también la Constitución puede ser suspendida por el Gobierno durante el estado de sitio. Dio pie para esta discusión una frase que se contiene en la sentencia de la Corte a que me he venido refiriendo, de la cual parecía deducirse que en su opinión, cuando la Carta dispone que mediante los decretos de estado de sitio pueden ser suspendidas las leyes incompatibles con el mismo, dentro del concepto de 'leyes', quedaban incluidas, en los aspectos pertinentes, algunas normas de la Constitución. En mi opinión, y lo digo en forma categórica, la respuesta es negativa. La Constitución no puede ser suspendida en ningún caso so pretexto del estado de sitio. Si el supremo deber y la primera obligación del Gobierno es mantener el orden constitucional en toda circunstancia y con especial énfasis en caso de grave perturbación del orden, resulta ilógico, incomprensible y abusivo que comenzara por suspender sus mandatos. En este aspecto la posición del Congreso fue muy enérgica tanto en los debates de comisión como en las sesiones plenarias, y con toda razón. Porque una cosa es suspender la Constitución y otra suspender algunas garantías individuales cuya fuente sea uno de sus textos, pero que de ordinario ya han descendido y encontrado desarrollo en el plano de la legislación común. El Gobierno, en su tarea de volver al país a la normalidad institucional, puede suspender, como ya se ha visto, garantías de origen constitucional, pero consagradas en la ley, por ejemplo, los derechos de reunión, de locomoción o de huelga. Pero no se puede sostener como tesis que pueda suspender la vigencia de la Constitución, porque ello obligaría también a admitir, para ser lógico, que tal como lo hace con las leyes en caso semejante, podría sustituir los textos de la Carta, aunque fue-

ra transitoriamente, por otros que estimara compatibles con el estado de sitio. O para decirlo en otras palabras, se le reconocería al Presidente poder bastante para instaurar su propia Constitución, lo cual sería sencillamente un adefesio". (Páginas 31 y 32 del folleto *El Estado de Sitio y los Poderes del Presidente. 1974*. Editorial Kelly. Bogotá).

*El Decreto legislativo 528
de 18 de marzo de 1976.*

El artículo primero es del siguiente tenor:

"Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o que entablen e impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

"La suspensión para el personal del magisterio se hará en los departamentos por el Gobernador y en el Distrito Especial de Bogotá por el Alcalde Mayor. En los planteles nacionales en donde dicho personal hubiere sido nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, a éste le corresponderá efectuarla, y en los municipales el respectivo alcalde.

"La suspensión del personal escalafonado en las otras carreras determinadas en este artículo se hará por la autoridad que hizo el nombramiento".

Esta disposición peca de inconstitucionalidad por los motivos que se exponen a continuación:

a) Describe como conductas punibles determinados comportamientos de los empleados públicos y los trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y en la diplomática o consular, a quienes sanciona con la suspensión en sus empleos, sin derecho a remuneración por un término de seis meses a un año.

Ni la Constitución, ni las leyes, ni los desconocidos principios del inexistente Derecho de Gentes, faculta al Presidente de la República para legislar en materias penales. En el Decreto 528 de 18 de marzo del año en curso ha debido indicarse cuál es la norma que autoriza al Gobierno para elevar a falta o contravención la conducta descrita en su artículo 1º Y esto porque si el artículo 121 de la Constitución fija los límites precisos dentro de los cuales debe discurrir la

actividad legislativa del Gobierno durante la vigencia del estado de sitio, los decretos extraordinarios deben señalar la norma constitucional, legal o de derecho de gentes en que fundan sus determinaciones.

El artículo 187 de la Constitución le confiere a las Asambleas Departamentales competencia "para reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal" (numeral 9). Esta norma significa que sólo las Asambleas Departamentales y el Congreso, mediante ordenanzas y leyes, pueden legislar sobre contravenciones o faltas, y en cuanto a la policía de tránsito, el Congreso tiene la facultad de unificar las normas que al respecto rijan en el territorio de la República (artículo 76, numeral 24). Para que el Gobierno pueda suspender, durante el estado de sitio, los textos constitucionales mencionados, sería indispensable que la misma Carta así lo haya ordenado. Como tal autorización no se encuentra incluida en ninguno de sus artículos, es por lo que el artículo 1º del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976 resulta inexecutable.

b) También expresa el artículo 1º del Decreto 528 que la sanción allí ordenada se tomará "sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión", con lo cual se está desconociendo el mandato del artículo 26 de la Constitución, en cuanto manda que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio".

El principio constitucional del debido proceso se aplica a toda actividad jurisdiccional, sea que ésta se cumpla por los jueces o por funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. Sancionar por delitos o contravenciones requiere del debido proceso. Disponer que las sanciones puedan fulminarse sin proceso de ninguna clase, tal como se ordena en la disposición que se comenta, equivale a dejar sin efectividad la garantía constitucional del debido proceso, por cuya razón el artículo 1 del Decreto 528 es inconstitucional.

c) Si la legislación extraordinaria del estado de sitio es transitoria, señalar a la suspensión de los empleos un término de seis a doce meses, equivale a fijarle al estado de sitio un plazo o término, con lo cual dejaría de ser transitorio.

El estado de sitio se extiende hasta el momento en que el Gobierno declare restablecido el orden público, lo cual depende de la cesación de la guerra exterior o de la terminación de la conmoción interior (inciso 7 del artículo 121 de la Constitución). *En términos de la legislación sobre las obligaciones civiles, se diría que la cesación del*

estado de sitio depende de una condición potestativa; en cambio, el señalamiento del término mínimo, de seis meses y del máximo de un año a la suspensión del empleo, tal como lo hace el artículo 1º del Decreto 528, se presta para pregonar que el estado de sitio deja de ser transitorio para convertirse en situación que se extenderá hasta el cumplimiento de un determinado plazo.

Porque sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve quince días, el empleado recobra ipso jure los derechos que se le habían suspendido, precisamente porque el Decreto 528 habría dejado de regir, lo cual implicaría indulto o rehabilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1887.

Señalar un plazo para el restablecimiento del orden público, aun cuando sea tácito, como se desprende del Decreto 528, es inconstitucional.

El artículo 2º del Decreto 528 dispone:

“Mientras subsiste turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras”.

Esta ordenación es mandato que contradice de manera total el artículo 1º. En efecto, si los empleados públicos y los trabajadores oficiales pueden ser suspendidos, cuando realicen cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º, es porque tales personas tienen el derecho de permanecer en sus puestos y de devengar un sueldo; en cambio, por el artículo 2º se suspenden las normas legales que le aseguraron a los servidores estatales escalafonados el derecho a la estabilidad en sus cargos. Si ya no rige la ley que dispuso la estabilidad, no se entiende cómo pueda ser suspendido un derecho inexistente, por lo menos temporalmente durante el estado de sitio.

Por otra parte, no se ve a primera vista la vinculación que pueda tener la vigencia de la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular, con la perturbación del orden público.

Por último, el Decreto 528 no cita el artículo constitucional, o la norma legal, o el principio del Derecho de Gentes, que autoricen al Gobierno para suspender la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular.

Por tales razones, el artículo segundo no puede ser ejecutado.

El artículo 4º modifica el Código Sustantivo del Trabajo, porque agrega una nueva causal de terminación del contrato de trabajo, como lo es la ejecución de cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º.

Las razones que se expusieron para reputar como inconstitucional este artículo, son valederas para predicar que el artículo 4º también lo es.

El artículo 5º reza:

“Constituirá causal de cancelación de la matrícula, en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, la participación del estudiante en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 1º.

“El estudiante sancionado conforme el presente artículo no podrá ser admitido en ningún otro establecimiento oficial de educación y, en su hoja de vida, se anotarán la cancelación y las causales que la motivaron”.

Al Presidente de la República le está atribuida la facultad de “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional” (numeral 12 del artículo 120). En ejercicio de esta facultad, puede establecer cuáles serían las causas para la cancelación de la matrícula en los establecimientos oficiales de educación, pero lo que le estaría vedado sería que esa sanción pudiera adoptarse sin oír y vencer en juicio al estudiante sancionado. Esa falta de proceso vulneraría la garantía constitucional del debido proceso que consagra el artículo 26 de la Carta.

Como el artículo 5º del Decreto 528 se remite a lo dispuesto por el artículo 1º, las razones expuestas sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, sirven para respaldar parejo criterio en cuanto a la cancelación de la matrícula a los estudiantes en establecimientos oficiales, sin que se adelante un proceso para explicar esa sanción.

Como los Decretos 543 y 591 de 1976 se limitan a ampliar las disposiciones del Decreto 528, lo dicho con respecto a éste puede aplicarse a aquéllos.

Consideraciones finales.

Al formular los reparos anteriores, no desconfío que se ha venido estudiando el artículo 121 de la Constitución, tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la doctrina, en el sentido de

que el estado de sitio le confiere al Gobierno Nacional ilimitadas facultades legislativas, porque se ha considerado que la atribución de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, liberta al Gobierno de la obligación de dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites del inciso principal del artículo 121.

Esa interpretación apareja la consecuencia de que el Gobierno Nacional queda facultado para crearse su propia legalidad, por encima de los preceptos constitucionales y las leyes que le concedan autorizaciones especiales durante el estado de sitio.

Con semejante tesis, puede llegarse a sostener que todo decreto extraordinario es constitucional, porque le corresponde al Gobierno Nacional decidir la conveniencia de la suspensión de cualquier norma, sea constitucional o legal, sin control jurisdiccional.

Para cohonestar esa interpretación, se afirma que al Presidente le está confiada la conservación

del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado, en todo tiempo (numeral 7 del artículo 120), por cuya razón puede durante el estado de sitio suspender toda suerte de garantías constitucionales, mediante la expedición de decretos extraordinarios. Ese criterio conduce a la negación del Estado organizado jurídicamente, porque si bien es cierto que el derecho policivo autoriza para tomar determinaciones transitorias para impedir la libertad de palabra, de locomoción o de reunión, aun en tiempos de paz, la conservación del orden público, o su restablecimiento cuando fuere turbado, no puede facultar para expedir normas de estado de sitio cuya finalidad sea la suspensión del orden jurídico.

Este salvamento de voto se orienta a llamar la atención sobre el planteamiento de que el estado de sitio está sometido a las reglas del derecho, que es lo que dispone el artículo 121 de la Constitución, y no al criterio de quienes forman el Gobierno Nacional.

Julio Salgado Vásquez.

ESTADO DE SITIO

Suspensión del personal de establecimientos oficiales de educación media y superior. — Exequibilidad del Decreto 591 de 1976.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 11 de 22 de abril de 1976.

Bogotá, D. E., 22 de abril de 1976.

El Gobierno Nacional, en cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, ha enviado para que se revise el Decreto legislativo número 591 de 26 de marzo de 1976, el cual lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, y tiene como antecedente el número 1249 de 1975 por medio del cual, y previo el lleno de los requisitos constitucionales, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

El texto del decreto es como sigue:

“Por el cual se dictan medidas para el 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 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º El personal no escalafonado, directivo, docente y administrativo, que preste servicios en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, podrá ser suspendido de sus cargos por un término no menor de seis meses ni mayor de doce, cuando participe en cualquiera de los hechos determinados en el inciso 1º del artículo 1º del Decreto legislativo 528 de 1976.

“Artículo 2º En los establecimientos de educación superior la suspensión será efectuada por

el Presidente del Consejo Superior o por el del organismo equivalente; en los de educación media, por el Secretario Municipal de Educación, y, a falta de este funcionario, por el Secretario Departamental, Intendencial o Comisarial de Educación, respectivamente.

“Artículo 3º El presente Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 26 de marzo de 1976”.

Durante el término de fijación en lista no hubo intervención de particulares ni del Ministerio Público.

El decreto transcrito se limita a extender al personal no escalafonado, directivo, docente y administrativo, que preste servicios en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, y que participe en los hechos señalados en el inciso 1º del artículo 1º del Decreto legislativo 528 de 1976, la misma sanción aquí establecida, y señala las autoridades que deben aplicarla. Por lo mismo, las razones que tuvo la Corte en su fallo de esta misma fecha, para declarar exequible el mencionado Decreto legislativo 528 de 1976, son válidas ahora, sin que sea preciso reproducirlas, para considerar que el decreto que se revisa se arregla a la Constitución.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, DECLARA que el Decreto número 591 de 26 de marzo de 1976, ES EXEQUIBLE.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Francisco José Camacho Amaya, Humberto Barrera Domínguez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Jesús Bernal Pinzón, Au-

relío Camacho Rueda, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Humberto Murcia Ballén, Ernesto Escallón Vargas, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez.

La Corte Suprema de Justicia, en la sesión del 22 del mes en curso, declaró exequibles los Decretos legislativos números 528, 543 y 591 de 1976, dictados por el Gobierno "en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1249 de 1975".

Por estimar inconstitucionales tales decretos, disentí del resto de la Sala Plena, por cuyo motivo voté negativamente las ponencias que fueron aprobadas por sendas sentencias de esa fecha.

Las razones jurídicas que expuse para sustentar ese punto de vista, las sintetizaré en este salvamento de voto.

La función legislativa de que queda investido el Gobierno con la declaratoria de turbación del orden público y del estado de sitio de toda o de parte de la República, está reglamentada, en lo pertinente para los fines de este salvamento de voto, por el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

"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 la guerra entre naciones.

"Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

"El Gobierno no puede derogar las leyes de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

"El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado".

Del texto constitucional emana la conclusión de que la función legislativa, que puede ejercer el Gobierno en estado de sitio, no es discrecional, ad libitum, sino reglada por el derecho.

El marco jurídico dentro del cual deben quedar encuadrados los decretos extraordinarios o legislativos —de ambas maneras lo denomina el artículo 121— que dicte el Gobierno durante el estado de sitio, es el siguiente:

1. El Gobierno ejerce las facultades que las leyes le concedan.

2. Puede hacer uso de las facultades que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.

3. También el Gobierno puede echar mano de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que regulan la guerra entre naciones.

4. Los decretos no pueden rebasar los precisos límites de las tres fuentes de derecho antes mencionadas.

5. La función legislativa extraordinaria del Gobierno no le atribuye la facultad de derogar las leyes.

6. Esa función legislativa excepcional apenas capacita al Gobierno para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.

7. Los decretos tienen carácter transitorio, por cuanto dejan de regir al quedar restablecido el orden público.

A continuación se amplían los temas antes enunciados.

1. Facultades legales.

Dos interpretaciones se han dado a la expresión "facultades legales", que el artículo 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 empleó en lugar de la frase "las facultades que le confieran las leyes", que traía el artículo 121 de la Constitución de 1886:

a) Por facultades legales debe entenderse el conjunto de atribuciones que tanto la Constitución como las leyes le asignan al Presidente para que las ejerza en tiempo de paz. Como el estado de sitio no suspende ni cercena esas atribuciones ordinarias, el Presidente debe cumplirlas aún durante la etapa de la vigencia del estado de sitio, por no existir incompatibilidad entre su cumplimiento y la facultad legislativa extraordinaria que le confiere la declaratoria sobre turbación del orden público y del estado de sitio.

b) Algunos expertos en derecho público conceptúan que, como el artículo 121 se limita a investir al Presidente de la función legisladora, sin que en su texto aparezca la declaración de que dicha función extraordinaria y transitoria sustituye a las que normalmente le asignan la

Constitución y las leyes, hay que entender que ambas atribuciones pueden ser ejercidas simultáneamente por el Presidente. La frase "además de las facultades legales" del artículo 121 no puede tener la finalidad de reafirmar la vigencia de las normas constitucionales o legales que reglamentan las funciones presidenciales, porque resultaría inútil. De donde hay que extraer la conclusión de que otro es el papel de esa frase. *Como es regla constante del derecho público de que los preceptos constitucionales que hagan referencia a las leyes necesitan ser desarrollados por el Congreso, a efecto de que comiencen a regir, resulta lógico sostener que el legislador debe dictar una ley para determinar cuáles serían los poderes legales del Presidente durante el estado de sitio.*

Pero tal ley nunca ha sido expedida por el Congreso. Y, al parecer, jamás ha sido presentado al Congreso ningún proyecto al respecto.

Cualquiera de las dos interpretaciones que se adopte, para averiguar cuál es el contenido jurídico de la expresión "facultades legales", contenida en la fracción segunda del inciso principal del artículo 121, conduce a la conclusión de que el Presidente, cuando ejerce "las facultades legales", al dictar decretos extraordinarios, debe fundarse en el texto constitucional o legal que lo autorice para legislar extraordinariamente. Aun cuando resultaría incomprensible predicar que el Presidente, para poder ejercer las atribuciones que el orden jurídico le asigna en tiempos de normalidad, tendría que dictar un decreto legislativo durante el estado de sitio, para cumplir esa clase de atribuciones de tiempo de paz. Don José María Samper afirma muy claramente que el Presidente queda sometido al orden jurídico, cuando actúa en ejercicio de las facultades que como legislador extraordinario le inviste la declaratoria del estado de sitio: "2º Que las facultades extraordinarias del Presidente, no son todas aquellas que él arbitrariamente crea necesarias (como se propuso en el proyecto de constitución), sino las que le confieran las leyes (como nosotros lo propusimos en el debate), y que sólo en defecto de leyes se usará de las facultades que confiere el Derecho de Gentes". (Derecho Público Interno de Colombia. Tomo II, pág. 308, Edición 1951. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana).

2. Autorización constitucional.

Como la Constitución contiene el repertorio de normas fundamentales que estructuran el orden jurídico y el Estado, su vigencia se extiende a todas las épocas, tanto a la de paz como a las de

la guerra, así como a las de perturbación del orden público. *Pero autoriza para que algunas de sus normas solamente rijan en tiempos de paz, esto es, que cuando se haya declarado el estado de sitio, el Presidente puede dictar decretos legislativos que ni siquiera el Congreso estaría en capacidad de dictar.*

Esas normas son:

a) En tiempo de guerra, como también en tiempo de paz, pueden ser "aprehendidas y retenidas las personas contra quienes haya graves motivos de que atentan contra la paz pública", aun cuando no exista "la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente" (artículo 28).

b) En tiempo de paz no puede haber expropiación sin sentencia judicial dictada como remate de un juicio y previa indemnización (artículo 30). Sin embargo, en caso de guerra, puede haber ocupación temporal de la propiedad inmueble por orden de autoridad que no sea jurisdiccional, y pueden ser expropiados los muebles sin previa indemnización y sin sentencia judicial (artículo 33).

c) En tiempo de guerra puede prohibirse la circulación de impresos por los correos (artículo 38, inciso 3).

d) En tiempo de guerra puede establecerse la censura de prensa (artículo 42, inciso 1º).

e) En tiempo de guerra puede el Gobierno decretar impuestos (artículo 43).

f) En tiempo de guerra se puede ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o la militar (artículo 61).

g) En tiempo de guerra se pueden percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas y se pueden hacer erogaciones que no se hallen incluidas en el Presupuesto de Gastos (artículo 206).

Fuera de las mencionadas autorizaciones de la Constitución, el Presidente no puede suspender ninguna otra norma de la Carta, sin incurrir en exralimitación de sus funciones.

Aun cuando se ha venido sosteniendo que con fundamento en el numeral 7º del artículo 120, el Presidente está autorizado para efectuar esa clase de suspensiones debido a que tiene la atribución de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Tal argumento es erróneo, porque el Presidente no necesita del estado de sitio para mantener la tranquilidad en el territorio nacional. Esta función le está encomendada a los organismos policivos. Y si se perturba el orden público, el Presidente no requiere del estado de sitio para

ordenarle a las Fuerzas Armadas que lo restablezcan. Si un grupo de obreros, de estudiantes, de empleados, de desocupados, de soldados, etc., etc., se levanta en armas, o impide que se realice una procesión de Viernes Santo, o que se cumpla una sentencia de lanzamiento, o que circulen los vehículos, o los incendia, etc., etc., el Presidente no tiene porqué declarar el estado de sitio para poder ordenarle a la fuerza pública que oponga resistencia a los revoltosos, aun haciendo uso de las armas y los encarcele. Esa es función de las autoridades, conforme a los mandatos de la legislación ordinaria.

Por lo tanto, so pretexto de defender el orden público, el Presidente no puede llegar al extremo de atentar precisamente contra el orden jurídico constitucional cuya integridad le está encomendada, pues la Constitución le ha equipado de atribuciones idóneas para que, sin necesidad de recurrir al estado de sitio, pueda desplegar todas las actividades indispensables para asegurar a las personas residentes en Colombia la incolumidad de sus vidas, honra y bienes, y para defender el normal funcionamiento de todos los organismos estatales.

3. El Derecho de Gentes.

Hablar de Derecho de Gentes en la actualidad es un rotundo anacronismo, por cuanto se parte del supuesto de que todavía está rigiendo la legislación del imperio romano. El derecho internacional ha hecho avances considerables para tratar de reglamentar lo que escapa al derecho, como lo es la guerra. Hay una verdadera selva de tratados y convenciones sobre la manera como debe adelantarse la guerra. El tratado multinacional sobre derechos humanos, que fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968 por el Congreso de Colombia, es la mejor demostración de que en la hora de ahora se acusa falta de memoria cuando se habla del Derecho de Gentes. Inclusive, el máximo pontífice de la Constitución de 1886, don Miguel Antonio Caro, no obstante que en su proyecto incluyó el Derecho de Gentes, en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios lanzó la siguiente sentencia lapidaria: "Sin esta facultad confería al Gobierno, siempre, en tiempo de guerra, se invocaría el Derecho de Gentes, o la ley marcial, pero un derecho que nadie conoce, una ley que no está escrita en parte alguna, y que poco o nada se diferencia de la arbitrariedad".

En todo caso, el Derecho de Gentes se aplicaría en dos ocasiones: cuando hay guerra internacional, o cuando existe guerra civil entre el Gobierno y una parte del pueblo alzado en armas. Como

ninguno de tales supuestos ha servido al Gobierno para declarar el actual estado de sitio, examinar ese extremo está fuera de lugar.

4. El ámbito jurídico de los decretos de estado de sitio.

El inciso 2º del artículo 121 expresa que los decretos extraordinarios serán obligatorios únicamente cuando se cumplan dos requisitos: que estén firmados por todos los Ministros, y que legislen dentro de los precisos límites señalados en el inciso 1º, o sea, *cuando el Gobierno ha hecho uso de facultades legales, o de las facultades que la Constitución autoriza para tiempo de guerra o de perturbación del orden público, o de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes para reglamentar la guerra entre naciones.*

5. Prohibición al Presidente legislador.

Mediante la expedición de los decretos extraordinarios, el Presidente no puede derogar las leyes. Esta prohibición se explica porque la Constitución y las leyes integran el orden jurídico estructural, cuya vigencia se confunde con la existencia misma del Estado.

6. Facultad del Presidente legislador.

Los decretos legislativos sólo tienen la virtualidad de suspender las leyes, siempre que se cumplan dos condiciones: que las leyes suspendidas tengan estrecha relación de causalidad con la perturbación del orden público, hasta el extremo de que su vigencia constituya una de las fuentes del trastorno que dieron motivo para declarar el estado de sitio; y que el Gobierno sólo puede suspender aquellas leyes cuya suspensión autoricen cualesquiera de las tres clases de normas relacionadas en el inciso 1º del artículo 121: la ley, la Constitución o el Derecho de Gentes.

La facultad de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio no puede entenderse en el sentido de que el Presidente queda autorizado para dejar sin vigencia cualquier norma legal, sin sujeción al límite fijado por el inciso 1º del artículo 121. Divorciar el mandato de que el Presidente debe dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites de "las facultades legales", de las "que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público" y de "las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes" que "rigen para la guerra entre naciones", del precepto de la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, constituye una

errónea interpretación, por cuanto se trata como dos textos independientes elementos que forman un contexto unitario, aun cuando complejo.

Esto es, que sólo procede la suspensión de las leyes que obstaculizan el restablecimiento del orden público cuando normas constitucionales o legales, o los principios del Derecho de Gentes, autorizan al Presidente para efectuar la suspensión.

7. Transitoriedad de los decretos legislativos.

Cuando el Gobierno declara restablecido el orden público, dejan de regir los decretos extraordinarios que dictó. *Esa transitoriedad indica que no puede ser materia de ellos la regulación permanente de ningún asunto, precisamente porque su vigencia está circunscrita al tiempo del estado de sitio.*

El imperio de la Constitución.

Se ha generalizado la creencia de que con la declaratoria del estado de sitio cesa de regir la Constitución, lo mismo que el conjunto de leyes que la desarrollan, porque el Presidente adquiere "la plenitud del poder", como pregonaba el señor Caro en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios, como consecuencia lógica del proyecto que presentó, en el cual se afirma que "mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que crea necesarias para contener la agresión o reprimir el alzamiento con arreglo al Derecho de Gentes".

Semejante creencia es a todas luces errónea. El señor Caro no obstante su mentalidad orientada hacia la concepción autoritaria del derecho, decía en esa misma oportunidad: "Insisto en que por este proyecto la Constitución no cesa de regir en ningún tiempo: él establece dos órdenes de legalidad a la de la paz reemplaza constitucionalmente, llegado el caso, la legalidad marcial, una verdadera legislación, no la arbitrariedad, como sucedía antes".

Otro de los grandes constitucionalistas nacionales, el doctor Francisco de Paula Pérez, comentaba al respecto: "Todo esto impugna la infundada creencia de que con las facultades extraordinarias queda sustituido el imperio de la Constitución y de las leyes, y puede el gobernante hacer y deshacer a su antojo. Nada más inexacto. La Constitución sigue en su puesto, y las leyes ordinarias en el suyo. Los decretos de carácter extraordinario, rodeados de formalidades especiales, como la firma de todos los Ministros, solo alcanzan a suspender las disposiciones legis-

lativas incompatibles con el estado de sitio. No derogan ninguna ley". (Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca de Autores Colombianos. Tomo II, página 146. Tercera edición de 1952).

El doctor Tulio Enrique Tascón expone su criterio sobre este asunto en los siguientes términos:

"¿Qué consecuencia produce el estado de sitio? En primer lugar, no cesa el imperio de la Constitución ni de las leyes: éstas siguen rigiendo mientras no sean suspendidas por decretos de carácter extraordinario que el Presidente podrá dictar siempre que reúnan estas condiciones: que lleven la firma de todos los Ministros y que la suspensión de las leyes se limite a las que sean incompatibles con el estado de sitio, incompatibilidad que queda a juicio del Presidente y de los Ministros; y, en segundo lugar, el Presidente, además de las facultades legales queda investido de las que, conforme al Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones". (Derecho Constitucional Colombiano. Edición de 1939, página 224).

El doctor Jacobo Pérez Escobar, en su tratado de Derecho Constitucional Colombiano, llega a hacer una precisión todavía más nítida sobre la extensión de los poderes del Presidente durante el estado de sitio:

"La declaración del estado de sitio tiene como único objeto aumentar en forma excepcional las atribuciones policivas del Gobierno como medio para lograr el restablecimiento del orden público perturbado, ya sea en todo el territorio nacional o en parte de él, a causa de guerra exterior o conmoción interior.

"Según nuestra Constitución, en virtud de la declaración del estado de sitio el Gobierno adquiere tres clases de facultades: las que la Constitución le otorga para tiempos de guerra o de perturbación del orden público, las facultades legales y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen la guerra entre naciones (inc. 1º, artículo 121)". (Edición de 1974, página 453).

Por último, el doctor Eduardo Fernández Bothero transcribe en su libro Estudios sobre la Constitución Colombiana la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de mayo de 1970:

"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 res-

tablecimiento del orden público, siempre dentro de los límites señalados por la Carta, conforme a las facultades que de la misma se derivan para 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 6, 7 y 8). Y en los casos del estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsables al Presidente y a los Ministros cuando 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”. (Página 451. Edición de 1974. Talleres Gráficos de Lito-Textos).

Consecuencia de lo expuesto sería la imposibilidad en que está el Gobierno de suspender la Constitución con decretos extraordinarios de estado de sitio.

El destacado jurista, doctor Guillermo González Charry, miembro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictó una conferencia en el aula máxima del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en agosto de 1973, siendo Presidente de la Corte, sobre el estado de sitio y los poderes del Presidente, en donde aleccionadoramente expuso:

“En esta materia conviene recordar un punto que fue objeto de controversia durante los debates de la reforma, y es, a saber, si también la Constitución puede ser suspendida por el Gobierno durante el estado de sitio. Dio pie para esta discusión una frase que se contiene en la sentencia de la Corte a que me he venido refiriendo, de la cual parecía deducirse que en su opinión, cuando la Carta dispone que mediante los decretos de estado de sitio pueden ser suspendidas las leyes incompatibles con el mismo, dentro del concepto de ‘leyes’, quedaban incluidas, en los aspectos pertinentes; algunas normas de la Constitución. En mi opinión, y lo digo en forma categórica, la respuesta es negativa. La Constitución no puede ser suspendida en ningún caso so pretexto del estado de sitio. Si el supremo deber y la primera obligación del Gobierno es mantener el orden constitucional en toda circunstancia y con especial énfasis en caso de grave perturbación del orden, resulta ilógico, incomprensible y abusivo que comenzara por suspender sus mandatos. En este aspecto la posición del Congreso

fue muy enérgica tanto en los debates de comisión como en las sesiones plenarias, y con toda razón. Porque una cosa es suspender la Constitución y otra suspender algunas garantías individuales cuya fuente sea uno de sus textos, pero que de ordinario ya han descendido y encontrado desarrollo en el plano de la legislación común. El Gobierno; en su tarea de volver al país a la normalidad institucional, puede suspender, como ya se ha visto, garantías de origen constitucional, pero consagradas en la ley, por ejemplo los derechos de reunión, de locomoción o de huelga. Pero no se puede sostener como tesis que pueda suspender la vigencia de la Constitución, porque ello obligaría también a admitir, para ser lógico, que tal como lo hace con las leyes en caso semejante, podría sustituir los textos de la Carta, aunque fuera transitoriamente, por otros que estimara compatibles con el estado de sitio. O para decirlo en otras palabras, se le reconocería al Presidente poder bastante para instaurar su propia Constitución, lo cual sería sencillamente un adefesio”. (Páginas 31 y 32 del folleto El Estado de Sitio y los Poderes del Presidente. 1974. Editorial Kelly. Bogotá).

*El Decreto legislativo 528
de 18 de marzo de 1976.*

El artículo primero es del siguiente tenor:

“Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o que entraben e impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

“La suspensión para el personal del magisterio se hará en los Departamentos por el Gobernador y en el Distrito Especial de Bogotá por el Alcalde Mayor. En los planteles nacionales en donde dicho personal hubiere sido nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, a éste le corresponderá efectuarla, y en los municipales el respectivo alcalde.

“La suspensión del personal escalafonado en las otras carreras determinadas en este artículo se hará por la autoridad que hizo el nombramiento”.

Esta disposición peca de inconstitucionalidad por los motivos que se exponen a continuación:

a) Describe como conductas punibles determinados comportamientos de los empleados públi-

cos y los trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y en la diplomática o consular, a quienes sanciona con la suspensión en sus empleos, sin derecho a remuneración por un término de seis meses a un año.

Ni la Constitución, ni las leyes, ni los desconocidos principios del inexistente Derecho de Gentes, faculta al Presidente de la República para legislar en materias penales. En el Decreto 528 de 18 de marzo del año en curso ha debido indicarse cuál es la norma que autoriza al Gobierno para elevar a falta o contravención la conducta descrita en su artículo 1º. Y esto porque si el artículo 121 de la Constitución fija los límites precisos dentro de los cuales debe discurrir la actividad legislativa del Gobierno durante la vigencia del estado de sitio, los decretos extraordinarios deben señalar la norma constitucional, legal o de derecho de gentes en que fundan sus determinaciones.

El artículo 187 de la Constitución le confiere a las Asambleas Departamentales competencia "para reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal" (numeral 9). Esta norma significa que sólo las Asambleas Departamentales y el Congreso, mediante ordenanzas y leyes, pueden legislar sobre contravenciones o faltas, y en cuanto a la policía de tránsito, el Congreso tiene la facultad de unificar las normas que al respecto rijan en el territorio de la República (artículo 76, numeral 24). Para que el Gobierno pueda suspender, durante el estado de sitio, los textos constitucionales mencionados, sería indispensable que la misma Carta así lo haya ordenado. Como tal autorización no se encuentra incluida en ninguno de sus artículos, es por lo que el artículo primero del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976 resulta inexecutable.

b) También expresa el artículo 1º del Decreto 528 que la sanción allí ordenada se tomará "sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión", con lo cual se está desconociendo el mandato del artículo 26 de la Constitución, en cuanto manda que "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".

El principio constitucional del debido proceso se aplica a toda actividad jurisdiccional, sea que ésta se cumpla por los jueces o por funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. Sancionar por delitos o contravenciones requiere del debido proceso. Disponer que las sanciones pueden ful-

minarse sin proceso de ninguna clase, tal como se ordena en la disposición que se comenta, equivale a dejar sin efectividad la garantía constitucional del debido proceso, por cuya razón el artículo 1º del Decreto 528 es inconstitucional.

c) Si la legislación extraordinaria del estado de sitio es transitoria, señalar a la suspensión de los empleos un término de seis a doce meses, equivale a fijarle al estado de sitio un plazo o término, con lo cual dejaría de ser transitorio.

El estado de sitio se extiende hasta el momento en que el Gobierno declare restablecido el orden público, lo cual depende de la cesación de la guerra exterior o de la terminación de la conmoción interior (inciso 7 del artículo 121 de la Constitución). *En términos de la legislación sobre las obligaciones civiles, se diría que la cesación del estado de sitio depende de una condición potestativa; en cambio, el señalamiento del término mínimo de seis meses y del máximo de un año a la suspensión del empleo, tal como lo hace el artículo 1º del Decreto 528, se presta para pregonar que el estado de sitio deja de ser transitorio para convertirse en situación que se extenderá hasta el cumplimiento de un determinado plazo.*

Porque sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve quince días, el empleado recobra ipso jure los derechos que se le habían suspendido, precisamente porque el Decreto 528 habría dejado de regir, lo cual implicaría indulto o rehabilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1887.

Señalar un plazo para el restablecimiento del orden público, aun cuando sea tácito, como se desprende del Decreto 528, es inconstitucional.

El artículo 2º del Decreto 528 dispone:

"Mientras subsiste turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras".

Esta ordenación es mandato que contradice de manera total el artículo 1º. En efecto, si los empleados públicos y los trabajadores oficiales pueden ser suspendidos, cuando realicen cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º, es porque tales personas tienen el derecho de permanecer en sus puestos y de devengar un sueldo; en cambio, por el artículo 2º se suspenden las normas legales que le aseguraron a los servidores estatales escalafonados el derecho a la estabilidad en sus cargos. Si ya no rige la ley que dispuso la estabilidad, no se entiende cómo pueda ser suspendido un derecho inexistente, por lo menos temporalmente durante el estado de sitio.

Por otra parte, no se ve a primera vista la vinculación que pueda tener la vigencia de la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria o diplomática y consular, con la perturbación del orden público.

Por último, el Decreto 528 no cita el artículo constitucional, o la norma legal, o el principio del Derecho de Gentes, que autoricen al Gobierno para suspender la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular.

Por tales razones, el artículo segundo no puede ser ejecutado.

El artículo 4º modifica el Código Sustantivo del Trabajo, porque agrega una nueva causal de terminación del contrato de trabajo, como lo es la ejecución de cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º.

Las razones que se expusieron para reputar como inconstitucional este artículo, son valederas para predicar que el artículo 4º también lo es.

El artículo 5º reza:

“Constituirá causal de cancelación de la matrícula, en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, la participación del estudiante en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 1º.

“El estudiante sancionado conforme el presente artículo no podrá ser admitido en ningún otro establecimiento oficial de educación y, en su hoja de vida, se anotarán la cancelación y las causales que la motivaron”.

Al Presidente de la República le está atribuida la facultad de “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional” (numeral 12 del artículo 120). En ejercicio de esta facultad, puede establecer cuáles serían las causas para la cancelación de la matrícula en los establecimientos oficiales de educación, pero lo que le estaría vedado sería que esa sanción pudiera adoptarse sin oír y vencer en juicio al estudiante sancionado. Esa falta de proceso vulneraría la garantía constitucional del debido proceso que consagra el artículo 26 de la Carta.

Como el artículo 5º del Decreto 528 se remite a lo dispuesto por el artículo 1º, las razones expuestas sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, sirven para respaldar parejo criterio en cuanto a la cancelación de la matrícula a los estudiantes en establecimientos oficiales, sin que se adelante un proceso para explicar esa sanción.

Como los Decretos 543 y 591 de 1976 se limitan a ampliar las disposiciones del Decreto 528, lo dicho con respecto a éste puede aplicarse a aquéllos.

Consideraciones finales.

Al formular los reparos anteriores, no desconozco que se ha venido estudiando el artículo 121 de la Constitución, tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la doctrina, en el sentido de que el estado de sitio le confiere al Gobierno Nacional ilimitadas facultades legislativas, porque se ha considerado que la atribución de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, liberta al Gobierno de la obligación de dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites del inciso principal del artículo 121.

Esa interpretación apareja la consecuencia de que el Gobierno Nacional queda facultado para crearse su propia legalidad, por encima de los preceptos constitucionales y las leyes que le concedan autorizaciones especiales durante el estado de sitio.

Con semejante tesis, puede llegarse a sostener que todo decreto extraordinario es constitucional, porque le corresponde al Gobierno Nacional decidir la conveniencia de la suspensión de cualquier norma, sea constitucional o legal, sin control jurisdiccional.

Para cohonestar esa interpretación, se afirma que al Presidente le está confiada la conservación del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado, en todo tiempo (numeral 7 del artículo 120), por cuya razón puede durante el estado de sitio suspender toda suerte de garantías constitucionales, mediante la expedición de decretos extraordinarios. Ese criterio conduce a la negación del Estado organizado jurídicamente, porque si bien es cierto que el derecho policivo autoriza para tomar determinaciones transitorias para impedir la libertad de palabra, de locomoción o de reunión, aun en tiempos de paz, la conservación del orden público, o su restablecimiento cuando fuere turbado, no puede facultar para expedir normas de estado de sitio cuya finalidad sea la suspensión del orden jurídico.

Este salvamento de voto se orienta a llamar la atención sobre el planteamiento de que el estado de sitio está sometido a las reglas del derecho, que es lo que dispone el artículo 121 de la Constitución, y no al criterio de quienes forman el Gobierno Nacional.

Julio Salgado Vásquez.

ESTADO DE SITIO

El derecho de huelga no existe en los servicios públicos. — Suspensión de empleados y trabajadores oficiales. — Nadie tiene derecho a ser mantenido en el empleo, público o privado, cuando ha violado las leyes u obligaciones de su cargo. — Exequibilidad del Decreto 528 de 1976, “por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado por acta número 11 de 22 de abril de 1976.

Bogotá, D. E., 22 de abril de 1976.

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, ha enviado a la Corte, para su revisión, el Decreto legislativo número 528 del 18 de marzo de 1976, el cual viene con la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, y tiene como antecedente el número 1249 de 1975, por medio del cual, y previo el lleno de los requisitos constitucionales de rigor, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

El Decreto que se revisa, es del siguiente tenor:

“Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

“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 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en

huelgas o en reuniones tumultuarias, o que entorpezcan o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

“La suspensión para el personal del magisterio se hará en los Departamentos por el Gobernador y en el Distrito Especial de Bogotá por el Alcalde Mayor. En los planteles nacionales en donde dicho personal hubiere sido nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, a éste le corresponderá efectuarla, y en los municipales el respectivo alcalde.

“La suspensión del personal escalafonado en las otras carreras determinadas en este artículo se hará por la autoridad que hizo el nombramiento.

“Artículo 2º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras.

“Artículo 3º La suspensión determinada en el artículo 1º se aplicará sin perjuicio de las sanciones establecidas en los Decretos legislativos 1250 y 2407 de 1975.

“Artículo 4º Constituirá causal de terminación de los contratos de trabajo de quienes no estén escalafonados, y de los de prestación de servicios, celebrados con particulares por entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, incluidas las descentralizadas, la participación del trabajador o del contratista en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 1º.

“Artículo 5º Constituirá causal de cancelación de la matrícula, en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, la participación del estudiante en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 1º.

“El estudiante sancionado conforme al presente artículo no podrá ser admitido en ningún otro establecimiento oficial de educación y, en su hoja de vida, se anotarán la cancelación y las causales que la motivaron.

“Artículo 6º La vigilancia del cumplimiento del presente decreto, en cuanto se refiere al personal docente, carcelario y penitenciario y diplomático y consular será ejercida por el respectivo Ministerio. La del personal de carrera administrativa será de cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

“Artículo 7º El presente Decreto rige desde su expedición”.

Dentro del término de fijación en lista intervinieron para impugnar la exequibidad del decreto los ciudadanos Adalberto Carvajal Salcedo, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Eduardo Mora y Mora, Edgar Guillermo Escobar Vélez, Eduardo Uribe Chaves y Clímaco Giraldo Gómez. Sus argumentos, en resumen, son los siguientes:

Que se violó el artículo 26 de la Constitución, por cuanto que, al disponerse la suspensión de los funcionarios y trabajadores oficiales (aquellos, de carrera), que incurran en los hechos señalados por el artículo 1º, sin sujeción a los procedimientos administrativos actuales que garantizan la estabilidad, se les ha sometido a un régimen de arbitrariedad en el que carecen de toda defensa. En este punto los dos primeros impugnadores se apoyan en el salvamento de voto que se consignó con ocasión del fallo de la Corte sobre el Decreto legislativo número 508 de 5 de abril de 1972, pronunciado el 27 del mismo mes y año.

Que hubo abuso del derecho por parte del Gobierno, así como extralimitación de funciones. Lo primero porque al par que desoyó las peticiones y necesidades de los maestros, preparó de antemano la medida represiva contenida en el decreto; y lo segundo, porque dentro de las atribuciones que le permite y señala el artículo 121 de la Constitución, no puede estar comprendida la suspensión o limitación de las garantías que implican las carreras administrativas de servicio, pues ellas no son incompatibles con el estado de sitio.

Que la medida del artículo 5º sobre expulsión de los establecimientos docentes oficiales, de es-

tudiantes que incurran en los hechos ya indicados, implica la consagración de una pena vitalicia, lo que excede todo poder en el ejercicio de las facultades propias del estado de sitio.

Que hay violación del artículo 30 de la Carta, que garantiza los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles, en cuanto se dispone por el artículo 4º, para quienes no estén escalafonados, y cometan las faltas precisadas, que incurrirán en causal de terminación del respectivo contrato.

Que hay violación del artículo 45 del estatuto superior, en cuanto, al entregar a diferentes autoridades administrativas la misión de vigilar por el cumplimiento del decreto que se revisa, priva al Procurador General de la Nación de la tarea que aquel texto le señala y que implica la vigilancia de todos los funcionarios públicos.

Consideraciones.

Como puede observarse, se trata de disposiciones encaminadas a prevenir perturbación en los servicios públicos, y a garantizar el funcionamiento permanente de los mismos, lo que constituye deber esencial del Gobierno. En efecto, el derecho de huelga, reconocido y garantizado en el artículo 18 de la Constitución como instrumento de lucha de las clases trabajadoras, destinado a obtener reivindicaciones económicas y una más equitativa distribución de la riqueza en el sector privado, se encuentra despojado de tal garantía en los servicios públicos y allí lo prohíbe la ley. Tal prohibición se justifica en razones de orden superior como son el asegurar la continuidad en los servicios públicos y la firmeza de las instituciones. Cuando el decreto que se revisa sanciona disciplinariamente con suspensión no remunerada, de seis a doce meses, a todos los funcionarios y trabajadores oficiales de cualquier carrera de servicio, con excepción de la judicial y de la militar, que participen en tales huelgas, así como en los demás actos que él menciona, no hace cosa distinta de facilitar el cumplimiento de aquel deber, pues la circunstancia de pertenecer a tales carreras no excusa a los servidores del Estado de cumplir rigurosamente con sus obligaciones, ni al Gobierno de la obligación que le impone el precepto 120-7 de la Constitución, en concordancia con el 121, de mantener el orden público y de responder por él.

La circunstancia de que para proceder a dicha suspensión no se sigan los procedimientos administrativos señalados para tiempos normales, no significa que se haya quitado a dichos funcionarios el derecho de defensa, pues esto no está en juego, sino más propiamente la tutela de presun-

tos derechos privados, que sigue vigente y en manos de las jurisdicciones competentes. De ahí que no haya lugar a ocuparse de la tesis del salvamento de voto que cita una de las impugnaciones, pues el caso que lo suscitó, y el presente, son distintos.

Lo que no se puede sostener jurídicamente, es que sea válida o defensible la actuación contra el orden legal de quienes lo hacen amparados en un estatuto de servicio, y sea, en cambio, inconstitucional la del Gobierno que, en guarda de tales instituciones, y en estado de sitio, se ve precisado a suspender las garantías de tal estatuto.

Tampoco hay quebranto del artículo 45 de la Carta, pues el hecho de disponer que la ejecución del decreto se cumpla por determinados funcionarios, en nada limita la atribución que aquel texto da al Procurador General para vigilar la conducta de los empleados públicos.

Las disposiciones del artículo 4º del decreto están, de igual modo, encaminadas a mantener, mediante sanciones disciplinarias, el orden, o a restablecerlo si fuere perturbado, cuando trabajadores oficiales no escalafonados en ninguna carrera participan en los hechos señalados en el artículo 1, es decir, en huelgas o reuniones tumultuarias, o en actos que entraben o impidan la prestación de los servicios públicos o que inciten a participar en los mismos hechos.

Ciertamente se crea aquí una causal de terminación de contratos, que debe operar normalmente a partir de la vigencia del decreto, pero que no viola ningún derecho adquirido, porque nadie lo tiene a ser mantenido en el empleo, público o privado, cuando ha violado las leyes u obligaciones de su cargo. La tesis contraria conduciría necesariamente a la imposibilidad de mantener la autoridad y el funcionamiento normal de la Administración Pública, si normalmente y lo que es más grave, en estado de sitio, el Gobierno estuviera obligado a mantener contratos con personas que están actuando fuera de la ley o contra ella.

En cuanto a estudiantes se refiere, las conductas contrarias al orden académico, así como las controversias o diferencias del mismo origen, deben resolverse normalmente a través de los mecanismos y procedimientos peculiares de las instituciones docentes. Pero cuando los hechos rebasan estos linderos para convertirse en factores de perturbación del orden público, deben quedar sometidos a las reglas y procedimientos apropiados, pues en este terreno se trata de personas a quienes ni la Constitución ni la ley eximen del deber general de someterse en todo caso y circunstancia al orden legal y a las autoridades

instituidas (artículo 10 de la Constitución). Ello explica y justifica la especial sanción disciplinaria contenida en el artículo 5º.

El decreto en cuestión aplica, pues, la suspensión transitoria, mientras dure el estado de sitio, de algunas garantías de estabilidad que las leyes administrativas y laborales establecen, ya para funcionarios de carrera, ora para simples trabajadores no pertenecientes a ellas, así como el establecimiento de medidas disciplinarias administrativas y académicas para proceder de conformidad cuando incurran en los hechos indicados por el artículo 1º.

Y todo él se encuentra derechamente encaminado a preservar el orden público o a proveer al Gobierno y demás autoridades competentes, de medios idóneos para restablecerlo, con lo cual se ajusta lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución, según cuyas voces, el Gobierno durante el estado de sitio, está autorizado para tomar aquellas medidas precisamente encaminadas a restablecerlo donde fuere turbado.

Por lo dicho, el decreto en cuestión es exequible.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 528 de 18 de marzo de 1976, "por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Francisco Camacho Amaya, Humberto Barrera Domínguez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Ernesto Escallón Vargas, Luis Enrique Romero Soto, Alfonso Peláez Ocampo, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado
Julio Salgado Vásquez.

La Corte Suprema de Justicia, en la sesión del 22 del mes en curso, declaró exequibles los De-

cretos legislativos números 528, 543 y 591 de 1976, dictados por el Gobierno "en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1249 de 1975".

Por estimar inconstitucionales tales decretos, disenti del resto de la Sala Plena, por cuyo motivo voté negativamente las ponencias que fueron aprobadas por sendas sentencias de esa fecha.

Las razones jurídicas que expuse para sustentar ese punto de vista, las sintetizaré en este salvamento de voto.

La función legislativa de que queda investido el Gobierno con la declaratoria de turbación del orden público y del estado de sitio de toda o de parte de la República, está reglamentada, en lo pertinente para los fines de este salvamento de voto, por el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

"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 la guerra entre naciones".

"Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

"El Gobierno no puede derogar las leyes de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

"El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado".

Del texto constitucional emana la conclusión de que la función legislativa, que puede ejercer el Gobierno en estado de sitio, no es discrecional, ad libitum, sino reglada por el derecho.

El marco jurídico dentro del cual deben quedar encuadrados los decretos extraordinarios o legislativos —de ambas maneras lo denomina el artículo 121— que dicte el Gobierno durante el estado de sitio, es el siguiente:

1. *El Gobierno ejerce las facultades que las leyes le concedan.*

2. *Puede hacer uso de las facultades que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.*

3. *También el Gobierno puede echar mano de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que regulan la guerra entre naciones.*

4. *Los decretos no pueden rebasar los precisos límites de las tres fuentes de derecho antes mencionadas.*

5. *La función legislativa extraordinaria del Gobierno no le atribuye la facultad de derogar las leyes.*

6. *Esa función legislativa excepcional apenas capacita al Gobierno para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.*

7. *Los decretos tienen carácter transitorio, por cuanto dejan de regir al quedar restablecido el orden público.*

A continuación se amplían los temas antes enunciados:

1. *Facultades legales.*

Dós interpretaciones se han dado a la expresión "facultades legales", que el artículo 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 empleó en lugar de la frase "las facultades que le confieran las leyes", que traía el artículo 121 de la Constitución de 1886:

a) Por facultades legales debe entenderse el conjunto de atribuciones que tanto la Constitución como las leyes le asignan al Presidente para que las ejerza en tiempo de paz. Como el estado de sitio no suspende ni cercena esas atribuciones ordinarias, el Presidente debe cumplirlas aun durante la etapa de la vigencia del estado de sitio, por no existir incompatibilidad entre su cumplimiento y la facultad legislativa extraordinaria que le confiere la declaratoria sobre turbación del orden público y del estado de sitio.

b) Algunos expertos en derecho público conceptúan que, como el artículo 121 se limita a investir al Presidente de la función legisladora, sin que en su texto aparezca la declaración de que dicha función extraordinaria y transitoria sustituya a las que normalmente le asignan la Constitución y las leyes, hay que entender que ambas atribuciones pueden ser ejercidas simultáneamente por el Presidente. La frase "además de las facultades legales" del artículo 121 no puede tener la finalidad de reafirmar la vigencia de las normas constitucionales o legales que reglamentan las funciones presidenciales, porque resultaría inútil. De donde hay que extraer la conclusión de que otro es el papel de esa frase. Como es regla constante del derecho público de que los preceptos constitucionales que hagan referencia a las leyes necesitan ser desarrollados por el Congreso, a efecto de que comiencen a regir, resulta lógico sostener que el legislador debe dictar una ley para determinar cuáles serían los poderes legales del Presidente durante el estado de sitio.

Pero tal ley nunca ha sido expedida por el Congreso. Y, al parecer, jamás ha sido presentado al Congreso ningún proyecto al respecto.

Cualquiera de las dos interpretaciones que se adopte, para averiguar cuál es el contenido jurídico de la expresión "facultades legales", contenida en la fracción segunda del inciso principal del artículo 121, conduce a la conclusión de que *el Presidente, cuando ejerce "las facultades legales", al dictar decretos extraordinarios, debe fundarse en el texto constitucional o legal que lo autorice para legislar extraordinariamente.* Aun cuando resultaría incomprensible predicar que el Presidente, para poder ejercer las atribuciones que el orden jurídico le asigna en tiempos de normalidad, tendría que dictar un decreto legislativo durante el estado de sitio, para cumplir esa clase de atribuciones de tiempo de paz. Don José María Samper afirma muy claramente que el Presidente queda sometido al orden jurídico, cuando actúa en ejercicio de las facultades que como legislador extraordinario le inviste la declaratoria del estado de sitio: "2º Que las facultades extraordinarias del Presidente, no son todas aquellas que él arbitrariamente crea necesarias (como se propuso en el proyecto de constitución), sino las que le confieran las leyes (como nosotros lo propusimos en el debate); y que sólo en defecto de leyes se usará de las facultades que confiere el Derecho de Gentes". (Derecho Público Interno de Colombia. Tomo II, página 308, Edición 1951. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana).

2. Autorización constitucional.

Como la Constitución contiene el repertorio de normas fundamentales que estructuran el orden jurídico y el Estado, su vigencia se extiende a todas las épocas, tanto a la de paz como a las de la guerra, así como a las de perturbación del orden público. *Pero autoriza para que algunas de sus normas solamente rijan en tiempos de paz, esto es, que cuando se haya declarado el estado de sitio, el Presidente puede dictar decretos legislativos que ni siquiera el Congreso estaría en capacidad de dictar.*

Esas normas son:

a) En tiempo de guerra, como también en tiempo de paz, pueden ser "aprehendidas y retenidas las personas contra quienes haya graves motivos de que atentan contra la paz pública", aun cuando no exista "la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente". (artículo 28).

b) En tiempo de paz no puede haber expropiación sin sentencia judicial dictada como remate de un juicio y previa indemnización (artículo 30). Sin embargo, en caso de guerra, puede haber ocupación temporal de la propiedad inmueble por orden de autoridad que no sea jurisdiccional, y pueden ser expropiados los muebles sin previa indemnización y sin sentencia judicial (artículo 33).

c) En tiempo de guerra puede prohibirse la circulación de impresos por los correos (artículo 38, inciso 3).

d) En tiempo de guerra puede establecerse la censura de prensa (artículo 42, inciso 1º).

e) En tiempo de guerra puede el Gobierno decretar impuestos (artículo 43).

f) En tiempo de guerra se puede ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o la militar (artículo 61).

g) En tiempo de guerra se pueden percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas y se pueden hacer erogaciones que no se hallen incluidas en el Presupuesto de Gastos. (artículo 206).

Fuera de las mencionadas autorizaciones de la Constitución, el Presidente no puede suspender ninguna otra norma de la Carta, sin incurrir en exralimitación de sus funciones.

Aun cuando se ha venido sosteniendo que con fundamento en el numeral 7º del artículo 120, el Presidente está autorizado para efectuar esa clase de suspensiones debido a que tiene la atribución de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Tal argumento es erróneo, *porque el Presidente no necesita del estado de sitio para mantener la tranquilidad en el territorio nacional. Esta función le está encomendada a los organismos policivos. Y si se perturba el orden público, el Presidente no requiere del estado de sitio para ordenarle a las Fuerzas Armadas que lo restablezcan.* Si un grupo de obreros, de estudiantes, de empleados, de desocupados, de soldados, etc., etc., se levanta en armas, o impide que se realice una procesión de Viernes Santo, o que se cumpla una sentencia de lanzamiento, o que circulen los vehículos, o los incendia, etc., etc., el Presidente no tiene porqué declarar el estado de sitio para poder ordenarle a la fuerza pública que oponga resistencia a los revoltosos, aun haciendo uso de las armas, y los encarcele. Esa es función de las autoridades, conforme a los mandatos de la legislación ordinaria.

Por lo tanto, so pretexto de defender el orden público, el Presidente no puede llegar al extremo de atentar precisamente contra el orden jurídico

constitucional cuya integridad le está encomendada, pues la Constitución le ha equipado de atribuciones idóneas para que, sin necesidad de recurrir al estado de sitio, pueda desplegar todas las actividades indispensables para asegurar a las personas residentes en Colombia la incolumidad de sus vidas, honra y bienes, y para defender el normal funcionamiento de todos los organismos estatales.

3. El Derecho de Gentes.

Hablar de Derecho de Gentes en la actualidad es un rotundo anacronismo, por cuanto se parte del supuesto de que todavía está rigiendo la legislación del imperio romano. El derecho internacional ha hecho avances considerables para tratar de reglamentar lo que escapa al derecho, como lo es la guerra. Hay una verdadera selva de tratados y convenciones sobre la manera como debe adelantarse la guerra. El tratado multinacional sobre derechos humanos, que fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968 por el Congreso de Colombia, es la mejor demostración de que en la hora de ahora se acusa falta de memoria cuando se habla del Derecho de Gentes. Inclusive el máximo pontífice de la Constitución de 1886, don Miguel Antonio Caro, no obstante que en su proyecto incluyó el Derecho de Gentes, en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios lanzó la siguiente sentencia lapidaria: "Sin esta facultad conferida al Gobierno, siempre, en tiempo de guerra, se invocaría el Derecho de Gentes, o la ley marcial, pero un derecho que nadie conoce, una ley que no está escrita en parte alguna, y que poco o nada se diferencia de la arbitrariedad".

En todo caso, el Derecho de Gentes se aplicaría en dos ocasiones: cuando hay guerra internacional, o cuando existe guerra civil entre el Gobierno y una parte del pueblo alzado en armas. Como ninguno de tales supuestos ha servido al Gobierno para declarar el actual estado de sitio, examinar ese extremo está fuera de lugar.

4. El ámbito jurídico de los decretos de estado de sitio.

El inciso 2º del artículo 121 expresa que los decretos extraordinarios serán obligatorios únicamente cuando se cumplan dos requisitos: que estén firmados por todos los Ministros, y que legislen dentro de los precisos límites señalados en el inciso 1º, o sea, *cuando el Gobierno ha hecho uso de facultades legales, o de las facultades que la Constitución autoriza para tiempo de guerra*

o de perturbación del orden público, o de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes para reglamentar la guerra entre naciones.

5. Prohibición al Presidente legislador.

Mediante la expedición de los decretos extraordinarios, el Presidente no puede derogar las leyes. Esta prohibición se explica porque la Constitución y las leyes integran el orden jurídico estructural, cuya vigencia se confunde con la existencia misma del Estado.

6. Facultad del Presidente legislador.

Los decretos legislativos sólo tienen la virtualidad de suspender las leyes, siempre que se cumplan dos condiciones: que las leyes suspendidas tengan estrecha relación de causalidad con la perturbación del orden público, hasta el extremo de que su vigencia constituya una de las fuentes del trastorno que dieron motivo para declarar el estado de sitio; y que el Gobierno sólo puede suspender aquellas leyes cuya suspensión autoricen cualesquiera de las tres clases de normas relacionadas en el inciso 1º del artículo 121: la ley, la Constitución o el Derecho de Gentes.

La facultad de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio no puede entenderse en el sentido de que el Presidente queda autorizado para dejar sin vigencia cualquier norma legal, sin sujeción al límite fijado por el inciso 1º del artículo 121. Divorciar el mandato de que el Presidente debe dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites de "las facultades legales" de las "que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público", y de "las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes" que "rigen para la guerra entre naciones", del precepto de la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, constituye una errónea interpretación, por cuanto se trata como dos textos independientes elementos que forman un contexto unitario, aun cuando complejo.

Esto es, que sólo *procede la suspensión de las leyes que obstaculizan el restablecimiento del orden público cuando normas constitucionales o legales, o los principios del Derecho de Gentes, autorizan al Presidente para efectuar la suspensión.*

7. Transitoriedad de los decretos legislativos.

Cuando el Gobierno declara restablecido el orden público, dejan de regir los decretos extraordinarios que dictó. *Esa transitoriedad indica que*

no puede ser materia de ellos la regulación permanente de ningún asunto, precisamente porque su vigencia está circunscrita al tiempo del estado de sitio.

El imperio de la Constitución.

Se ha generalizado la creencia de que con la declaratoria del estado de sitio cesa de regir la Constitución, lo mismo que el conjunto de leyes que la desarrollan, porque el Presidente adquiere "la plenitud del poder", como pregonaba el señor Caro en la sesión del 6 de julio de 1886 del Consejo Nacional de Delegatarios, como consecuencia lógica del proyecto que presentó, en el cual se afirma que "mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que crea necesarias para contener la agresión o reprimir el alzamiento con arreglo al Derecho de Gentes".

Semejante creencia es a todas luces errónea. El señor Caro, no obstante su mentalidad orientada hacia la concepción autoritaria del derecho, decía en esa misma oportunidad: "Insisto en que por este proyecto la Constitución no cesa de regir en ningún tiempo: él establece dos órdenes de legalidad: a la de la paz reemplaza constitucionalmente, llegado el caso, la legalidad marcial, una verdadera legislación, no la arbitrariedad, como sucedía antes".

Otro de los grandes constitucionalistas nacionales, el doctor Francisco de Paula Pérez, comentaba al respecto: "Todo esto impugna la infundada creencia de que con las facultades extraordinarias queda sustituido el imperio de la Constitución y de las leyes, y puede el gobernante hacer y deshacer a su antojo. Nada más inexacto. La Constitución sigue en su puesto, y las leyes ordinarias en el suyo. Los decretos de carácter extraordinario, rodeados de formalidades especiales, como la firma de todos los Ministros, sólo alcanzan a suspender las disposiciones legislativas incompatibles con el estado de sitio. No derogan ninguna ley". (Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca de Autores Colombianos. Tomo II, pág. 146. Tercera edición de 1952).

El doctor Tulio Enrique Tascón expone su criterio sobre este asunto en los siguientes términos:

"¿Qué consecuencia produce el estado de sitio? En primer lugar, no cesa el imperio de la Constitución ni de las leyes: éstas siguen rigiendo mientras no sean suspendidas por decretos de carácter extraordinario que el Presidente podrá dictar siempre que reúnan estas condiciones: que lleven la firma de todos los Ministros y que la suspensión de las leyes se limite a las que sean

incompatibles con el estado de sitio, incompatibilidad que queda a juicio del Presidente y de los Ministros; y, en segundo lugar, el Presidente, además de las facultades legales queda investido de las que, conforme al Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones" (Derecho Constitucional Colombiano. Edición de 1939. Página 224).

El doctor Jacobo Pérez Escobar, en su tratado de Derecho Constitucional Colombiano, llega a hacer una precisión todavía más nítida sobre la extensión de los poderes del Presidente durante el estado de sitio:

"La declaración del estado de sitio tiene como único objeto aumentar, en forma excepcional, las atribuciones policivas del Gobierno como medio para lograr el restablecimiento del orden público perturbado, ya sea en todo el territorio nacional o en parte de él, a causa de guerra exterior o conmoción interior.

"Según nuestra Constitución, en virtud de la declaración del estado de sitio, el Gobierno adquiere tres clases de facultades: las que la Constitución le otorga para tiempos de guerra o de perturbación del orden público, las facultades legales y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen la guerra entre naciones (inciso 1º, artículo 121)". (Edición de 1974. Página 453).

Por último, el doctor Eduardo Fernández Bothero transcribe en su libro Estudios sobre la Constitución Colombiana la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de mayo de 1970:

"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 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 6, 7 y 8). Y en los casos del estado de sitio, como es bien sabido, el artículo 121 confiere al Gobierno las facultades especiales de que trata, y hace responsables al Presidente y a

los Ministros cuando 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". (Página 451. Edición de 1974. Talleres Gráficos de Lito-Textos).

Consecuencia de lo expuesto sería la imposibilidad en que está el Gobierno de suspender la Constitución con decretos extraordinarios de estado de sitio.

El destacado jurista doctor Guillermo González Charry, miembro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictó una conferencia en el aula máxima del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en agosto de 1973, siendo Presidente de la Corte, sobre el estado de sitio y los poderes del Presidente, en donde aleccionadoramente expuso:

"En esta materia conviene recordar un punto que fue objeto de controversia durante los debates de la reforma, y es, a saber, si también la Constitución puede ser suspendida por el Gobierno durante el estado de sitio. Dio pie para esta discusión una frase que se contiene en la sentencia de la Corte a que me he venido refiriendo, de la cual parecía deducirse que en su opinión, cuando la Carta dispone que mediante los decretos de estado de sitio pueden ser suspendidas las leyes incompatibles con el mismo, dentro del concepto de 'leyes', quedaban incluidas, en los aspectos pertinentes, algunas normas de la Constitución. En mi opinión, y lo digo en forma categórica, la respuesta es negativa. La Constitución no puede ser suspendida en ningún caso so pretexto del estado de sitio. Si el supremo deber y la primera obligación del Gobierno es mantener el orden constitucional en toda circunstancia y con especial énfasis en caso de grave perturbación del orden, resulta ilógico, incomprensible y abusivo que comenzara por suspender sus mandatos. En este aspecto la posición del Congreso fue muy enérgica tanto en los debates de comisión como en las sesiones plenarias y con toda razón. Porque una cosa es suspender la Constitución y otra suspender algunas garantías individuales cuya fuente sea uno de sus textos, pero que de ordinario ya han descendido y encontrado desarrollo en el plano de la legislación común. El Gobierno, en su tarea de volver al país a la normalidad institucional, puede suspender, como ya se ha visto, garantías de origen constitucional, pero consagradas en la ley, por ejemplo, los derechos de reunión, de locomoción o de huelga. Pero no se puede sostener como tesis que pueda suspender la vigencia de la Constitución, porque ello obligaría también a admitir, para ser lógico,

que tal como lo hace con las leyes en caso semejante, podría sustituir los textos de la Carta, aunque fuera transitoriamente, por otros que estimara compatibles con el estado de sitio. O para decirlo en otras palabras, se le reconocería al Presidente poder bastante para instaurar su propia Constitución, lo cual sería sencillamente un adefesio". (Páginas 31 y 32 del folleto El Estado de Sitio y los Poderes del Presidente. 1974. Editorial Kelly. Bogotá).

*El Decreto legislativo 528
de 18 de marzo de 1976.*

El artículo primero es del siguiente tenor:

"Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o que entraben e impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

"La suspensión para el personal del magisterio se hará en los Departamentos por el Gobernador y en el Distrito Especial de Bogotá por el Alcalde Mayor. En los planteles nacionales en donde dicho personal hubiere sido nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, a éste le corresponderá efectuarla, y en los municipales el respectivo alcalde.

"La suspensión del personal escalafonado en las otras carreras determinadas en este artículo se hará por la autoridad que hizo el nombramiento".

Esta disposición peca de inconstitucionalidad por los motivos que se exponen a continuación:

a) Describe como conductas punibles determinados comportamientos de los empleados públicos y los trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y en la diplomática o consular, a quienes sanciona con la suspensión en sus empleos, sin derecho a remuneración por un término de seis meses a un año.

Ni la Constitución, ni las leyes, ni los desconocidos principios del inexistente Derecho de Gentes, faculta al Presidente de la República para legislar en materias penales. En el Decreto 528 de 18 de marzo del año en curso ha debido indicarse cuál es la norma que autoriza al Gobierno para elevar a falta o contravención la conducta descrita de su artículo 1º. Y esto porque si el ar-

título 121 de la Constitución fija los límites precisos dentro de los cuales debe discurrir la actividad legislativa del Gobierno durante la vigencia del estado de sitio, los decretos extraordinarios deben señalar la norma constitucional, legal o de Derecho de Gentes en que fundan sus determinaciones.

El artículo 187 de la Constitución le confiere a las Asambleas Departamentales competencia "para reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal" (numeral 9). Esta norma significa que sólo las Asambleas Departamentales y el Congreso, mediante ordenanzas y leyes, pueden legislar sobre contravenciones o faltas, y en cuanto a la policía de tránsito, el Congreso tiene la facultad de unificar las normas que al respecto rijan en el territorio de la República (artículo 76, numeral 24). Para que el Gobierno pueda suspender, durante el estado de sitio, los textos constitucionales mencionados, sería indispensable que la misma Carta así lo haya ordenado. Como tal autorización no se encuentra incluida en ninguno de sus artículos, es por lo que el artículo 1º del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976 resulta inexecutable.

b) También expresa el artículo 1º del Decreto 528 que la sanción allí ordenada se tomará "sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión", con lo cual se está desconociendo el mandato del artículo 26 de la Constitución, en cuanto manda que "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".

El principio constitucional del debido proceso se aplica a toda actividad jurisdiccional, sea que esta se cumpla por los jueces o por funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. Sancionar por delitos o contravenciones requiere del debido proceso. Disponer que las sanciones pueden fulminarse sin proceso de ninguna clase, tal como se ordena en la disposición que se comenta, equivale a dejar sin efectividad la garantía constitucional del debido proceso, por cuya razón el artículo 1º del Decreto 528 es inconstitucional.

c) Si la legislación extraordinaria del estado de sitio es transitoria, señalar a la suspensión de los empleos un término de seis a doce meses, equivale a fijarle al estado de sitio un plazo o término, con lo cual dejaría de ser transitorio.

El estado de sitio se extiende hasta el momento en que el Gobierno declare restablecido el orden público, lo cual depende de la cesación de la guerra exterior o de la terminación de la con-

moción interior (inciso 7 del artículo 121 de la Constitución). *En términos de la legislación sobre las obligaciones civiles, se diría que la cesación del estado de sitio depende de una condición potestativa; en cambio, el señalamiento del término mínimo de seis meses y del máximo de un año a la suspensión del empleo, tal como lo hace el artículo 1º del Decreto 528, se presta para pregonar que el estado de sitio deja de ser transitorio para convertirse en situación que se extenderá hasta el cumplimiento de un determinado plazo.*

Porque sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo, durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve quince días, el empleado recobra ipso jure los derechos que se le habían suspendido, precisamente porque el Decreto 528 habría dejado de regir, lo cual implicaría indulto o rehabilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1887.

Señalar un plazo para el restablecimiento del orden público, aun cuando sea tácito, como se desprende del Decreto 528, es inconstitucional.

El artículo 2º del Decreto 528 dispone:

"Mientras subsiste turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras".

Esta ordenación es mandato que contradice de manera total el artículo 1º. En efecto, si los empleados públicos y los trabajadores oficiales pueden ser suspendidos, cuando realicen cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º, es porque tales personas tienen el derecho de permanecer en sus puestos y de devengar un sueldo; en cambio, por el artículo 2º se suspenden las normas legales que le aseguraron a los servidores estatales escalafonados el derecho a la estabilidad en sus cargos. Si ya no rige la ley que dispuso la estabilidad, no se entiende cómo pueda ser suspendido un derecho inexistente, por lo menos temporalmente durante el estado de sitio.

Por otra parte, no se ve a primera vista la vinculación que pueda tener la vigencia de la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular, con la perturbación del orden público.

Por último, el Decreto 528 no cita el artículo constitucional, o la norma legal, o el principio del Derecho de Gentes, que autoricen al Gobierno para suspender la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular.

Por tales razones, el artículo segundo no puede ser ejecutado.

* * *

El artículo 4º modifica el Código Sustantivo del Trabajo, porque agrega una nueva causal de terminación del contrato de trabajo, como lo es la ejecución de cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º.

Las razones que se expusieron para reputar como inconstitucional este artículo, son valederas para predicar que el artículo 4º también lo es.

* * *

El artículo 5º reza:

“Constituirá causal de cancelación de la matrícula, en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal, la participación del estudiante en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 1º.

“El estudiante sancionado conforme el presente artículo no podrá ser admitido en ningún otro establecimiento oficial de educación y, en su hoja de vida, se anotarán la cancelación y las causales que la motivaron”.

Al Presidente de la República le está atribuida la facultad de “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional” (numeral 12 del artículo 120). En ejercicio de esta facultad, puede establecer cuáles serían las causas para la cancelación de la matrícula en los establecimientos oficiales de educación, pero lo que le estaría vedado sería que esa sanción pudiera adoptarse sin oír y vencer en juicio al estudiante sancionado. Esa falta de proceso vulneraría la garantía constitucional del debido proceso que consagra el artículo 26 de la Carta.

Como el artículo 5º del Decreto 528 se remite a lo dispuesto por el artículo 1º, las razones expuestas sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, sirven para respaldar parejo criterio en cuanto a la cancelación de la matrícula a los estudiantes en establecimientos oficiales, sin que se adelante un proceso para explicar esa sanción.

* * *

Como los Decretos 543 y 591 de 1976 se limitan a ampliar las disposiciones del Decreto 528, lo dicho con respecto a éste puede aplicarse a aquéllos.

* * *

Consideraciones finales.

Al formular los reparos anteriores, no desconozco que se ha venido estudiando el artículo

121 de la Constitución, tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la doctrina, en el sentido de que el estado de sitio le confiere al Gobierno Nacional ilimitadas facultades legislativas, porque se ha considerado que la atribución de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, liberta al Gobierno de la obligación de dictar los decretos extraordinarios dentro de los precisos límites del inciso principal del artículo 121.

Esa interpretación apareja la consecuencia de que el Gobierno Nacional queda facultado para crearse su propia legalidad, por encima de los preceptos constitucionales y las leyes que le concedan autorizaciones especiales durante el estado de sitio.

Con semejante tesis, puede llegarse a sostener que todo decreto extraordinario es constitucional, porque le corresponde al Gobierno Nacional decidir la conveniencia de la suspensión de cualquier norma, sea constitucional o legal, sin control jurisdiccional.

Para cohonestar esa interpretación, se afirma que al Presidente le está confiada la conservación del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado, en todo tiempo (numeral 7 del artículo 120), por cuya razón puede durante el estado de sitio suspender toda suerte de garantías constitucionales, mediante la expedición de decretos extraordinarios. Ese criterio conduce a la negación del Estado organizado jurídicamente, porque si bien es cierto que el derecho policivo autoriza para tomar determinaciones transitorias para impedir la libertad de palabra, de locomoción o de reunión, aun en tiempos de paz, la conservación del orden público, o su restablecimiento cuando fuere turbado, no puede facultar para expedir normas de estado de sitio cuya finalidad sea la suspensión del orden jurídico.

Este salvamento de voto se orienta a llamar la atención sobre el planteamiento de que el estado de sitio está sometido a las reglas del derecho, que es lo que dispone el artículo 121 de la Constitución, y no al criterio de quienes forman el Gobierno Nacional.

Julio Salgado Vásquez.

Salvamento de voto.

En plenaria, al discutirse la ponencia del Magistrado Guillermo González Charry sobre la constitucionalidad del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976, tuve oportunidad de expresar algunas críticas a puntos que no aparecían tratados con la debida explicitud. Observo ahora que, no

obstante la Corte haber señalado la necesidad de esclarecer, al menos, uno de tales aspectos (el que comento en el aparte número 1), la providencia no fue variada, situación que me lleva a insistir en el tema:

1. El Decreto 528 de 1976, parece confundir, en cuanto a la suspensión del estatuto de servicio, dos situaciones: a) la suspensión de las carreras administrativa, docente, carcelaria, penitenciaria, diplomática y consular de quienes participen en huelgas, reuniones tumultuarias, entraben, impidan esos servicios públicos o inciten a participar en tales hechos (artículo 1º); y b) la suspensión de todo derecho, garantía y demás efectos propios a esas carreras, aunque no se participe en acciones tales de perturbación (artículo 2º).

Las consideraciones de la Corte explican, al menos en el ramo docente, la constitucionalidad del artículo primero, pero soslayan lo relativo al artículo segundo, por la simplísima razón de no poderse admitir que un empleado o trabajador oficial, ajeno a la clase de conductas allí previstas, padezca la suspensión de la tutela inherente a la carrera de servicio a que pertenece. La perturbación que algunos crean o fomentan no se prolonga ficticiamente a quienes comparten la misma función pública pero no asumen el mismo comportamiento. So pretexto de sancionar de modo adecuado a los que deterioran o impiden la prestación de un servicio público, se extiende este severísimo correctivo a amplios sectores que resultan extraños al desorden objeto de control.

Quedó muy en claro en la discusión de este pronunciamiento, que la suspensión de la carrera únicamente alcanzaba al trabajador o empleado que incurriese en una cualquiera de las hipótesis determinadas en el artículo 1º. Los ajenos a esta clase de conductas, conservan el favor del estatuto de servicio pertinente, pues sus prerrogativas y derechos mantienen su integral vigencia, sin sufrir el más mínimo menoscabo.

La Sala Constitucional, por voz de su calificado vocero el distinguido Magistrado ponente, reconoció que el artículo 2º debió numerarse como 1º, y, en consecuencia, el generalizado tratamiento que, equívocamente, insinúa el citado artículo 2º se supedita a la ocurrencia de los hechos precisados en la primera de las disposiciones de este Decreto. Son, pues, textos que se integran y que no tienen una acción independiente y distinta. Por el contrario, el uno sirve de presupuesto al otro y se refieren a idéntico asunto.

No se crea, entonces, que el trabajador o empleado atento al cumplimiento de sus deberes y obligaciones ha sido privado de su escalafón o

carece de la protección que éste le brinda. Todavía no se llega a tan penosa situación de desamparo ante la Administración.

Entiendo, como opinión muy personal, que el sistema institucionalizado en el artículo 121, y concordantes, de la Carta, no deja de presentar facetas muy inquietantes. El límite temporal del estado de sitio y la duración de los decretos declarados circunstancialmente constitucionales, son aspectos que escapan a un debido control. Este debiera ser constante y no de aparición y efecto fugaces. Mejor resultarían los términos fijos y breves del estado de sitio, susceptibles de renovación, pero siempre precedidos de la intervención jurisdiccional que hoy, así sea en labor de mera consulta, rige; y, la posibilidad de re-estudio periódico de la legislación extraordinaria, con lo cual podrían evitarse no pocos excesos y contrasentidos, como los percibibles en el mantenimiento de un estado de sitio que ya no corresponde a los factores que lo originaron, o, la aplicación imperturbada de medidas que resultan igualmente extravagantes e insólitas si se las confronta con el cambio operado en el orden público. Esta teórica apreciación y la facultad de que goza el Gobierno para acompasar sus medidas de emergencia a las vicisitudes de una comoción interior (uno de los aspectos del artículo 121), que le permite dictar y aplicar de inmediato las más variadas normas, me inducen a pensar que el Gobierno peca por exceso cuando se anticipa a conjurar alternativas que ni existen ni se insinúan racionalmente, y, la Corte desvanece el rigor de sus atribuciones cuando mira con amplitud tan exorbitado ejercicio de funciones extraordinarias. La necesidad de esos decretos y su buen uso, son cuestiones que aparecen muy comprometidas y casi de imposible apreciación, pues no incidiendo en una realidad o situación próxima, el criterio se vuelve artificioso y aventurado. Lo aconsejable está del lado no de la tolerancia sino del ejemplarizante rigor.

Esta situación crítica es la que se destaca en el decreto glosado. No otra es la deducción que se aviene con la amplísima suspensión de carreras propias a estamentos de la administración que se muestran ajenos a la perturbación social imperante.

Escasa, o mejor, ninguna es la significación que tienen en el actual trastorno del orden público los servicios penitenciarios, diplomáticos, consulares o el generalizado e ilimitado sector "administrativo" a que alude el decreto. Lo relativo a la educación, se entiende. Sus integrantes aparecen involucrados en el desorden nacional, pero los otros mencionados servidores públicos no es-

tán desempeñando este papel. Con la misma propiedad que se palpa en la suspensión de estas carreras, pudo extenderse la medida a la sensitiva zona de las Fuerzas Militares, de la Rama Jurisdiccional, o de toda la Administración Pública.

En este punto el decreto se presenta como categóricamente inconstitucional.

2. Cuando la providencia señala que "el derecho de defensa, durante el estado de sitio, debe regirse por las normas propias del mismo", expresa un concepto que carece de la debida exactitud. Porque puede acontecer que tales normas lo conserven, así sea de modo precario, o lo desconozcan y supriman sin embozo. Si lo primero, está bien que tan fundamental garantía se discipline, porque queda algo que aplicar, por esas especiales disposiciones. De suceder lo segundo, el abuso que entraña su eliminación mal puede erigirse en precepto acatable. Su inconstitucionalidad sería incuestionable.

Por más necesario que sea el estado de sitio, por más aflictivas que sean sus condiciones, el derecho de defensa no puede desaparecer. No se demanda una posibilidad de defensa amplia, extrema, plena o absoluta. Se admite su restricción pero a términos razonables y que aseguren su relativa eficacia. El derecho de defensa, así sea limitado, es principio constitucional de esencia que el estado de sitio, por grave y calamitoso, no puede vulnerar. A un gobierno democrático no le es dable prescindir de su vigencia, aunque su reconocimiento y ejercicio parezcan entorpecer su labor reorganizadora. Cuando asume esta dificultad y riesgo, respeta la Constitución, hace profesión vital y hasta heroica de su apego a la juridicidad y enseña que el desorden se controla

y reencauza por las vías legales. De no, los gobiernos pierden su diferencia específica y su destino histórico y se confunden hombres y medios, quedando apenas la diferencia de épocas.

No se diga que estos aspectos del decreto son tópicos meramente administrativos o laborales, que nada tienen que ver con el derecho de defensa. Bastaría considerar en respuestas a esta nociva concepción, que aquí se está aplicando un derecho disciplinario, al cual no puede serle indiferente el debido proceso, que encierra como factor más importante el derecho de defensa, ejercitable antes de imponerse la sanción. La defensa trata de precaver una injusta, ilegal o excedida represión, sin que pueda suplirla la gestión posterior encaminada a la restitución de desconocidos derechos y el resarcimiento de los daños sufridos. Esta es cuestión distinta.

Ahora bien, si algo procura un estatuto de servicio es el derecho de defensa. En él reside la perspectiva de poder impedir remociones, degradaciones u otras penas. La estabilidad, la conservación de niveles, el goce de prestaciones sociales penosamente adquiridas, etc., sólo se resguardan si existe un derecho de defensa eficaz. Normas como las de este comentado decreto, que afectan esta preciada garantía, deben prever nuevas disposiciones que, así sea de modo precario, instrumentalicen el derecho de defensa. El silencio sobre el mismo, después de la manifiesta abolición de los preceptos que lo consagraban, cataloga el decreto como inconstitucional.

Estas breves reflexiones apoyan y explican mi disentimiento.

Mayo de 1976.

Gustavo Gómez Velásquez.

ESTADO DE SITIO

Sancciones a los titulares de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora. Atribución de competencias. — Constitucionalidad del Decreto 627 de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 12 de 29 de abril de 1976.

Bogotá, D. E., 29 de abril de 1976.

La Secretaría General de la Presidencia de la República ha enviado a la Corte Suprema para revisión constitucional, en cumplimiento a lo que dispone el parágrafo del artículo 121 de la Carta, el Decreto legislativo número 627 del año en curso, cuyo texto es:

"DECRETO NUMERO 627 DE 1976

"(abril 2)

"por el cual se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo número 1249 de 1975,

"Decreta:

"Artículo 1º La facultad de sancionar a los titulares de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora, conferida por el artículo 17 de la Ley 74 de 1966 al Ministerio de Comunicaciones, será ejercida por los gobernadores, intendentes y comisarios y por el Alcalde Mayor de Bogotá, sin perjuicio de que también la ejerza este ministerio.

"Artículo 2º Los expresados funcionarios informarán al Ministerio de Comunicaciones las sanciones impuestas en desarrollo del presente Decreto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la imposición de las mismas.

"Artículo 3º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 2 de abril de 1976"

La copia del decreto en revisión se encuentra autenticada, tiene la firma del Presidente y de todos los Ministros y se dice que está expedido en desarrollo del Decreto 1249 de 1975 que declaró en estado de sitio toda la República, vigente aún.

La Ley 74 de 1966, reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión y establece sanciones para las infracciones que se cometan en ejercicio de esa actividad; en tal estatuto, la inspección y vigilancia de los servicios de radiodifusión pública y privada se asignan al Gobierno, quien las ejercerá por conducto del Ministerio de Comunicaciones, según la gravedad de la falta cometida (artículo 17).

En el decreto que se estudia, se extiende a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y al Alcalde Mayor de Bogotá, la competencia para imponer sanciones a los titulares de licencias del servicio de radiodifusión, cuando violen las prohibiciones legales, competencia limitada antes al Ministerio de Comunicaciones.

Hay una atribución de competencia para sancionar, que puede hacerse dentro de la legislación marcial que expida el Presidente de la República, dentro de los límites y responsabilidades que le señala el artículo 121 de la Constitución.

Dada la extensión territorial que el servicio de radiodifusión ha tomado en el país, la medida adoptada en el Decreto 627, es conducente al mantenimiento del orden público o a su restablecimiento en los lugares en donde se encuentre turbado.

Estas consideraciones llevan a la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional, a

Resolver:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto número 627 de 2 de abril de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno por conducto del señor Secretario General de la Presidencia de la República y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Francisco José Camacho Amaya, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Ernesto Escallón Vargas, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Juan Hernández Sáenz, Guillermo González Charry, Jorge Gaviria Salazar, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buítrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario

*Salvamento de voto del Magistrado
Julio Salgado Vásquez.*

El Decreto 627 de 2 de abril de 1976 es inconstitucional, porque las sanciones establecidas por

el artículo 17 de la Ley 74 de 1966, "por la cual se reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión", solamente puede imponerlas el Ministerio de Comunicaciones, de acuerdo con el mandato contenido en el inciso segundo de la norma antes citada; y porque ni la Constitución ni ninguna ley, ni el Derecho de Gentes facultan al Gobierno Nacional, durante el estado de sitio, para extender a funcionarios distintos a los adscritos al Ministerio de Comunicaciones la atribución de sancionar a los autores de las conductas descritas por el artículo 17 de la Ley 74 de 1966.

El inciso segundo del artículo 121 de la Carta ordena que el Gobierno Nacional debe dictar sus decretos legislativos dentro de los precisos límites establecidos por el inciso primero, que dispone que el Gobierno, mediante la declaración de turbación del orden público y del estado de sitio de toda la República o de parte de ella, "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".

Como en el salvamento de voto que redacté en relación con los Decretos 528, 543 y 591 de 1976, quedaron expuestas las tesis que sobre la interpretación del artículo 121 de la Constitución me llevaron a disentir del resto de la honorable Corte, las doy por reproducidas.

Julio Salgado Vásquez.

ESTADO DE SITIO

Prohibición de transmitir noticias, informaciones y comentarios relacionados con el delito de secuestro. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 653 de 1976, “por el cual se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 12 de 29 de abril de 1976.

Bogotá, D. E., 29 de abril de 1976.

1. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros del Despacho, dictó el Decreto legislativo número 653 de 6 de abril de 1976, “en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto legislativo 1249 de 1975”. Por medio de él “se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público”. Su texto es el siguiente:

“Considerando:

Que en orden a procurar el restablecimiento de la paz pública y de la tranquilidad ciudadana, y a fin de que no se entorpezcan las investigaciones judiciales o de policía, relativas a delitos contra la libertad y otras garantías individuales, se hace necesario restringir temporalmente algunas garantías constitucionales.

“Decreta:

Artículo 1º Mientras subsista el actual estado de sitio, por las estaciones de radiodifusión sonora y de televisión no podrán transmitirse noticias, informaciones o comentarios relacionados con el delito de secuestro de que trata el Capítulo I del Título 11 del Libro Segundo del Código Penal.

Las sanciones por las infracciones de lo aquí previsto serán las contenidas en el artículo 17 de la Ley 74 de 1966.

Artículo 2º El Ministro de Comunicaciones y los Gobernadores, los Intendentes, los Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, velarán por el estricto cumplimiento de la disposición consagrada en el artículo anterior y aplicarán las sanciones previstas en él.

Artículo 3º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición”.

2. En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución, la Presidencia de la República, por conducto de la Secretaría General y con oficio número 6564 de la misma fecha del decreto, remite éste a la Corte para que “decida sobre su constitucionalidad”.

3. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, el negocio se fijó en lista por el término de tres días hábiles sin que se hubiera presentado persona alguna a impugnarlo o coadyuvarlo.

4. La reglamentación legal del estado de sitio está contenida en el mencionado artículo 121 de la Constitución y de acuerdo con ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, profiriendo, a la vez, las medidas adecuadas para la preservación o recuperación del orden público. Son estas las facultades o poderes excepcionales que se estiman indispensables para hacer frente a situaciones de tal naturaleza, las que se complementan con las originadas en la atribución 7 del artículo 120, precepto que rige para toda época.

5. El servicio público de radiodifusión se halla regulado, de modo preferente, por la Ley 74 de 1966 y por el Decreto número 2085 de 1975. Se trata del estatuto de la materia. Conforme a él “la elaboración, transmisión y recepción de los programas de radiodifusión es libre, con arreglo a las disposiciones de la ley”.

Las infracciones a los citados reglamentos son sancionadas por el Ministerio de Comunicaciones, de acuerdo con la gravedad de la falta cometida; así lo ordenan los artículos 17 de la Ley 74 de 1966 y 86 del Decreto número 2085 de 1975.

6. El artículo 1º del decreto legislativo que se revisa prohíbe la transmisión de noticias, informaciones o comentarios "relacionados con el delito de secuestro de que trata el Capítulo I del Título 11 del Libro Segundo del Código Penal".

Por el artículo 2º se extiende a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá la aplicación de las sanciones por violación de lo dispuesto en el artículo 1º; lo cual, en estado normal, es del resorte exclusivo del Ministerio de Comunicaciones, como queda expresado.

7. *Esta restricción de la garantía legal de libertad de información, y la ampliación a otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder de la facultad para imponer sanciones, son medidas de carácter excepcional conducentes y necesarias para el restablecimiento del orden público quebrantado. Encajan ellas dentro de las atribuciones que el Presidente de la República tiene, derivadas de la declaración constitucional del estado de sitio.*

8. *Por tanto, con tales sentido y alcance quedan suspendidas transitoriamente las disposiciones o leyes que en tiempo de paz rigen al respecto. Y en su reemplazo, gobiernan las de emergencia, contempladas en el Decreto legislativo número 653 de 6 de abril de 1976.*

9. De acuerdo con lo dicho, el Decreto legislativo número 653 de 6 de abril de 1976, objeto de revisión, se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse.

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 número 653 del 6 de abril de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes al restablecimiento del orden público".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús

Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, Ernesto Escallón Vargas, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviaría Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

*Salvamento de voto del Magistrado
Julio Salgado Vásquez.*

El inciso primero del artículo primero del Decreto legislativo número 653 de 6 de abril de 1976 es constitucional, por cuanto tiene respaldo en el inciso primero del artículo 42 de la Carta. En efecto, esta norma expresa que "la prensa es libre en tiempo de paz", de donde se deduce que durante el estado de sitio el Gobierno Nacional puede imponerle restricciones, tales como la de prohibir que se transmitan "noticias, informaciones o comentarios relacionados con el delito de secuestro de que trata el Capítulo I del Título 11 del Libro Segundo del Código Penal".

No así el inciso segundo porque ninguna norma atribuye al Gobierno Nacional, durante el estado de sitio, facultad para legislar en los términos en que lo hace tal ordenamiento, o sea, que las sanciones previstas por el artículo 17 de la Ley 74 de 1966 pueden imponerse a los infractores del artículo 1º del Decreto 653.

El artículo segundo es constitucional en cuanto le impone la obligación a determinados funcionarios para que velen por el estricto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo primero; pero no lo es la disposición relativa a que tales funcionarios "aplicarán las sanciones previstas en él", porque ninguna norma constitucional, legal o del Derecho de Gentes le da capacidad al Gobierno Nacional para legislar sobre ese extremo.

Julio Salgado Vásquez.

ESTADO DE SITIO

El Decreto 541 encaja dentro de las facultades del artículo 121 de la Carta. — Constitucionalidad del Decreto legislativo número 541 de 1976, “por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 13 de 5 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 5 de mayo de 1976

1. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros del Despacho, dictó el Decreto legislativo número 541 de 23 de marzo de 1976, “en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo número 1249 de 1975”. Por medio de él “se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”. Su texto es el siguiente:

“Artículo 1º Quienes, reunidos tumultuariamente, perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales, realicen reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales, obstaculicen el tránsito de personas o vehículos en vías públicas, escriban o coloquen leyendas o dibujos ultrajantes en lugar público o abierto al público, inciten a quebrantar la ley o a desobedecer la autoridad, desobedezcan orden legítima de autoridad, u omitan sin justa causa prestar el auxilio que ésta les solicite, incurrirán en arresto incommutable hasta de ciento ochenta (180) días, que será impuesto, mediante resolución motivada, por los Alcaldes Menores de la ciudad de Bogotá y por los alcaldes de los demás municipios del país.

“Artículo 2º A quienes promuevan, dirijan u organicen cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo anterior, se les aumentará hasta en el doble la sanción allí prevista.

“Artículo 3º Contra las resoluciones a que se refieren los artículos anteriores sólo podrá inter-

ponerse el recurso de reposición. Cuando las circunstancias de orden público lo permitan, el funcionario que impuso la sanción podrá, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, revocar la medida adoptada.

“Artículo 4º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, deroga el Decreto legislativo 1533 de 1975 y suspende las demás disposiciones que le sean contrarias”.

2. En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del citado precepto, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con oficio número 5684 de la misma fecha, se ha remitido el mencionado ordenamiento a la Corte, para efectos de que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

3. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, el negocio en cuestión se fijó en lista por el término de tres días en la Secretaría General de la Corte. Los ciudadanos Ananías Castaño L., Jairo Arroyo L. y Alcibiades Silva C., estudiantes de leyes y jurisprudencia de la Universidad Incca de Colombia, y Fernando Mesa Morales, dentro del término señalado, en sendos escritos, impugnan el decreto en cuestión, por considerarlo violatorio de la Constitución, de modo específico, respecto de las garantías procesales definidas en el artículo 26.

4. La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación y, a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público.

5. Las contravenciones previstas en el artículo 1º del Decreto 541, para tiempos de normalidad tienen un tratamiento legal en el Código Nacio-

nal de Policía y de modo especial en el Decreto-ley 522 de 1971. Las respectivas disposiciones, por virtud de lo ordenado en el artículo 4º, quedan suspendidas, y en su lugar se aplican las del decreto legislativo dicho.

6. Considera la Corte que las normas que ahora revisa son conducentes para el restablecimiento del orden público, y por consiguiente, encajan dentro de las facultades que le confiere al Presidente de la República el artículo 121 de la Constitución.

7. Respecto de la impugnación, basada en supuesta violación del artículo 26 de la Constitución, se observa: el Decreto legislativo número 814 de 29 de abril de 1976 ordena: "Artículo 1º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto legislativo 541 de 1976, el procedimiento para la aplicación de las sanciones a las conductas previstas en los artículos 1º y 2º del decreto citado, será el establecido en el artículo 228 del Decreto extraordinario 1355 de 1970, Código Nacional de Policía". Además, de acuerdo con el mismo Decreto 541, artículos 1º y 3º, la resolución sancionadora debe ser motivada, o sea que se exige una previa comprobación de la conducta ilícita y de la consiguiente responsabilidad individual; y contra ella procede el recurso de reposición con el fin de que se revoque o modifique.

8. Por el artículo 4º se deroga expresamente el Decreto legislativo número 1533 de 1975, que para la represión de las infracciones a que se refiere el artículo 1º del Decreto 541, señalaba un procedimiento de carácter colectivo.

9. Por lo expuesto, el Decreto legislativo número 541 de 23 de marzo de 1976, que se revisa, se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse.

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 número 541 de 23 de marzo de 1976, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, José María Esquerri Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo

González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buítrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Aclaración de voto.

He firmado la sentencia anterior sin salvedad de voto por cuanto estoy de acuerdo con la parte resolutive de la misma.

Empero respecto a la motiva debo aclarar que si estimo que el Decreto 541 de 1976 es constitucional lo hago en consideración de que forma un todo inescindible con el Decreto 814 de este mismo año que establece el procedimiento a seguir para sancionar las infracciones de que trata el ordenamiento primeramente mencionado.

De no haberse proferido el segundo, el Decreto 541 sería inconstitucional por cuanto permitiría imponer sanciones sin juicio previo, situación que vendría a vulnerar el artículo 26 de la Carta.

Remediada esta omisión por medio del Decreto 814 ya citado, se subsana el defecto constitucional que se anota.

Luis Enrique Romero Soto, Magistrado Corte Suprema de Justicia.

Bogotá, mayo 10 de 1976.

Salvamento de voto.

Con los debido respecto y acatamiento a las mayoría de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, me he visto precisado a salvar el voto en cuanto a la anterior sentencia, que declara la exequibilidad total del Decreto legislativo 541 de 1976 (23 de marzo), respecto a la frase de su artículo 1º que dice: "...que será impuesto mediante resolución motivada..." por las siguientes razones:

a) El artículo 26 de la Carta ordena que "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". El decreto cuestionado señala, para el futuro, las infracciones y

las penas correspondientes, así como también el juzgador competente; pero se abstiene de señalar un verdadero procedimiento, pues si un "juicio" requiere oír al sindicado y para expedir la "resolución motivada" no se establece, como era de rigor puesto que el artículo 4º deroga el Decreto legislativo 1533 de 1975 que contenía el procedimiento, se incumple la última parte de la norma constitucional transcrita.

b) El Gobierno, implícitamente, comparte este criterio. En efecto, por medio del Decreto legislativo 814 de 1976 (29 de abril) completó el Decreto 541 en comentario, señalando para la imposición de las penas en él contempladas, respecto a las contravenciones allí establecidas, un procedimiento rápido, como lo requiere la emergencia de orden público que se trata de salvar, pero cabal puesto que no se desconoce el derecho de defensa del infractor. En mi sentir, este último estatuto forma con el anterior una proposición jurídica completa, que impide el estudio separado de los dos decretos, como es doctrina constante de la Corte; o, si así no fuere, derogó la parte que señalé inicialmente como inconstitucional —aún admitiendo que ella contiene un procedimiento propio de un juicio— por lo que se está en presencia de un caso de sustracción de materia para fallar, como también lo ha venido sosteniendo la corporación. En cualquiera de los dos eventos dichos, pues, la Corte ha debido abstenerse de fallar sobre el particular. La sola mención que en la sentencia se hace sobre que la falta de procedimiento la subsanó el Decreto legislativo 814 ya mencionado, no desbarata la anterior argumentación; por el contrario, en mi modesto sentir, lleva a la Corte a un prejuicio sobre este último estatuto.

c) Estoy de acuerdo con lo resuelto por la Sala en todo lo demás, es decir, con la exequibilidad del artículo 1º, excepción hecha de la frase indicada inicialmente, y de los preceptos 2º, 3º y 4º.

Aurelio Camacho Rueda.

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez.

Las razones jurídicas que existen para considerar inexecutable el Decreto extraordinario 541 de 23 de marzo de 1976, son las que se expresan a continuación:

1. Viola el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia porque ninguna de sus normas autoriza al Gobierno Nacional para tomar la determinación de aumentar las sanciones para va-

rias contravenciones, y la de sustituir, en otras, la pena de multa por la de arresto. En los artículos 28, 33, inciso 3º del 38, inciso 1º del 42, 43, 61 y 206 —que son las únicas disposiciones de la Constitución que capacitan al Gobierno para legislar sobre las materias contempladas en ellos—, no quedó incluida la autorización para aumentar las penas de las contravenciones, o para convertir sanciones pecuniarias en privativas de la libertad.

Ninguna ley ha señalado las facultades que tendría el Presidente de la República durante el estado de sitio, dentro de las cuales habría podido quedar incluida la atribución de aumentar las sanciones de las contravenciones, o de reemplazar las pecuniarias por otras restrictivas de la libertad. Entre otras razones, porque nunca se ha desarrollado en una ley el artículo 121.

Tampoco se sabría cuáles serían las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que hubieran podido servirle de fundamento al Presidente legislador para expedir el Decreto 541.

Con la declaratoria del estado de sitio, el Presidente queda investido de la facultad legislativa, pero no de manera ilimitada sino dentro de los linderos precisos del primer inciso del artículo 121, como lo son las leyes que le den facultades durante el período de perturbación del orden público, las normas constitucionales atrás mencionadas y las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que rigen la guerra entre naciones.

Esto significa que los poderes del estado de sitio no son discrecionales sino sometidos a las reglas del derecho.

2. En la hipótesis de que el Decreto 541 fuera exequible, porque alguna norma constitucional, legal o del undívago Derecho de Gentes sirviera para darle piso jurídico, también resultaría violatorio del artículo 26 de la Carta.

En efecto, las sanciones contempladas en dicho decreto se toman de plano. El Diccionario de la Academia de la Lengua define la expresión "de plano" diciendo: "Dícese de la resolución judicial adoptada sin trámites". Y es de plano, porque la obligación que tiene el alcalde de motivar la resolución mediante la cual puede fulminar una sanción de arresto hasta por el término de un año, no es un trámite. Y el artículo 26 de la Carta ha establecido el debido proceso, como garantía que asegura el derecho de defensa de todo acusado. En cambio, el Decreto 541 facultó a los alcaldes para que encarcelen, hasta por el término de un año, a personas que no fueron oídas ni vencidas en juicio, mediante alegaciones y la producción de elementos probatorios.

Pero se ha dicho que la obligación de motivar la resolución condenatoria, y el recurso de reposición previsto por el artículo 3º, reemplaza el debido proceso, o constituyen el debido proceso. Tal planteamiento es erróneo porque el derecho de defensa tiene que ejercerse antes de la condena y no después. Por ejemplo, al condenado, según los términos del Decreto 541 se le ha privado del derecho de producir pruebas; se le ha negado la oportunidad de formular sus alegaciones. El debido proceso es el trámite anterior a la expedición de la condena.

3. El artículo 4º del Decreto 541 reza: "El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, deroga el Decreto legislativo 1533 de 1975 y suspende las demás disposiciones que le sean contrarias".

El inciso 3º del artículo 121 de la Constitución dispone que el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los decretos legislativos, sino únicamente suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio.

Al tenor de esta norma, ha habido una evidente falta de técnica jurídica en la elaboración del artículo 4º del Decreto 541, porque ha debido expresarse cuál o cuáles leyes se suspendían, para estar en capacidad de determinar si esa suspensión está autorizada por la Constitución, alguna ley o los principios del Derecho de Gentes. Suspender todas las disposiciones que sean contrarias al Decreto 541, sin expresar cuáles son, implica desconocer el mandato del inciso 3º del artículo 121, porque se echa mano de una generalidad inadmisibles. El Gobierno puede suspender determinadas leyes, pero no un conjunto de ellas, sin que pueda precisarse cuáles son, tal como lo hace el artículo 4º del Decreto 541. Las facultades legislativas del Presidente no pueden rebasar el estrecho marco del artículo 121 de la Carta. La suspensión indeterminada de toda ley, autoriza a los funcionarios para implantar un régimen que no es el propiamente jurídico.

4. El Decreto 541 viola el numeral 9º del artículo 187 de la Carta, porque a las Asambleas Departamentales se les ha atribuido "reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal", y ningún texto constitucional faculta al Gobierno para suspender ese mandato.

En la motivación de la sentencia que declaró la exequibilidad se afirma: "5. Las contraven-

ciones previstas en el artículo 1º del Decreto 541, para tiempos de normalidad tienen un tratamiento legal en el Código Nacional de Policía y de modo especial en el Decreto-ley 522 de 1971". Si esto es así, el artículo 4º del Decreto 541 suspendió la vigencia de los artículos que describen las mencionadas contravenciones. Como se trata de artículos pertenecientes a leyes, el Gobierno debió informar cuál norma constitucional o legal, o qué principio del Derecho de Gentes, lo autoriza para llevar a cabo esa suspensión.

5. El artículo 3º del Decreto 541 dispone: "Cuando las circunstancias de orden público lo permitan, el funcionario que impuso la sanción podrá en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, revocar la medida adoptada".

En firme una condena en lo penal, cesa la competencia del funcionario o entidad que la profirió para pronunciarse sobre ella. La única excepción consiste en la revisión de las sentencias ejecutoriadas, por la Corte Suprema de Justicia.

Pero en tratándose de delitos políticos, la Constitución faculta al Congreso para que, por medio de una ley, conceda amnistías o indultos generales (artículo 76, numeral 19), y al Presidente de la República le atribuye la competencia de conceder, en cada caso particular, los indultos (artículo 119, numeral 4º). Como el artículo 3º del Decreto 541 faculta a los alcaldes para revocar las resoluciones de condena ejecutoriadas "cuando las circunstancias de orden público lo permitan", parece que a las contravenciones regladas por el mencionado decreto se les da tratamiento similar al de los delitos políticos, pero con la anomalía de que la revocatoria de las resoluciones condenatorias ejecutoriadas se adopta sin ley que lo autorice y por una autoridad distinta al Presidente de la República.

6. El artículo 1º del Decreto 541 considera como contravención el comportamiento de "quienes, reunidos tumultuariamente... inciten a quebrantar la ley, o a desobedecer la autoridad". Esas conductas son las descritas por el Código Penal en sus artículos 209 (incitación a cometer delitos) y 210 (apología del delito).

Convertir delitos en contravenciones es función que ninguna norma ha acordado al Gobierno durante el estado de sitio, por cuya razón también es inexecutable la disposición mencionada.

Julio Salgado Vásquez.

Aclaración de voto.

Voté de modo afirmativo la parte resolutive de la sentencia, por cuanto, si bien el Decreto 541 a que ella se refiere, en mi concepto, era violatorio del artículo 26 de la Constitución Nacional, tal vicio quedó subsanado con la expedición del Decreto número 814 de 29 de abril de 1976, por medio del cual se estableció un procedimiento para la imposición de las sanciones de que trata el primero.

Y voté afirmativamente la parte motiva, en el convencimiento de que serían suprimidas las consideraciones que se hacían para deducir la consagración de un "procedimiento" de la exigencia de que la resolución fuera motivada y de que ésta pudiera impugnarse mediante recurso de reposición. Como así no se hizo, sino que simplemente se adoptó otra forma de redacción con la que se pretende significar lo mismo, me veo obligado a disentir en ese aspecto de la opinión mayoritaria, pues sigo creyendo que *la circunstancia de que el funcionario deba exponer o explicar las razones en que basa su decisión —que nada más que a eso responde, en el lenguaje legal y jurídico, la necesidad de motivar una providencia— y la de que ésta pueda recurrirse únicamente ante quien la dictó, no constituyen un verdadero y adecuado procedimiento ni garantizan, siquiera en mínima parte, el invulnerable derecho de defensa de que debe gozar todo ciudadano.*

Con todo respeto,

Juan Maniel Gutiérrez Lacouture.

Aclaración de voto.

Aclaro mi voto en relación con la parte motiva, por cuanto considero que al disponer el artículo 1º del Decreto 541 de 1976 que la sanción que contempla será impuesta por resolución motivada, no consagra un procedimiento, sino que reafirma el principio general, adoptado en nuestra Constitución, de que toda decisión judicial debe ser motivada, y aun cuando dicha pena de arresto corresponde imponerla según el decreto a funcionarios administrativos, no por ello deja de tener ese carácter la providencia respectiva.

Por otra parte al derogar el artículo 4º del Decreto 541 de 1976 el Decreto 1533 de 1974 que había suspendido el procedimiento ordinario éste recobró su vigencia y por lo tanto era el aplicable para sancionar las infracciones a que se

refiere el Decreto cuya revisión constitucional se hace por la Corte.

Fecha ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

Salvamento de voto de los Magistrados José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón

Respetuosamente disintimos de la decisión de mayoría por las razones que siguen :

1. El Decreto 541 de 1975 es violatorio del derecho de defensa, pues no se prescribe en él procedimiento alguno para oír a los acusados. Y para privarlos de libertad basta con que el respectivo alcalde así lo ordene en resolución motivada, contra la cual solamente cabe el recurso de reposición.

2. La sentencia afirma que la motivación entraña el análisis de los hechos probados sobre los cuales debe sustentarse la resolución condenatoria. Pero el decreto no lo dice y exige solamente que los funcionarios motiven sus resoluciones. Sobra advertir que la motivación es requisito obligatorio de todas las decisiones judiciales, sin embargo, de lo cual no es parificable con el derecho de defensa ni con el debido proceso cuya suma sintetiza cabalmente el artículo 26 de la Constitución Política.

3. *La decisión de mayoría hace consistir la constitucionalidad de la norma sometida al control automático de la Corte, en que con posterioridad a su expedición el Gobierno dictó el Decreto 814 de este mismo año, por medio del cual se establece el procedimiento que debe seguirse por los funcionarios competentes para aplicar las sanciones de que trata el ordenamiento cuya exequibilidad se juzga. Es decir, que reconoce tácitamente que sin su complemento posterior, el Decreto 541 es inconstitucional.*

4. *Sabe el sentido común que la norma complementaria o aclaratoria forma un solo cuerpo con la norma complementada o aclarada, por lo cual debieron estudiarse en su conjunto, y no como se hizo, separadamente, prejuzgando de paso la constitucionalidad de la norma complementaria, cuyo examen no ha realizado el plenario de la Corte. Se acusa por este modo el predominio de lo circunstancial, con olvido de que los decretos dictados por el Ejecutivo Legislador tienden al mismo fin de prescribir unas contravenciones y establecer los procedimientos para su aplicación.*

5. Se procedió así por la mayoría, so pretexto de que los trámites para el juzgamiento de la

norma complementaria no se habían agotado aún y se declaró exequible el Decreto número 541 a sabiendas de que su virtud estaba pendiente de la que pudiera sobresalirle de la declaratoria de constitucionalidad que deberá recaer ahora, inexcusablemente, sobre el Decreto 814, pues a él alude la decisión para justificar el fallo de exequibilidad que motiva nuestro disentimiento.

José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario D'Filippo.

Salvamento de voto.

La inexecutable del Decreto 541 de 23 de marzo de 1976, tal como fue aprobado por la mayoría de la Corte, se puede destacar del siguiente modo:

1. El Decreto 541 de 1976 omitió considerar en forma clara un aspecto fundamental: el procedimiento a seguirse para imponer las sanciones en él previstas. La naturaleza de sus contravenciones, no daba lugar a acudir el trámite señalado en el artículo 228 del Decreto 1355 de 1970, y por la interferencia del Decreto 1533 de 1975, y la mantenida tendencia de fijar siempre el procedimiento para casos especialmente regulados durante el estado de sitio, quedaba excluida la ritación prescrita en el artículo 71 del Decreto 522 de 1971. Esto es tan cierto que el Decreto 814 de 1976, artículo 1º, vino a subsanar esta situación. De otro lado, el Decreto 541 de 1976 apenas recogía del Decreto 1355 de 1970, lo de la resolución motivada que, como se verá adelante, no constituye ningún procedimiento, olvidando lo esencial: "... se pronunciará después de oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiera aducir durante el interrogatorio celebrado en el Despacho del Alcalde o del Inspector". Entiendo que el Gobierno, al derogar el Decreto 1533 de 1975 que consagraba un derecho de defensa precario pero de relativa eficacia, no buscó simplemente aumentar las penas de arresto sino llevar la actuación a un límite de inaceptable celeridad, prescindiéndose de la reducida posibilidad de defensa consagrada en el Decreto 1533 de 1975. En este aspecto los salvamentos de voto de los Magistrados Gutiérrez Lacouture, Velasco Guerrero, Bernal Pinzón, Alario D'Filippo, Barrera Domínguez y Camacho Rueda, denuncian una realidad incuestionable.

2. *Motivar una providencia no constituye procedimiento alguno. Los salvamentos de los Magistrados Gutiérrez Lacouture, Velasco Guerrero, Bernal Pinzón, Barrera Domínguez, Alario D'Filippo y Salgado Vásquez, en este punto, los comparto. No puede darse una decisión sin que en ella se expongan sus razones. Es una exigencia constitucional (artículo 163). El procedimiento se dirige a permitir la producción de descargos o contraprueba, a posibilitar la demostración de inocencia o la menor responsabilidad. Y para que tenga idóneo efecto, debe anteceder a la providencia. Sólo así representa eficacia y cumple con el requisito constitucional del debido proceso. Consagrar un recurso de reposición, es establecer el procedimiento pero a partir de la decisión; no antes. O sea, que el derecho de defensa se ha desconocido al principio y tratado de restablecer al final. La inconstitucionalidad estricta, entonces, en su omisión al comienzo y en no preexistir a la sanción. Pero ¿qué efecto logra una impugnación de esta naturaleza si carece de pruebas que invocar y no dispone de término para proponerlas? Es pedir sobre nada y hasta para nada. Las razones del juzgador no pueden ser contratadas y solamente prosperará el recurso en la medida en que la omnimoda y subjetiva voluntad de aquél quiera mudarse.*

La revocatoria posterior, "cuando las circunstancias de orden público lo permitan", es un halago paternalista pero no un derecho objetivo. La posibilidad de revocar medidas policivas constituye una buena política legislativa en esta clase de infracciones que no están destinadas a perdurar indefinidamente, ni siquiera por largos períodos, y que contemplan fenómenos sociales de mermada entidad. Nada nuevo se dice en este punto. Aquí se ha querido consagrar una benevolencia gubernativa, que no tiene más pauta que el inescrutable designio del funcionario, movido por intereses propios a otras órbitas. Sí, porque ni siquiera se ha dicho que la variación en las condiciones del orden público guarden relación con las conductas que llevaron a la imposición de la pena, o que actúen en el mismo escenario geográfico. Es así como si en Bogotá, en donde aconteció el motivo de sanción, variaron las condiciones de orden público, pero no en Medellín o en Pasto, la tranquilidad del primer lugar no aprovecha (jamás ha aprovechado una tan fundamental variante como para circunscribir regionalmente el estado de sitio) en este sentido; si al estudiante sancionado le beneficia la paz docente ni la agitación obrera o la de los transportadores se despierta o acrece. Se coloca al penado como dueño de una situación sobre la cual no

tiene ascendiente ni control. Los factores de revocación resultan hipotéticos.

3. La única manera de obviar esta manifiesta nota de inconstitucionalidad del Decreto 541 de 1976, era unificar la decisión, dando una espera a su estudio mientras el Decreto 814 de 1976 concluía su trámite. No pocos Magistrados expresamos esta necesaria alternativa. El salvamento de voto del Magistrado Camacho Rueda, al que adhiero, explica adecuadamente la hipótesis de la "proposición jurídica completa". Valga este complemento: la Corte no accedió a tan juiciosa solicitud porque se quebrantaba el procedimiento propio a esta especial competencia. Se crearon perjudiciales contradicciones, pues se festinó la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 814 de 1976 (no pocos votaron el Decreto 541 de 1976 por la acción purificadora que aquél ejerció) al punto que muchos reconocimos, cuando se le analizó separadamente, una real sustracción de materia. Se anticipó su constitucionalidad. Medítese, entonces, en la consistencia de la apresurada constitucionalidad del Decreto 541 de 1976 (corregida a expensas del Decreto 814 de 1976) si este segundo decreto hubiera sido derogado antes de recibir aprobación, o que lo fuera autónomamente después de producirse ésta. La Corte debe admitir que los términos del artículo 214 de la Constitución, operan rigurosa e ininterrumpidamente, si no hay factores que puedan alterarlos. La fuerza mayor, el caso fortuito, y otras influyentes circunstancias, tienen incidencia en esta cuestión. ¿Qué sería de la discusión empatada o la enfermedad inesperada de varios miembros de la corporación, bordeándose ya el límite de ese término? ¿Qué de la necesidad de sortear conjueces? Todo esto indica que la fatalidad de esos términos no es dogma. Por eso hay que entender que la adición del Decreto 541 de 1976, cumplida por el Decreto 814 de 1976, integra una proposición jurídica indivisible y constituye un fenómeno de similar jerarquía a los indicados, que propicia e impone una nueva solución como la que no pocos Magistrados, acudiendo al sentido común, recomendaron. No hay porqué pensar en dilaciones pretextadas o sucesivas demoras por decretos en cascada que van dejando partes para ulterior regulación, porque la oficiosidad que consagra el artículo 121, penúltimo inciso, permite controlar este abuso y argucia.

Cuando tiene que sacrificarse una regla procesal, debe evitarse traumatismos. Se procura, entonces, no excluir del trámite una determinada actuación sino permitir que cada una concluya su ciclo procedimental, hasta donde ello sea fac-

tible (así acontece en acumulación de causas). Al presentarse la alternativa de posponer la decisión sobre el Decreto 541 de 1976 o precipitar la del Decreto 814 de 1976, se observó que resultaba más procedente suspender el estudio del primero que acelerar una opinión sobre el segundo, para no excluir alegaciones de terceros, interesados en la guarda de la Constitución. Por eso al votarse el Decreto 814 de 1976, se destacó que ya éste se había declarado constitucional al incorporarse en la primera de las resoluciones. Y ciertamente, el Decreto 541 de 1976, logró la mayoría por la consideración expresa que se hizo del citado Decreto 814 de 1976 (ver salvamentos de Romero Soto, Velasco Guerrero, Bernal Pinzón, Barrera Domínguez y Alario D'Filippo).

4. Pero hay, al menos para mí, un aspecto de suma importancia en el ejercicio de esta clase de facultades extraordinarias. Constantemente se acude al buen juicio del Gobierno como regla de oro para apreciar la necesidad y conveniencia de estos decretos. El sabe cuáles son los apremios del orden público, en proyección y remedios. La tesis sólo puede apoyarse en la medida en que se admita igual posibilidad para la Corte. Porque lo que está mal es que eso del buen sentido sólo corresponda al Gobierno para dictarlos y no a la Corte para juzgarlos.

5. La exacerbación de penas, como pasar de 30 días a seis meses, no es medida de buen juicio ni compatible con el estado de sitio, al menos para la recuperación de la normalidad perdida. El salvamento de voto del Magistrado Salgado Vásquez, expresa acertadas glosas en este punto. Se ha dicho que la función policíva no tiene límite constitucional y por tanto puede ejercerse omnímoda y frenéticamente. Esta es concepción dañina y lo que es más, sin respaldo de la correcta interpretación del todo normativo constitucional. Al amparo de una turbación del orden público no puede decirse que el delito sea menos grave que la contravención administrativa o que ésta pueda castigarse tan severamente que la duración de su pena comprenda un período presidencial. A más de esa jerarquización de infracciones (delito-contravención) hay una cuestión de vital trascendencia. Si el estado de sitio es fenómeno transitorio, no es posible que bajo su imperio se dicten medidas permanentes, indefinidas, perdurables. Ellas tienen que amoldarse a una característica de transitoriedad, de temporalidad. De no, ocurrirá, como se está presentando con el ejercicio de funciones policívas y de Justicia Penal Militar, que se redactan y aplican estatutos de vasta duración y amplísima pro-

yección, cuando los problemas afrontados son eminentemente pasajeros y fugaces. La Constitución sólo autoriza un ejercicio precario de funciones y nunca uno de notas cuasi-interminables.

6. No parece que el Gobierno tuviera una política legislativa profunda y ordenada para responder a las eventualidades de un crítico estado de sitio. Tal vez esto suceda porque el Ministerio de Justicia, al que debiera dejársele la dirección y concierto de esta compleja labor jurídica y dotársele de recursos adecuados, tiene que subordinarse a otros organismos más beligerantes (Ministerios de Gobierno, de Defensa, DAS, etc.). Esta falta de unidad de acción se traduce en las vicisitudes de la legislación que empieza por descartar la aplicación de estatutos de tiempo de normalidad (tan eficaces o más que los expedidos en virtud del 121, pues no alcanzó a precisar la inutilidad de los Decretos 1355 de 1970 y 522 de 1971) y termina por no acertar si la Justicia Ordinaria debe ser lanzada a las tinieblas, o si la Penal Militar debe ocuparse de todo, o si la función policiva resulta más valedera, o si el Ministerio Público no debe intervenir para nada en estos procedimientos especiales, tan susceptibles de exponer a grave menoscabo fundamentales garantías.

Nótese cómo considerable grupo de delitos del Código Penal no alcanzan el mínimo de seis meses de sanción que ahora prodiga el Decreto 541 de 1976. Valga este curioso ejemplo: El funcionario o empleado público que obligado, por razón de servicio, a actuar en auxilio de los demás,

no lo hace, se le impone multa —artículo 172 C. Penal—, al paso que el particular, en el Decreto 541 de 1976, que incurre en igual comportamiento, se expone a un arresto de 180 días. El Decreto 522 de 1971, en lo de obstruir el tránsito de personas o vehículos, escribir leyendas ultrajantes, incitar a quebrantar la ley, desobedecer a la autoridad o la orden legítima o negar auxilio, sancionaba el comportamiento individual, monosubjetivo. Pero el Decreto 541 de 1976, obediente a la tendencia de omnicomprender múltiples y diferentes acciones en una sola disposición, pluralizó el agente activo (“quienes”), y les exigió actuar desordenada y colectivamente (“reunidos tumultuariamente”). Muy difícil veo la aplicabilidad de este decreto a muchas de las actividades que se quería controlar, pues, contra toda lógica, el autor de leyendas afrentosas, el que rehuse prestar ayuda, etc., va a tener que obrar conjuntamente y de modo tumultuario, para poder ser sancionado.

Creo, entonces, que es exigencia constitucional moderar el exceso de las medidas policivas y, particularmente, la exasperación de penas. No pueden éstas trastocar el orden de delito y contravención, para volver de más jerarquía y mayor daño la contravención, ni menos pasar la atribución de su ámbito temporal y transitorio, a un estadio que se insinúa como perdurable y permanente.

Con todo comedimiento, me separo así de la opinión mayoritaria de la Corte.

Gustavo Gómez Velásquez.

PLATAFORMA CONTINENTAL

Sólo puede legislarse sobre ella en ausencia de derecho internacional. — Inexequibilidad del artículo 2º de la Ley 9ª de 1961, que dice: “Las disposiciones sobre Plataforma Continental, a que se refiere la presente ley, se consideran como parte integrante del derecho interno colombiano para todos los efectos jurídicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 14 de 13 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1976.

El ciudadano Camilo González Chaparro presenta demanda de inconstitucionalidad, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Carta, para que se declare inexecutable el artículo 2º de la Ley 9ª de 1961 (marzo 13), cuyo texto dice:

“LEY 9ª DE 1961

“(marzo 13)

“por la cual se aprueba la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Plataforma Continental.

“El Congreso de Colombia, visto el texto de la Convención sobre la Plataforma Continental, y que a la letra dice:

“.....

“*Decreta:*

“Artículo 2º Las disposiciones sobre Plataforma Continental, a que se refiere la presente Ley, se consideran como parte integrante del derecho interno colombiano ‘para todos los efectos jurídicos’ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944.

“Dada en Bogotá, D. E., a 8 de febrero de 1961.

“.....”

(“Diario Oficial” número 30472 de marzo 21 de 1961).

Afirma el actor que la norma acusada infringe los artículos 3º, penúltimo inciso, 76-18, primer inciso, y 120-20 de la Carta Política.

En cuanto a la violación del artículo 3º dice el demandante:

“...la norma acusada configura un desvío de poder o bien incompetencia del legislador frente al artículo 3º de la Carta. La norma superior le da al Congreso la atribución de aprobar tratados o convenios sobre Plataforma Continental, por una parte, y por otra, la de legislar sobre esa porción territorial en ausencia de tratados que lleven la aprobación legislativa, pero la Constitución no le confiere al Congreso el poder de legislar en presencia de tratados sobre plataforma submarina aprobados por el propio Congreso. En otras palabras, una vez aprobada la Convención, el legislador colombiano perdió su competencia para legislar sobre la Plataforma Continental, según el precepto 3º de la Carta. De tal manera, al intentar hacer del convenio aprobado una ley colombiana ‘para todos los efectos jurídicos’, legislando así sobre la misma materia, la disposición atacada más allá de donde la Constitución le presta validez a los actos del legislador y, habiendo éste actuado ‘ultra vires’, se diría que la norma en que se concreta tal conducta está viciada de inconstitucionalidad”.

“Por lo que se refiere a las otras normas que señala como violadas, dice:

“... en su efecto específico, infringe el primer apartado de la cláusula 76-18, por cuanto ésta consagra el carácter obligatorio de los convenios internacionales, del cual se abstrae ese artículo al contrariar consecuencias ineludibles de la convención ginebrina sobre la Plataforma Continental. Igualmente, cuando el texto impugnado priva a un acto del Derecho de Gentes, como lo es la convención aludida, de su carácter distintivo de ser el resultado de una concurrencia de voluntades y de efectos comunes para convertirlo en unilateral se precisa concluir que es incompatible con los artículos 76-18 y 120-20 de la Constitución”.

El Procurador General adhiere a la petición del demandante con fundamento en la declaratoria parcial de inexecutable del artículo 1º de la Ley 7ª de 1944. Al respecto dice:

“En sentencia del 23 de octubre de 1975, la Corte Suprema declaró inexecutable el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944 en la parte de esa disposición que expresaba:

“... a menos que la ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. En este último caso, la caducidad del Tratado como ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como ley nacional”.

Y agrega:

“La norma acusada de la Ley 9ª de 1961 se limita a aplicar a un caso particular la ordenación general consagrada en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, en cuanto contemplaba la posibilidad de que la ley aprobatoria de un Tratado o Convenio determinara expresamente que las disposiciones del mismo acto de derecho internacional fueran tenidas por ley nacional”.

Consideraciones.

1ª El artículo 3º de la Constitución, en su inciso 3º dice:

“También son parte de Colombia: el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso o con la ley colombiana en ausencia de los mismos”.

La Constitución exige, pues, que la determinación de la Plataforma Continental o dominio submarino del territorio nacional se haga de conformidad con los contratos o convenios internacionales aprobados por el Congreso o por la ley colombiana en ausencia de aquéllos.

Esto significa que el constituyente colombiano defiere lo que a Plataforma Continental atañe, al derecho internacional y solamente a falta de

éste puede la ley regular esa parte del territorio nacional. Es una alternativa que tiene orden de preferencia y que el legislador no tiene competencia para regular esa materia, cuando existen tratados internacionales, entre otras razones, porque lo que es objeto del derecho internacional no puede quedar sujeto a la voluntad unilateral del legislador.

Tratados o convenios internacionales y leyes nacionales son actos jurídicos distintos de origen y elaboración diferentes; aunque el objeto de unos y otros sea, en muchas ocasiones, el mismo. Pero señalada en la Constitución la forma de regular determinada materia, al legislador no le es dado aprobar los tratados internacionales y adoptar la normatividad que contienen “como parte integrante del derecho interno colombiano para todos los efectos jurídicos”, porque el régimen de ambas legislaciones es muy diferente: la primera es producto del acuerdo de voluntades internacionales que sólo el concierto de quienes han intervenido puede modificar y la segunda es resultado de una voluntad unilateral que puede modificarse libremente.

Al respecto la Corte ha dicho: “una ley que priva a un acto del Derecho de Gentes de su rasgo distintivo de ser el resultado de un concierto de voluntades y de efectos comunes para convertirlo en unilateral, no se aviene con la Constitución”. (Sentencia de octubre 23 de 1975).

2ª *Al aprobar el Congreso de Colombia la Convención sobre Plataforma Continental suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958, durante la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre Plataforma Continental por medio de la Ley 9ª de 1961, y en ejercicio de la facultad conferida en el 76-18 de aprobar o improbar tratados o convenciones suscritas por el Presidente de la República, se cumple el mandato del artículo 3º de la Carta. Lo que no es óbice para que el legislador haciendo abstracción absoluta del tratado pueda reproducir sus cláusulas como disposiciones de una simple ley, pero sin interferir la facultad presidencial de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional.*

Los tratados (convenios, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales) por la aprobación del Congreso en virtud de facultad constitucional (76-18) adquieren la obligatoriedad propia de las leyes internas, pero su vigencia sólo empieza cuando se cumplan todos los requisitos de ese acto complejo, inclusive el canje de ratificación, o la adhesión en los tratados multilaterales. El cumplimiento total de este trámite complejo

es el que convierte en ley interna un acuerdo de voluntades internacionales, mas no la expresión de la voluntad unilateral del Congreso sobre el objeto de ese acuerdo de voluntades.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEJEQUIBLE el artículo 2º de la Ley 9ª de 1961, que dice:

“Las disposiciones sobre Plataforma Continental, a que se refiere la presente Ley, se consideran como parte integrante del derecho interno colombiano para todos los efectos jurídicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944”.

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Mendoza y Mendoza, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.



ESTADO DE SITIO

Se suspenden y reemplazan de modo transitorio normas de procedimiento penal. — Constitucionalidad del Decreto 756 de 1976, “por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobado por acta número 14 de 13 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1976.

Agotada la tramitación de rigor sin escritos de respaldo o de impugnaciones, debe la Corte resolver sobre la constitucionalidad del siguiente decreto:

“DECRETO NUMERO 756 DE 1976
“(abril 23).

“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 confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º En las investigaciones que se adelanten por los delitos de secuestro, asociación para delinquir, infracción al Estatuto Nacional de Estupefácticos o delitos conexos con ellos, la indagatoria deberá recibirse a la mayor brevedad posible, dentro de los seis días siguientes a aquel en que el capturado haya sido puesto a disposición del juez. Al sindicado deberá mantenerse privado de comunicación hasta tanto se le haya recibido indagatoria.

“Si ésta no hubiere sido recibida en el término previsto en el inciso anterior, vencido tal término el juez levantará la incomunicación.

“Artículo 2º Terminada la indagatoria o vencido el término señalado en el artículo anterior, la situación del aprehendido deberá definirse a más tardar dentro de los diez días siguientes, decretando la detención preventiva, si hubiera pruebas que la justifiquen, u ordenando su libertad inmediata. En este último caso no podrá imponerse la caución, a menos que subsista algún indicio contra el indagado, evento en el cual el juez podrá obligarlo a presentarse periódicamente a su despacho, o al de un funcionario judicial o de policía de su domicilio, so pena de multa hasta de \$ 10.000.00, graduada de acuerdo con su posición económica.

“Artículo 3º Los términos previstos en los artículos anteriores se aumentarán hasta en otro tanto si hubiere más de dos capturados en el mismo proceso y la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha.

“Artículo 4º Los directores de los establecimientos carcelarios sólo podrán hacer uso del derecho que le confiere el artículo 438 del Código de Procedimiento Penal, para poner en libertad a las personas capturadas, una vez vencido el término señalado en este Decreto para resolver la situación jurídica.

“Artículo 5º Para efectos de lo dispuesto en este Decreto se suspenden las normas del Código de Procedimiento Penal, Código de Justicia Penal Militar y demás disposiciones legales que regulan esta materia en cuanto le sean contrarias.

“Artículo 6º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 23 de abril de 1976”.

El acto que se revisa aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros, lo que satisface una exigencia prevista por el ar-

título 121 de la Constitución para darle carácter obligatorio. Traduce, además, ejercicio de una potestad legislativa, de índole provisional, que depara al Gobierno la expedición del Decreto 1249 de 1975, por el cual se declaró en estado de sitio todo el país, providencia que la Corte dijo que es constitucional. La aptitud temporaria de que se hace mérito deriva del inciso 3 del artículo 121 de la Carta, a cuyo tenor el Ejecutivo pueda suspender, por medio de decretos, y en cuanto les sean contrarias, disposiciones legales que, durante la anormalidad, sean incompatibles con el mantenimiento del orden público.

A lo expuesto se ajusta el Decreto 756, pues no deroga, sino suspende y reemplaza de modo transitorio algunos textos que señalan los términos que deben observarse para recibir indagatoria desde el día en que un capturado sea puesto a disposición del juez; tiempo de incomunicación y lapso dentro del cual debe definirse la situación de sindicados en las investigaciones por ilícitos de secuestro, asociación para delinquir, infracción al Estatuto Nacional de Estupefacentes o delitos conexos con ellos; aumento de dichos términos si hubiere más de dos capturados en el mismo proceso y del fijado a los directores de establecimientos carcelarios para poner en libertad a ciertas personas. Estas prescripciones y sus pormenores se contienen en los artículos 1º a 4º del Decreto 756, cuyos artículos 5º a 6º rezan:

“Artículo 5º Para efectos de lo dispuesto en este Decreto se suspenden las normas del Código de Procedimiento Penal, Código de Justicia Penal Militar y demás disposiciones legales que regulan esta materia en cuanto le sean contrarias.

“Artículo 6º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

Las medidas referidas tienden a facilitar sus trámites, permitiendo que en casos necesarios se amplíen los términos de que tratan, por ejemplo, los artículos 434, 437 y 438 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 519, siguientes y concordantes del Código de Justicia Penal Militar; todo lo cual puede explicarse dada la abundancia de procesos por conductas punibles como las contempladas en el decreto sujeto a examen que en buena parte causaron la perturbación del orden público. Entre el propósito de restablecerle y las reglas comentadas existe vinculación conducente. Cuando hay ese enlace, las disposiciones correspondientes figuran entre las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.

En suma, el Decreto 756 se atiene a los incisos 1, 2 y 3 del artículo 121 y al ordinal 8º del canon 118, todos del Código institucional.

A mayor abundamiento cabe subrayar que los preceptos del Decreto 756, mirados en sí mismos, también se confirman a los imperativos que consagra el artículo 23 de la Constitución, a cuyos términos nadie podrá ser molestado, ni 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. Todas las disposiciones estudiadas requieren para surtir efectos mandamiento escrito de autoridad idónea, como regla general, más formalidades y motivos previos.

La Constitución encuadra y sostiene el Decreto 756.

La Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 121 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto 756 de 23 de abril de 1976, “por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Francisco José Camacho Amaya, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez. Decreto 756 de 23 de abril de 1976.

Conforme el artículo 76 de la Constitución, corresponde al Congreso hacer las leyes, pero "cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", la atribución de legislar puede ejercerla el Presidente de la República, siempre que el Congreso así lo determine mediante la expedición de una ley.

El primer problema que debe dilucidarse es el atinente al carácter con el cual obra el Presidente de la República cuando queda revestido de facultades extraordinarias. Según algunos, el Congreso delega en el Presidente la facultad de legislar, pero, según otros expositores de derecho público, no existe tal delegación porque ningún texto de la Carta autoriza al Congreso para efectuarla. Lo que ocurre es que la Constitución capacita al Presidente para legislar cuando el Congreso así lo decide. La ley de autorizaciones no implica una delegación de la función legisladora, sino un acto condición indispensable para que el Presidente pueda ejercer la facultad de legislar dada por la Constitución (artículo 76, numeral 12).

De parejo modo, el Presidente no usurpa la función legislativa cuando declara turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, o cuando declara el estado de emergencia, porque es la Constitución la que lo faculta para legislar, conforme los preceptos contenidos en los artículos 121 y 122.

En consecuencia, ni delegación ni usurpación de la función legisladora ejerce el Presidente cuando es revestido de facultades extraordinarias o cuando declarar turbado el orden público y en estado de sitio la República o parte de ella, o cuando declara el estado de emergencia.

José María Samper, uno de los artífices de la Constitución de 1886, par de Miguel Antonio Caro, y en muchas ocasiones su contendor victorioso en el seno del Consejo Nacional de Delegatarios, lo expresó con nitidez y precisión:

"Tampoco es admisible que el Congreso, a título de conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, le delegue sus propias atribuciones. Ninguna disposición constitucional autoriza semejante abuso" (Derecho Público Interno de Colombia. Edición de 1951. Tomo II, pág. 157).

Este certero pensamiento encontró cabal desenvolvimiento jurídico en Tulio Enrique Tascón cuando construyó la teoría de las facultades legislativas del Presidente, al decir:

"Sin embargo, la verdad es que cuando el Presidente de la República está revestido de facul-

tades extraordinarias, no obra por delegación del Congreso sino por derecho propio, en virtud de las facultades extraordinarias de que entonces viene a hacer uso por ministerio de la Constitución, y no por delegación del Congreso".

Tal planteamiento tiene su antecedente en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 25 de marzo de 1915:

"Cuando el Congreso, en vista de ciertas necesidades, reviste pro tempore al Presidente de la República de la facultad de gravar el consumo de ciertos artículos o de aumentar impuestos, tal autorización no implica una delegación de la facultad privativa del Congreso de establecer las rentas nacionales, sino el ejercicio de una facultad constitucional". (Cita de Tascón en su Derecho Constitucional Colombiano, edición de 1939, página 152).

Lo cual significa que la frase de José Vicente Concha de que la Constitución se había convertido en un rey de burlas, debido a las múltiples veces en que el Congreso había delegado en el Presidente de la República la atribución de hacer las leyes, es más demagógica que exacta, desde el punto de vista del estricto derecho constitucional.

El otro problema que plantean las facultades extraordinarias para legislar, ya sea como consecuencia de una ley dictada según los términos del numeral 12 del artículo 76, o de la declaratoria del estado de sitio o del de emergencia (artículos 121 y 122), es el relacionado con el dintorno dentro del cual deben ejercerse tales facultades.

El numeral 12 del artículo 76 expresa que no son indefinidas sino pro tempore; el 121, que sólo tiene vida durante el tiempo en que la declaración del estado de sitio tenga vigencia; y el 122, durante el lapso que se determine en el decreto de declaratoria de la emergencia, que no puede pasar de noventa días anuales.

La gran diferencia, en cuanto a su vigencia, es que los decretos provenientes de facultades extraordinarias o del estado de emergencia son verdaderas leyes de carácter indefinido, en tanto que los decretos legislativos del estado de sitio dejan de regir cuando se declara el restablecimiento del estado de sitio, por ser de carácter transitorio.

La materia sobre la cual puede legislar el Gobierno Nacional ha sido tratada con sumo cuidado por la Constitución:

En las vinculadas a las facultades extraordinarias, que se originan en el precepto del numeral 12 del artículo 76, la materia debe ser precisa. Toda generalidad e imprecisión sería contraria a la precisión que debe tener la ley que señala las

materias sobre las cuales puede legislar el Gobierno Nacional. Si el Congreso autorizara al Gobierno Nacional para legislar sobre asuntos penales, sin especificar temas, durante todo el tiempo que considerara necesario para luchar contra el delito, sin fijar un término, seguramente que la Corte Suprema de Justicia declararía inconstitucional semejante ley, porque estaría pecando de indeterminación, tanto en relación con el tiempo dentro del cual puede legislar, como sobre la materia misma, porque adolecería de imprecisión.

Durante el estado de sitio, el Gobierno Nacional tiene capacidad de legislar únicamente para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, esto es, con el restablecimiento del orden público. Pero esa suspensión debe hacerla mediante la expedición de decretos, firmados por todos los Ministros, dentro de los precisos límites del inciso primero del artículo 121: "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".

En el estado de emergencia "podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley", pero "tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

* * *

A la luz de los principios constitucionales esbozados, se pasa a examinar el Decreto legislativo 756 del 23 de abril de 1976.

Su artículo 5º dispone:

"Para efectos de lo dispuesto en este decreto, se suspenden las normas del Código de Procedimiento Penal, Código de Justicia Penal Militar y demás disposiciones legales que regulan esta materia en cuanto le sean contrarias".

El inciso tercero del artículo 121 expresa que el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los decretos extraordinarios, porque sus facultades legislativas se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio. Esto significa que es al Gobierno Nacional a quien se le ha dado la facultad de suspender los textos legales que impidan el restablecimiento del orden público. *El mandato general de que se suspenden todas las normas procesales que sean incompatibles con lo ordenado por los artículos primero a cuarto del Decreto 756 del año en curso, acarrea las siguientes consecuencias:*

a) Que se ha violado el artículo 121 porque no se ha dicho cuál o cuáles leyes se suspenden. En efecto, el Gobierno puede suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, para lo cual debe expresar concretamente cuáles son. Y esto porque la facultad legisladora del Gobierno Nacional no tiene la misma amplitud del Congreso, sino que está sometida a la camisa de fuerza de actuar en el sentido único de tomar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público. Se trata de límites precisos, como lo ordena el inciso segundo del artículo 121, porque si al Congreso le compete hacer la legislación, el Presidente está en la obligación de ceñirse a los términos constitucionales que señalan las directrices de su actividad excepcional como legislador.

b) Si en el decreto legislativo no se dice cuál es la ley suspendida, sino que se echa mano de la generalidad de ordenar que quedan suspendidas todas las leyes que sean incompatibles con lo dispuesto en el decreto en mención, la facultad que la Constitución le otorga al Gobierno Nacional de suspender leyes; se le delega a los funcionarios de instrucción criminal, como en el caso de autos, porque serían ellos los que en cada caso concreto asumirían el tremendo quehacer de declarar la suspensión de las leyes. Y esto es inconstitucional, porque la Carta no le ha atribuido al Presidente, actuando conjuntamente con todos los Ministros, ni la facultad de legislar en términos generales o indeterminados en cuanto a la suspensión de leyes, ni la de delegar en los funcionarios de instrucción criminal tal poder.

* * *

Se afirma en la motivación de la sentencia, que declaró la exequibilidad del Decreto 756, que éste amplió los términos que señalan los artículos 434, 437 y 438 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 519 y siguientes del Código de Justicia Penal Militar. Aceptando por vía de hipótesis que la Corte está en lo cierto en esa apreciación de que el Gobierno Nacional tuvo la intención de suspender los textos legales supradichos, en lo que se refiere a los términos en ellos contemplados, se plantea otro problema de inconstitucionalidad: ninguna norma de la Carta, ningún ordenamiento legal, ningún principio del evanescente Derecho de Gentes facultan al Gobierno Nacional para legislar sobre materias procesales. Recuérdese que el inciso 2º del artículo 121 establece que los decretos de estado de sitio, para ser obligatorios, deben girar dentro de la estrecha órbita que el inciso 1º traza, o sea, que el soporte jurídico de ellos no puede ser otro que

el texto constitucional, legal o del Derecho de Gentes, que faculte al Gobierno Nacional para la suspensión de las leyes incompatibles con el estado de sitio, con la exclusiva finalidad de propender por el restablecimiento del orden público perturbado por una guerra exterior o por una conmoción interior.

Los textos legales que señala la Corte, como presuntivamente reformados, que no propiamente suspendidos, por el Decreto 756 son restrictivos de la libertad personal, cuya defensa consagra el artículo 23 de la Constitución. No se entiende cómo puede el Gobierno Nacional hacer más gravosos los términos que las leyes procesales han acordado al recortar la libertad personal para facilitar las investigaciones penales, en ausencia de autorización de la Carta, la ley o el Derecho de Gentes.

El socorrido argumento de que el Gobierno Nacional no requiere de esa clase de mandatos para suspender leyes, a fin de legislar a su omnímodo talante sobre las materias que las leyes suspendidas reglamentaban, porque la guía, el propósito de defender el orden público, es insostenible por contrario al orden jurídico. Esa defensa es obligación constitucional durante toda época, sea de normalidad o de estado de sitio, porque los numerales 6 a 9 del artículo 120 en-

cargan al Presidente de la República de la jefatura de la fuerza pública para asegurar la conservación del orden interior y de la seguridad exterior. Y a nadie se le ha ocurrido sostener que, so pretexto de la conservación del orden público, o de su restablecimiento, o la de proveer a la seguridad exterior, al Presidente de la República le está permitido, en tiempos de normalidad, suspender leyes. La defensa del orden público no exige necesariamente la suspensión de leyes, porque consiste en la adopción de medidas policivas compatibles con la integridad del orden legal. Durante el estado de sitio, el Gobierno legislador puede suspender determinadas leyes, precisamente las que sean incompatibles con el restablecimiento del orden público, pero no puede hacerlo de manera discrecional sino dentro de los "precisos límites" 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".

Tales fueron las razones jurídicas que me llevaron a considerar que el Decreto 756 de 23 de abril de 1976, es inexecutable.

Julio Salgado Vásquez.

ESTADO DE SITIO

Atribución de competencia. — Constitucionalidad del Decreto número 617, “por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 14 de 13 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1976.

Para revisión constitucional, en acatamiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Carta, ha sido enviada por la Secretaría General de la Presidencia de la República una copia del Decreto 617 cuyo texto dice:

“DECRETO NUMERO 617 DE 1976

“(abril 1º)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo número 1249 de 1975,

“*Decreta:*

“Artículo 1º La facultad conferida a los alcaldes en el Decreto número 541 de 23 de marzo de 1976, podrá ser delegada por ellos en los inspectores de policía en las capitales de departamento o en las ciudades de más de cien mil habitantes.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 1º de abril de 1976”.

La copia está debidamente autenticada y el decreto aparece firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros del Despacho.

En el término de fijación en lista no se presentó escrito alguno de coadyuvancia o de impugnación.

El estado de sitio declarado para todo el territorio nacional por el Decreto 1249 de 1975, está vigente.

El decreto en revisión se limita a autorizar a los Alcaldes Menores de Bogotá y a los de las ciudades capitales de departamento o de más de cien mil habitantes, para delegar en los Inspectores de Policía la facultad de imponer las sanciones determinadas en el Decreto 541 de 1976 a quienes incurran en las conductas perturbadoras de las actividades sociales que ese mismo decreto señala.

El mencionado Decreto 541, también legislativo, fue declarado exequible en sentencia de fecha 5 de los corrientes, habiendo encontrado la Corte ajustada a la Constitución la atribución de competencia dada a los Alcaldes para hacer aplicar las sanciones por los actos de perturbación en él indicados.

La reglamentación del ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la Constitución es de competencia del legislador ordinario en época de normalidad y del extraordinario en los lapsos de turbación del orden público y de estado de sitio. En estos casos el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, asume la facultad legislativa pudiendo suspender las disposiciones legales incompatibles con el estado de sitio y creando la normatividad conducente al restablecimiento del orden perturbado.

Es obvio que para el cumplimiento o ejecución de las medidas extraordinarias, el Gobierno tiene la facultad consecuente de atribuir competencias determinadas a las autoridades administrativas, a fin de que se cumplan debidamente los objeti-

vos buscados, dentro de la previsión y procedimientos legales.

No se trata de una delegación en los términos del artículo 135 de la Carta, sino de una atribución de competencia para el cumplimiento de la legislación transitoria propia del estado de sitio.

Estas consideraciones inducen a concluir que el decreto revisado se ajusta a los preceptos de la Constitución.

Por lo cual la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto número 617, de 1º de abril de 1976, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Mendoza y Mendoza, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez. Decreto 617 de 1º de abril de 1976.

El Decreto 541 de 23 de marzo de 1976 ha dispuesto que el delito de asonada, que describen los artículos 144 del Código Penal y 128 del Código de Justicia Penal Militar, sea considerado como contravención y le dio competencia a los Alcaldes Menores de Bogotá y a los alcaldes de los demás municipios del país para aplicar las sanciones contempladas en su texto.

Mediante el Decreto 617 de 1º de abril de 1976 se ordena que "la facultad conferida a los Alcaldes en el Decreto 541 de 23 de marzo de 1976, podrá ser delegada por ellos en los Inspectores de Policía en las capitales de Departamento o en las ciudades de más de cien mil habitantes".

En el salvamento de voto que suscribí, en relación con el Decreto 541 de 23 de marzo de 1976, quedaron expuestas las razones que militan para estimarlo inexecutable. Esas razones sirven también para explicar el voto negativo que emití cuando se votó la exequibilidad del Decreto 617, las cuales vienen a aumentarse con el peligro que encarna para la libertad de los habitantes del territorio nacional poner en manos de simples Inspectores de Policía un instrumento de las características del Decreto 541. *De ahora en adelante, y hasta cuando el estado de sitio deje de regir en Colombia, los Inspectores de Policía pueden encarcelar, con un año de arresto, a las personas que consideren instigadoras de cualesquiera de las conductas descritas como sancionables por el Decreto 541, y con seis meses a los participantes en los actos antes dichos. Lo cual indica que el naufragio de la libertad se ha iniciado en Colombia.*

Julio Salgado Vásquez.

Salvamento de voto de los Magistrados José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Luna Gómez y Mario Alario D'Filippo. Decreto número 617 de 1º de abril de 1976.

Apoyamos nuestro voto negativo a la constitucionalidad del Decreto 617 de 1976, en las mismas razones que nos sirvieron para salvarlo en cuanto a los Decretos 541 y 814 del mismo año.

Como aquél es desarrollo de éstos, lo encontramos, también, abiertamente contradictorio con la Constitución Política y nos vemos obligados a apartarnos, respetuosamente, de la decisión mayoritaria.

José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Luna Gómez, Mario Alario D'Filippo.

ESTADO DE SITIO

Procedimiento para conocer y resolver los casos señalados por el Decreto 541 de 1976. — Se garantiza el derecho de defensa de los sindicatos. — Constitucionalidad del Decreto 814 de 1976, “por el cual se adiciona el Decreto legislativo número 541 de 1976”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 14 de 13 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1976.

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, ha enviado para su revisión el Decreto legislativo número 814 de 29 de abril del año que cursa, cuyo texto es así:

“Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 541 de 1976.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto legislativo número 1249 de 1975,

“Decreta:

“Artículo 1º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto legislativo 541 de 1976, el procedimiento para la aplicación de las sanciones a las conductas previstas en los artículos 1º y 2º del decreto citado, será el establecido en el artículo 228 del Decreto extraordinario 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 29 de abril de 1976”.

El Decreto viene firmado por el Presidente y todos los Ministros y tiene como antecedente el

número 1249 de 1975, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Durante el término de fijación en lista no hubo oposiciones ni coadyuvancias.

El Decreto que se revisa es complementario del número 541 de 23 de marzo de 1976, que fue declarado constitucional por la Corte en sentencia de cinco (5) de los corrientes. En efecto, como puede leerse de su texto, se trata de precisar el procedimiento que debe seguirse para conocer y resolver los casos señalados por el Decreto 541 mencionado, con lo cual se garantiza el derecho de defensa de los sindicatos por los hechos contemplados en el artículo 1º del mencionado Decreto 541. Por lo demás se trata de una medida que, en conjunto con la del decreto precitado, está enderezada al restablecimiento del orden público y tiene necesaria conexidad con él. Se arregla así al texto y propósito del artículo 121 de la Constitución, así como a sus restantes preceptos.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, DECLARA CONSTITUCIONAL el Decreto número 814 de 29 de abril de 1976, “por el cual se adiciona el Decreto legislativo número 541 de 1976”.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco José Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, Alejandro Mendoza y Mendoza, José María Esquerro Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz,

Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez. Decreto 814 de 29 de abril de 1976.

Prueba evidente de la inconstitucionalidad del Decreto legislativo 541 del 23 de marzo de 1976, es la que suministra la expedición del Decreto legislativo 814 del 29 de abril de 1976. Una de las razones que se esgrimieron contra la exequibilidad del Decreto 541 radicaba en que la ordenación de las drásticas sanciones que establece pueden tomarse de plano, sin proceso alguno. Se ha creído que esa tacha quedaría purgada con el nuevo decreto, por cuanto manda que las sanciones del 541 se apliquen a través del procedimiento descrito por el artículo 228 del Decreto extraordinario 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía).

Si el Decreto 541 es inconstitucional, según los Magistrados que salvaron sus votos, porque, en tre otras razones, no estableció ningún procedimiento previo a la condena para aplicar las exageradas sanciones que establece el 814 no puede ser tachado de inexecutable, precisamente por haber venido a llenar la omisión del 541, conforme el planteamiento de uno de los ilustres Magistrados que lo prohicieron.

Semejante argumentación no puede constituir el agua lustral jurídica que tenga la virtualidad de convertir en constitucional lo que inicialmente pecaba contra el artículo 26 de la Carta, por desconocimiento del debido proceso.

Pero si ello fuera así, permanecería incólume otra de las tachas de inconstitucionalidad que sirven para filiar el Decreto 541 como norma contraria el artículo 121 del máximo estatuto, como lo es la ausencia de norma constitucional, legal o extraída del Derecho de Gentes, que le sirva de soporte. Cuando el Gobierno Nacional ejerce la facultad de legislar, como consecuencia de los mandatos de los artículos 76, numeral 12, 121 y 122 de la Carta, los decretos que dicte deben ceñirse estrictamente a los precisos límites trazados por esas normas. *Para suspender una ley, durante el estado de sitio, se requieren dos condiciones de fondo: que la ley impida el restablecimiento del orden público, y que el Derecho*

de Gentes, una ley o la Constitución, autoricen esa suspensión.

Como no existe tal autorización, el Decreto 541 es inexecutable, como lo es también el 814 por cuanto legisla para suministrarle un procedimiento a aquél. Si la norma sustantiva está estructurada con materiales antijurídicos en cuanto que violan preceptos constitucionales, la norma procesal que tiene la finalidad de que se aplique aquella, también resulta inexecutable.

Julio Salgado Vásquez.

Salvamento de voto de los Magistrados José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Luna Gómez, Gustavo Gómez Velásquez y Mario Alarío D'Filippo. Decreto 814 de 29 de abril de 1976.

Cuando el plenario de la Corte, en ejercicio de sus competencias, practicaba el control automático de jurisdicción sobre el Decreto-ley 541 de 1976, advertimos su inconstitucionalidad en razón de que en él se prescriben conductas contravencionales y sus sanciones correspondientes, pero no se establece procedimiento alguno para su aplicación, con lo cual se viola flagrantemente el artículo 26 de la Constitución Política, que norma el debido proceso.

Así lo comprendió el Gobierno. Y casi inmediatamente después de haber expedido el decreto comentado, procedió a dictar el Decreto 814, por el cual se adiciona el primero, con miras a purgarlo de inconstitucionalidad.

Cuando ahora la Corte repasa en sentido contrario la argumentación que hizo útil para declarar arreglado a los mandamientos constitucionales el Decreto 541, y admitir executable el Decreto 814, no podemos menos que recordar la solicitud que hicimos a la mayoría para que tuviese en cuenta cómo la segunda norma era complementaria de la primera, formando con ella un solo ordenamiento, jurídico, que debía juzgarse en su totalidad.

No fuimos atendidos y se decidió sobre su exequibilidad con base en que el segundo decreto, o sea el 814, lo purificaría. Es decir, reconociendo su inconstitucionalidad.

La Corte, por mayoría, declaró ajustado a la Constitución el Decreto 814 porque prescribe el procedimiento que falta al 541. Por lo cual los Magistrados que salvamos el voto lo juzgamos claramente violatorio del Código Institucional.

Nosotros, con las mismas razones que hicimos valer para justificar nuestra inconformidad con la decisión de mayoría, sustentamos ahora nuestra discrepancia con la decisión mayoritaria, y pensamos, muy respetuosamente, que el Decreto 541 es el fundamento viciado de inconstitucionalidad

del Decreto 814, que lo adiciona con parejas consecuencias.

José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Luna Gómez, Mario Alario D'Filippo, Gustavo Gómez Velásquez.

CONGRESO

Tiene competencia para derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiera la emergencia económica o social. — Exequibilidad del artículo 28 del Decreto 2821 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 15 de 20 de mayo de 1976.

Bogotá, D. E., 20 de mayo de 1976.

El ciudadano Antonio J. del Castillo pide se declare inexecutable el artículo 28 del Decreto 2821 de 1974 (diciembre 20), cuyo texto reza:

“DECRETO NUMERO 2821 DE 1974

“(diciembre 20)

“Por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974,

“*Decreta:*

“.....

“Artículo 28. Las providencias que decidan los recursos de reposición y apelación o la que decida la consulta, no podrán corregirse sino en la forma establecida en este Decreto para las liquidaciones de revisión o de aforo”.

La infracción de la Carta Política está sintetizada por el actor, así:

“*Normas violadas.*

“La norma descrita rebasa las precisas facultades pro tempore otorgadas al señor Presidente por la Ley 23 de 1974, viola el ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución y el artículo 45 de la misma Carta, desarrollado por el Decreto 2733

de 1959 y contradice, abiertamente, el fallo de la Corte de 19 de noviembre de 1974 producto de la revisión constitucional del Decreto 2247 emitido por el Ejecutivo el 21 de octubre de 1974 con base en el artículo 122 de la Constitución y el artículo 52 de la Constitución.

En resumen las violaciones de la Carta, según el actor, se reducen a infracción del artículo 118-8 de la Constitución por rebasamiento de las facultades concedidas en la Ley 23 de 1974; desconocimiento de los artículos 45 y 52 en forma indirecta, del mismo estatuto político y contradicción de una jurisprudencia de la Corte sobre la misma materia.

En cuanto a la primera violación que merece especial atención, desarrolla su concepto así:

“La ley en cuestión no autorizó (al no mencionarlo) al Gobierno para revivir el artículo 19 del Decreto 2247 de 1974. Implica ello que la voluntad del legislador era muy clara: no aceptar la eliminación de la revocatoria directa en materia tributaria; respetar el sagrado derecho de petición contenido en el artículo 45 de la Carta y la inexecutable decretada por la Corte. Sin embargo, al autorizar el legislador revivir el artículo 33 del Decreto 2247 de 1974, dijo: ‘...el artículo 33, pero cambiando la palabra ‘reconsideración’ por ‘reposición’... lo cual, interpretada literalmente, podría llevar a la desprendida conclusión de que los actos administrativos en cuestión no están sujetos a la revisión resultante de la revocatoria directa. Pero no debe ello interpretarse así porque, entre otras cosas, se rompería la armonía jurídica ya que, si no se autorizó al Gobierno para revivir el artículo 19, mal podría habersele autorizado para revivir desde el artículo 33 de la misma prohibición contenida en aquél con respecto a la revocatoria directa. Se habría echado por tierra uno de los más importantes mecanismos del derecho de pe-

tición, principio éste considerado como sagrado en todas las modernas legislaciones del mundo”.

El Procurador General refutó la argumentación del actor en cuanto a la eliminación de la revocatoria directa, pero, en cambio, afirma que la norma acusada excede las facultades al incluir el recurso de apelación.

Son sus palabras:

“El Decreto 2247 de 1974 no contemplaba la apelación en materia tributaria. La Ley 23 del mismo año instituyó o restableció ese recurso en los términos de su artículo 4º ‘contra las providencias dictadas por las Secciones de Recursos Tributarios, cuando el monto de la liquidación impugnada o el valor de la reclamación sea superior a diez mil pesos’, reproducido por el artículo 20 del Decreto 2821 de 1974 con la autorización que ya se ha comentado y elevado hoy en su límite a once mil pesos (Decreto 2799 de 1975).

“Pero la Ley 23 nada dispuso directamente sobre la corrección de la providencia que decida la apelación, ni en forma alguna confirió facultades extraordinarias para proveer sobre este aspecto del procedimiento tributario, referido concretamente al nuevo recurso. Desde luego, ninguno de los artículos del Decreto 2247 que ordenó reproducir contenía una norma igual en este punto a la adoptada por el Decreto 2821 en su artículo 28.

“Con base en estas consideraciones y no por los motivos invocados ni por el aspecto contemplado en la demanda, conceptúo que el precepto acusado infringe el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Constitución, en cuanto al incluir el recurso de apelación se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974.

“Solicito, respetuosamente, de la Corte Suprema que declare inexecutable el artículo 28 del Decreto extraordinario 2821 de 1974, pero solo en la parte que dice: ‘y apelación’”.

La Dirección General de Impuestos Nacionales compareció, por medio de sus asesores jurídicos, a impugnar la demanda, rebatiendo tanto la tesis del actor como la del Procurador General. Oportunamente se evaluarán algunos de sus conceptos.

Consideraciones.

1ª *Antecedentes.* Es pertinente relacionar algunos que concurren al esclarecimiento de la cuestión debatida.

a) Imperante la situación jurídica de la emergencia económica según el Decreto 1970 de 1974,

el Presidente de la República expidió el Decreto número 2247, “por el cual se modifican normas procedimentales en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

En acatamiento al párrafo del artículo 122 de la Carta, en revisión de oficio, la Corte Suprema declaró inexecutable diversas normas del mencionado decreto por no tener coherencia directa y específica, ni estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. “En consecuencia, son sus términos, no se acomodan al precepto 122 de la Constitución los Capítulos I a VI, ambos inclusive, y los artículos 84 y 85 del decreto analizado”. (Sentencia de octubre 19 de 1974).

Es así como fueron declarados inexecutable los artículos 19 y 33 del Decreto 2247 de 1974 que decían:

“Artículo 19. Contra los actos individuales de determinación de tributos e imposición de sanciones sólo cabrá, por la vía gubernativa, el recurso que se consagra en el presente decreto. No tendrá cabida en materia tributaria la revocación directa establecida en el Decreto 2733 de 1959...

“Artículo 33. La providencia que decida el recurso de reconsideración, o la que decida sobre la consulta del mismo, no podrán corregirse sino en la forma establecida en este decreto para las liquidaciones de revisión o de aforo”.

b) Vencido el lapso de la emergencia económica, sin que el Gobierno dispusiese de un procedimiento adecuado para el cobro de los impuestos y sin facultad para expedirlo, solicitó autorizaciones al legislador, las que fueron concedidas por medio de la Ley 23 del mismo año (1974, diciembre 20), habiéndose agregado a la temporalidad una rigurosa precisión. En cuanto atañe a este negocio dice:

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días, contados desde la vigencia de la presente ley, para modificar la legislación sobre procedimiento tributario, ciñéndose precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de noviembre 12 de 1974, en los términos que se indican a continuación, y para señalar la fecha desde la cual empezarán a regir dichas modificaciones: ‘...; el artículo 33, pero cambiando la palabra ‘reconsideración’ por ‘reposición’”.

“Artículo 4º El recurso de apelación procede contra las providencias dictadas por las Secciones de Recursos Tributarios, cuando el monto de la liquidación impugnada o el valor de la reclamación sea superior a diez mil pesos (\$ 10.000.00).

“El recurso de apelación se interpondrá y surtirá conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto-ley 1651 de 1961 y se concederá en el efecto suspensivo, salvo lo que para casos especiales disponga la ley”.

“Artículo 5º El Gobierno queda autorizado para variar la numeración y arreglar la colocación de los artículos de esta ley, en el decreto-ley que expida en desarrollo de las facultades que se le conceden al Presidente de la República, con el fin de establecer una numeración continua de su articulado y un orden lógico de colocación de las materias a que ella se refiere.

“Parágrafo. Es entendido que las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 no mencionadas en el artículo 1º de esta ley, no se incluirán en el decreto que se expida en ejercicio de estas facultades”.

c) El mismo día de la sanción (diciembre 20), fue expedido por el Presidente de la República el Decreto-ley número 2821 de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”, cuyo artículo 28 (acusado), se repite:

“Las providencias que decidan los recursos de reposición y apelación o la que decida la consulta, no podrán corregirse sino en la forma establecida en este Decreto para las liquidaciones de revisión o de aforo”.

2ª *“El efecto de la inexecutable, ha dicho la Corte, es dejar sin validez la norma que pugna con la Constitución, o sea que no puede continuar ejercitándose porque queda excluida del orden jurídico”.* (Sentencia de junio 5 de 1975).

Sin embargo, el propio constituyente concede al Congreso competencia suficiente para derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiera la emergencia económica o social, en todo tiempo y a iniciativa propia. (Artículo 122, inciso 3, final). Lo que se predica del legislador ordinario es aplicable al extraordinario con facultad para ello (artículo 76-12).

En estas circunstancias la inconstitucionalidad de una norma por contrariar el artículo 122 de la Carta, no impide al legislador expedirla nuevamente, con independencia de consideraciones referentes a la situación de emergencia.

3ª El legislador extraordinario se ciñó rigurosamente al texto de las facultades en la expedición del artículo 28 acusado. Al efecto, la Ley 23 indica que el Presidente de la República debe “ceñirse precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de octubre 21 de 1974”, en los términos que señala en seguida: modificar el artículo 33 cambiando la

palabra “reconsideración” por “reposición”; así se hace en la norma acusada. No hay exceso en el uso de las facultades.

Menos en el cambio del número correspondiente a tal norma, artículo 33 del Decreto 2247, por 28 del 2821, ya que esto lo autoriza el artículo 5º de la ley de facultades antes transcrito.

4ª Afirma el actor que la ley de facultades no autorizó eliminar el recurso de revocatoria directa, pues bien, este recurso fue eliminado expresamente por el artículo 19 del Decreto 2247 de 1974. Como el legislador ordinario no autorizó al Presidente para restablecerlo, éste no podía, constitucionalmente, revivirlo. Tanto más cuanto el parágrafo del artículo 5º (ley de facultades), categóricamente lo prohíbe al decir: “Es entendido que las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 no mencionadas en el artículo 1º de esta ley, no se incluirán en el decreto que se expida en ejercicio de estas facultades”.

La omisión de la revocatoria directa en la ley de facultades o en el decreto-ley respectivo, no implica infracción de precepto alguno de la Carta.

5ª Como ya se vio, el Procurador General considera que el legislador extraordinario excedió las facultades estrictamente restringidas a modificar la palabra “reconsideración” por “reposición”, sin permitir que adicionara el Decreto 2247, introduciendo la posibilidad de corregir la providencia que resuelve la apelación, lo que vulnera el artículo 118-8 de la Carta porque “ninguno de los artículos del Decreto 2247, dice el Procurador, que ordenó reproducir contenía una norma igual en este punto a la adoptada por el Decreto 2821 en su artículo 28”.

Literalmente es cierto lo afirmado por el Procurador puesto que la restringida autorización se limita a lo expresado por el Jefe del Ministerio Público, a lo que debe agregarse que ninguna otra norma del Decreto 2247 no mencionada en el artículo 1º de la ley de facultades, podrá ser incluida en el decreto que se expida en ejercicio de tales facultades.

Sin embargo, un método realista del entendimiento de la ley, conduce a diversa conclusión. El Decreto 2247 fue elaborado sobre la base de una sola instancia “contra los actos individuales de determinación de tributos e imposición de sanciones sólo cabrá por la vía gubernativa, el recurso que consagra el presente decreto”; decía en su artículo 19. Este recurso es el de reconsideración; sin que en parte alguna de tal decreto se estableciera el de apelación.

En cambio la Ley de facultades (23 de 1974), en su artículo 4º expresamente establece la se-

gunda instancia para determinados casos; se repite su texto: "El recurso de apelación procede contra las providencias dictadas por las Secciones de Recursos Tributarios, cuando el monto de la liquidación impugnada o el valor de la reclamación sea superior a diez mil pesos (\$ 10.000)".

Al respecto la Dirección General de Impuestos dice:

"En efecto, el Decreto 2247 de 1974 se estructuró con base en una sola instancia por lo cual en ninguna de sus disposiciones se hizo alusión al recurso de apelación, pero como la Ley 23 del mismo año lo consagró en su artículo 4º, es fácil suponer que al hablar de corrección de providencias no debía excluirse de esta posibilidad a las que decidían el citado recurso ya que era necesario constituir un nuevo estatuto dispuesto en forma lógica y debidamente ordenado".

Si la ley busca modificar el Decreto 2247, estableciendo una segunda instancia en el procedimiento tributario, es lógico aceptar que las providencias que decidan la apelación puedan también corregirse como las de reposición y consulta.

El contexto de la ley debe privar sobre el tenor literal de un artículo cuando de éste surgen dudas.

Si la función fundamental de la Corte Suprema, como Tribunal Constitucional, es interpretar los preceptos de la Carta frente a la ley, es obvio que para el cumplimiento de su función también deba interpretar la ley a fin de que el conjunto de su articulado produzca los efectos buscados por el legislador.

Por este aspecto tampoco tiene objeción constitucional el artículo 28 acusado.

6º El derecho de petición consagrado en el artículo 45 del Estatuto Supremo no tiene reglamentación constitucional; por consiguiente, debe deferirse a la ley en cuanto a la forma de ejercerlo. Cuando ésta señala un procedimiento con recursos pertinentes, a tal procedimiento deben ceñirse los peticionarios y una vez ejercido por los interesados y cumplido por la autoridad competente, la Constitución queda respetada."

En forma más precisa, la garantía constitucional reglamentada por medio de recursos ordinarios en el Decreto 2733 de 1959, se cumple por el ejercicio de los recursos del mismo género previstos en el Decreto 2821 de 1974 sobre procedimiento tributario. Estos recursos no se pueden confundir con el procedimiento extraordinario

de "revocación directa", que es una creación de la ley.

No hay violación del artículo 45 de la Carta.

7º Finalmente, el artículo 52 de la Constitución ordena la incorporación del Título III de la misma, o sea la parte dogmática, como Título preliminar del Código Civil en calidad de ley normativa y de interpretación de leyes posteriores, especialmente en materia de derechos patrimoniales. Este ordenamiento constitucional nada tiene que ver con los recursos que el legislador pueda conceder contra las decisiones proferidas en materia tributaria. Y en cuanto al artículo 45 que hace parte del Título III, ya se analizó en la consideración anterior.

Conclusión. La norma acusada no infringe los artículos 118-8, 45 y 52 de la Constitución ni alguno otro del mismo Estatuto.

Por otra parte la contradicción de una jurisprudencia de la Corte Suprema, si la hay, por sí misma no origina inconstitucionalidad de la nueva norma, expedida en debida forma.

Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 28 del Decreto 2821 de 1974 (diciembre 20).

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Francisco Camacho Amaya, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Mendoza y Mendoza, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

CESANTIAS

La ley reglamenta cómo y cuándo deben pagarse. — Exequibilidad del artículo 1º de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares”.—Exequibilidad del artículo 3º de la Ley 52 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

“El Congreso de Colombia

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

“*Decreta:*

Aprobada por acta número 16 de 3 de junio de 1976.

Bogotá, D. E., 3 de junio de 1976.

El ciudadano Guillermo Gómez Téllez, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, suplica a esta corporación:

“... que declare inexecutable el artículo 1º de la Ley 52 de 1975 en el aparte que dice: ‘A partir del 1º de enero de 1975...’.

“Igualmente, pido a la honorable Corte que declare inexecutable el citado artículo 1º en cuanto establece para los patronos la obligación de cancelar intereses ‘sobre saldos’ de cesantías presuntamente causados antes de la vigencia de la referida ley.

“De la misma manera pido, comedidamente, a la honorable Corte que declare inexecutable el artículo 3º de la ley en mención. De acuerdo con el artículo 85 de la Carta, una ley no rige desde ‘su sanción’, sino que rige desde ‘su publicación’ ”.

El ciudadano Pedro Charria Angulo, coadyuva el primer pedimento de la demanda.

Tenor del texto acusado.

En lo pertinente reza:

“LEY 52 DE 1975

“(diciembre 18)

“por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares.

“Artículo primero. A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII, Título VIII, parte 1ª del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga éste a su favor por concepto de cesantía.

“2º Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente a aquel en que se causaron; o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo período anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año.

“3º Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenido por las partes, deberá cancelar al asalariado a título de indemnización y por una sola vez un valor adicional igual al de los intereses causados.

“4º Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses a las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables.

“Artículo segundo. En la reglamentación que el Gobierno deberá hacer de esta ley dentro de los 30 días siguientes a su promulgación, incluirá los sistemas dirigidos a que el trabajador disponga de información y control adecuados sobre el estado de su cuenta de cesantía e intereses.

“Artículo tercero. Esta Ley rige desde su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a octubre de 1975.

“.....

“República de Colombia. Gobierno Nacional.

“Bogotá, D. E., a 18 de diciembre de 1975.

“Publíquese y ejecútense”.

(“Diario Oficial” número 34481, febrero 3 de 1976).

Violaciones invocadas y sus motivos.

Como disposiciones constitucionales infringidas se indican los artículos 30, 85 y 120-2 de la Constitución.

Violaciones al artículo 30 de la Carta.

Sobre infracciones del artículo 30 dice el actor:

“El artículo primero de la ley sobre intereses a las cesantías en el aparte en que ordena que ella rige a partir del primero de enero de 1975, no obstante que fue expedida por el Congreso Nacional en el mes de octubre del mismo año y fue sancionada por el señor Presidente de la República en el mes de diciembre, viola ostensiblemente el artículo 30 de la Constitución Política que instituye dentro de la Carta el principio general e imperativo de que la ley no puede ser retroactiva, brindando con ello a los ciudadanos la certeza y seguridad de que las nuevas normas no pueden desconocer o vulnerar los derechos que ellos hayan adquirido con justo título. Al dársele retroactividad a la Ley 52 de 1975 al primero de enero del mismo año, se está haciendo caso omiso de la existencia del artículo 30 de la Constitución y se desconocen derechos adquiridos por los particulares con justo título y de conformidad con las normas vigentes con antelación a la nueva ley. La ley nueva está regulando unos efectos acaecidos y definidos bajo las regulaciones de la ley anterior, lo cual la hace retroactiva y violatoria del mandato constitucional en referencia.

“Estimo conveniente transcribir la primera parte del artículo 30 de la Constitución para resaltar aún más la violación de que fue objeto por parte de la ley de intereses a las cesantías”.

Acerca de este primer cargo el coadyuvante en este negocio presenta argumentos similares a los transcritos:

El actor agrega:

“Pero el artículo 1º de la Ley 52 de 1975 no sólo viola el artículo 30 de la Constitución en cuanto le imprime efecto retroactivo al 1º de

enero de 1975, sino, también, en cuanto dispone la liquidación de intereses tomando como base de liquidación ‘los saldos’ de cesantías definidos antes de la vigencia de la nueva ley.

“Esos ‘saldos’, conforme quedó demostrado, corresponde a efectos contractuales ya definidos y consumados al amparo de la legislación anterior y sólo por ella han de regirse. Si la nueva ley vuelve sobre ellos, es retroactiva y, por ende, inconstitucional”.

En lo relativo a desconocimiento de los artículos 85 y 120-2 de la Carta el libelo manifiesta:

Violación a los artículos 85 y 120-2 de la Carta.

“El artículo 3º de la Ley 52 de 1975 al disponer que esa ley ‘rige desde su sanción’, está incurriendo en grave vicio de inconstitucionalidad que por desgracia es frecuente y casi norma en nuestro medio. Al gobernado, con un poco de arbitrariedad, se le exige el cumplimiento de preceptos legales que ni siquiera conoce porque no han sido promulgados como ordenan los artículos 85 y 120-2 de la Constitución que deben promulgarse las leyes. Este uso abiertamente inconstitucional de hacer regir las leyes ‘desde su sanción’ y los decretos ‘desde su expedición’ debe terminarse para acatar lo dispuesto en la Carta en sus artículos mencionados”.

Concepto del Procurador General de la Nación.

La vista fiscal, en lo tocante a la primera frase del artículo 1º de la Ley 52 de 1975, abraza las reflexiones del demandante y dice:

“...los llamados ‘intereses’ de la Ley 52 de 1975 no pueden tenerse como causados y por lo tanto no puede disponerse que se liquiden desde fecha anterior a la vigencia del ordenamiento, así se consideren como rendimiento de un capital o como un ingreso adicional a título de prima especial anual o a cualquier otro. Hacerlo es darle efecto retroactivo a esa carga impuesta al empleador.

“Por ello considero que es fundada la acusación contra el artículo 1º de la Ley 52 en su frase inicial copiada anteriormente, por infringir el artículo 30 de la Constitución en su inciso primero”.

Consideraciones.

En este paso de la sentencia, se observará en mucho el orden de materias que sigue el libelo, al analizar los siguientes puntos: Breves notas sobre la cesantía; el contenido de la Ley 52 en los fragmentos acusados; su vigencia; frase inicial del precepto 1º reputado inconstitucional; y

exequibilidad de las demás previsiones de dicho aparte.

Importa recordar que *la cesantía es un derecho concedido por la ley al trabajador, consistente en el pago de una suma de dinero cuando deja de prestar los servicios que le corresponden, o antes, en ciertos casos, por cuantías parciales. Es un beneficio legal por trabajo cumplido. Tiene carácter imperativo. No es renunciable. El convenio de las partes puede aumentar su monto para bien del trabajador pero no cambiar sus modalidades en forma que le perjudique, en ningún sentido.*

Como el beneficio a que se alude corresponde a servicios prestados, constituye un crédito que se incorpora al patrimonio del trabajador, y la ley reglamenta cómo y cuándo debe pagarse. Hasta finales del año último equivalía al valor de un mes de salario por año de servicio o proporcionalmente por fracciones de año, exigible al terminar el contrato de trabajo o cuando había liquidación parcial. Hoy este crédito también ocasiona, separadamente, pago de intereses, aunque el contrato continúe. Y esos intereses debe cancelarlos el patrono en la cuantía, forma y tiempo que fije la ley aplicable.

En efecto, el artículo 1º de la Ley 52 consagra una regla de liquidación, según la cual a partir del primero de enero de 1975, los patronos obligados a pagar cesantía conforme al Código del Trabajo y disposiciones concordantes, deberán reconocer y cubrir, además, a los beneficiarios "intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga éste a su favor".

Los saldos a que se refiere el texto en estudio se forman por acumulación de los mencionados derechos: "un mes de salario por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracciones de año" (artículo 249 C. T.). Sobre las cantidades así determinadas los empleadores deberán reconocer cantidades adicionales del 12%, con arreglo a los pormenores de la Ley 52.

El impugnador sostiene que el artículo 3º, cuyo texto reza: "Esta ley rige desde su sanción", es inexecutable porque de acuerdo con el artículo 85 de la Carta los preceptos legales no producen efectos sino desde su publicación.

El estatuto constitucional prescribe en los numerales 1º a 4º del inciso 1 del artículo 81:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1º Haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva;

"2º Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80;

"3º Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate;

"4º Haber obtenido la sanción del Gobierno".

La sanción es elemento esencial, requisito que pone fin al proceso formativo de la ley, la cual, por adquirir así su carácter de soberana expresión de la voluntad del legislador, gana desde ese punto eficacia, o como dice la disposición copiada, "será ley". Normalmente, la vigencia de la ley empieza cuando lo disponga el Congreso en su texto; y por lo mismo, bien puede ordenar, sin quebranto de la Carta, que aquélla comience desde su sanción o a partir de su promulgación. Ante el silencio de la ley sobre el punto, lo usual es que rija después de su promulgación.

El Ejecutivo toma parte en el remate de la función legisladora para mejor realización de los fines del Estado (artículo 55 C. N.); como antes, y a veces de modo exclusivo, interviene en la fase inicial (artículo 79) y después de sancionada la ley también ha de promulgarla, es decir, publicarla y, por fin, obedecerla y velar por su exacto cumplimiento (artículo 120-2).

Las operaciones denominadas sanción y promulgación, palabra ésta equivalente, en derecho colombiano, a publicación, son distintas. Por la primera finaliza el período de expedición de la ley y se da fe de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes (artículos 86 87, 90 C. N.). La segunda es un hecho independiente, posterior a la voluntad soberana del Congreso, que debe llevar a cabo el Gobierno a la mayor brevedad, con el objeto de hacerla conocer del público (artículos 85, 118-7, 120-2 C. N.). Pero ello no impide, como acaba de verse, que su eficacia obligatoria comience desde que se cumple el acto ejecutivo de su sanción.

Conforme, pues, a las previsiones constitucionales citadas, las leyes surten efectos desde cuando ellas mismas lo dispongan; y como el artículo 3º de la Ley 52 ordena que sea desde su sanción, se arregla a la Constitución y es exequible. En consecuencia, todos y cada uno de los artículos de dicho ordenamiento, si resultan constitucionales,

les, incluso el primero de ellos, no tienen operancia sino desde su sanción: el 18 de diciembre de 1975.

El artículo 3º es exequible.

* * *

El demandante tacha de inconstitucional el artículo 1º, por prever que la regla de liquidación que contiene se aplique "a partir del primero de enero de 1975". Con ello —afirma— se incurre en el efecto retroactivo que prohíbe la primera parte del inciso 1 del artículo 30 de la Constitución cuando garantiza los "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".

Debe repetirse que la Ley 52 de 1975 está en vigencia apenas desde su sanción, esto es, desde el 18 de diciembre de 1975, y que, por tanto, no es aplicable a cesantías derivadas de contratos de trabajo ni a relaciones legales ya extinguidos antes de tal día.

Correlativamente, los contratos de trabajo o las situaciones de derecho que sigan vigentes a partir de la sanción de la ley, y por lo mismo, sean generadores de los créditos de cesantía a que antes se hizo referencia, sí causan intereses, sin quebranto del artículo 30 de la Carta.

Aparece, pues, notorio que el artículo 1º de la Ley 52 no concede efecto retroactivo al primero de enero de 1975 ni a momento distinto del de la sanción ejecutiva.

La frase inicial del artículo 1º: "a partir del primero de enero de 1975", no mira sino a vínculos laborales en vigor después de la sanción ejecutiva. Es una regla de liquidación aplicable a tales nexos cuando éstos existan en 18 de diciembre de 1975. Es constitucional.

* * *

Se acusa, igualmente, el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 52, porque ordena a los patronos pagar intereses "sobre los saldos que a su favor tuvieron los trabajadores en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía".

Como arriba se vio, la impugnación se concreta así:

"Esos 'saldos', conforme quedó demostrado, corresponden a efectos contractuales ya definidos y consumados al amparo de la legislación anterior y sólo por ella han de regirse. Si la nueva ley vuelve sobre ellos, es retroactiva y, por ende, inconstitucional".

Ya se dijo al examinar el punto precedente que las cesantías sobre las cuales toca pagar in-

tereses, son únicamente aquellas que correspondan a contratos de trabajo o relaciones jurídicas que ya estaban produciendo consecuencias durante la vigencia de la ley acusada, de conformidad con ella, y que, por ende, no hay en ello fenómeno de retroactividad (léase atentamente artículo 30 C. N.).

Si, conforme al artículo 1º, se debe tomar el primero de enero de 1975 como punto de partida para determinar tales intereses, esto se explica por tratarse de réditos anuales, que deben liquidarse sobre los saldos de cesantías existentes en 31 de diciembre de cada año, de suerte que la primera anualidad se encuentra comprendida entre las dos fechas mencionadas, sin que por ello el texto viole el artículo 30 de la Carta, o de él pueda inferirse, como lo hace la demanda, que deban pagarse intereses sobre cesantías correspondientes a contratos de trabajo o vínculos laborales extinguidos antes de regir la Ley 52. Como se ha dicho, el auxilio de cesantía se hace de pago obligatorio a la terminación del contrato, por regla general, y excepcionalmente, en casos de liquidación parcial. Nada se opone a que la ley haya adicionado el derecho referido en favor de los trabajadores con los intereses que se fijaron por ella, teniendo en cuenta un período anterior, y para resultados futuros. Por razones al parecer de carácter económico y práctico, el legislador sólo tomó una primera anualidad de medida temporal para liquidar intereses sobre los saldos de las cesantías provenientes de contratos o relaciones en vigor en 31 de diciembre de 1975, o sea después de la vigencia de la ley, y los demás, el 31 de diciembre de los años sucesivos. De consiguiente, las cesantías causadas entre el 18 y el 31 de diciembre de 1975, como todas las posteriores a la sanción de la ley, según varias veces se ha declarado, dan lugar a intereses.

Las disposiciones comentadas, se reitera, no son retroactivas ni desconocen ningún texto de la Constitución. Encajan de todo punto con los términos del artículo 30 C. N.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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. Es EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, "por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores par-

ticulares", disposición que en la parte acusada, dice así:

"A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII, Título VIII, parte 1ª del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concórdantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en la fecha de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga éste a su favor por concepto de cesantía".

Segundo. Es, igualmente, EXEQUIBLE el artículo tercero de la Ley 52 de 1975, precepto que a la letra manifiesta:

"Esta ley rige desde su sanción".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto de la señora Ministro del Trabajo, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Francisco José Camacho Amaya, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto del Magistrado Juan Hernández Sáenz.

1. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, la ley debe regir hacia el futuro y no puede desconocer ni vulnerar derechos adquiridos por particulares con arreglo a los preceptos civiles con anterioridad vigente, así como tampoco puede imponerles a los gobernados cargas que comiencen a causarse antes de que empiece a regir la nueva ley, porque si así lo hiciera, esa nueva ley, tendría efecto retroactivo, lo cual está vedado por dicho artículo de la Constitución.

2. Es cierto, de otra parte, que conforme al artículo 81 de la Constitución, un proyecto aprobado por las Cámaras en los debates reglamentarios sólo viene a ser ley cuando obtiene la sanción del Gobierno en la forma prevista por el artículo 86

o, en su defecto, la del Presidente del Congreso, como lo establece el artículo 89.

Pero también es cierto que estos dos últimos preceptos le imponen a quien sanciona la ley el deber de promulgarla, lo cual es repetido en lo que atañe al Presidente de la República por el artículo 120, ordinal 2º, de la misma Constitución.

En derecho colombiano promulgar la ley equivale a publicarla en la forma dispuesta por el legislador para hacerla conocer, así sea de manera presunta, por los gobernados, a quienes no les sirve de excusa para dejar de obedecerla decir que la ignoran.

3. Pero es evidente que si la ley no ha sido promulgada con las formalidades pertinentes, o cuando menos dada a conocer por algún otro medio de publicidad, resultaría arbitrario, ilógico y contrario a los principios del Estado de Derecho, que son el basamento estructural de nuestra Constitución, exigirle su observancia a los gobernados a quienes va dirigida y sancionarlos en la hipótesis de infracciones a una ley desconocida por ellos.

Esto ocurre tanto cuando la ley secreta, reservada o desconocida establece reglas para la conducta de las gentes como cuando crea cargas pecuniarias sobre el patrimonio de los particulares.

Y si en concreto se pretende por el legislador que una ley nueva que impone nuevas cargas al patrimonio de particulares en beneficio de otros particulares comience a operar antes de que sea conocida por las gentes mediante su promulgación, viene a mermar el patrimonio de las personas afectadas por el nuevo precepto sin que si quiera lo conozcan para que les sea de imperativo cumplimiento, y a desconocer así derechos patrimoniales reconocidos por las leyes a algunos de los gobernados en beneficio de otros de los gobernados, mediante preceptos ocultos todavía a las gentes, que con toda razón y toda lógica podían atenerse para el manejo de sus bienes a las normas conocidas por ellas, pues no podían presumir ni vaticinar su cambio por una nueva ley que, a pesar de ser perfecta, está todavía en el terreno de lo secreto, reservado o ignorado por el público.

Esta merma intempestiva y recóndita en el patrimonio de las gentes que puede causarse por el solo hecho de que un proyecto aprobado por el Congreso llegue a perfeccionarse como ley al ser sancionado, viene a desconocer la garantía a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles que el artículo 30 de la Constitución consagra en favor de los

governados y, por ende, quebranta dicho texto constitucional.

4. Al aplicar estas reflexiones en el caso de los artículos 1º y 3º de la Ley 52 de 1975, expedida en diciembre de tal año y promulgada en febrero de 1976, queda en claro que cuando el artículo 1º obliga a los patronos particulares a reconocerles y pagarles intereses a los trabajadores sobre el monto de sus cesantías “a partir del 1º de enero de 1975”, viene a disponer que esas cesantías devenguen réditos desde mucho antes de que se expidiera la ley, que de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, sólo podía regir lícitamente hacia el futuro. Nunca hacia el pasado, como acontece cuando su artículo 1º pretende establecer una carga que afecta el patrimonio de ciertos particulares en beneficio de otros particulares y que, según ese precepto, se causa a deber desde época muy anterior a aquella en que podía comenzar el imperio de la Ley 52 perfeccionada como tal apenas en diciembre de 1975.

Y se acentúa más la retroactividad de esa norma, que está prohibida por la Carta, si los intereses han de pagarse “a partir del 1º de enero de 1975”, o “en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía” sobre los saldos de esta prestación que entonces tuviera quien no llegó en servicio activo de la empresa a la culminación de la respectiva anualidad el día 31 de diciembre de la misma, pues la ley no dice que aquellas hipótesis de excepción no rijan para el dicho año de 1975.

A su vez, el artículo 3º de la Ley 52, al imponer la causación inmediata de la carga patrimonial establecida en el primero, a pesar de ser aún obviamente oculta su existencia por los afectados con ese nuevo régimen, vulnera también el artículo 30 de la Constitución, conforme a lo antes expuesto.

5. Creo, en resumen, que los pasajes del artículo 1º de la Ley 52, materia de la impugnación, y el artículo 3º de la misma Ley son inexecutable y que así debería haberlo declarado la Corte Suprema.

Por estos motivos disiento de modo radical y completo de las tesis planteadas en el fallo que antecede.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz.

Salvamento de voto.

La Ley 52 de 18 de diciembre de 1975 dispuso que, a partir del primero de enero de 1975, todo

patrono reconocería un interés anual del 12% en favor de sus trabajadores sobre los saldos pendientes en 31 de diciembre de cada año, o en la fecha de la liquidación parcial de la cesantía, o en la definitiva por retiro del trabajador. Incluye otras disposiciones sobre la fecha del pago de los intereses, exención de impuestos, sanciones a los patronos que no cumplan estrictamente las ordenaciones de la ley, etc., etc.

El artículo 3º es del tenor siguiente: “Esta ley rige desde su sanción”.

En la sentencia que declaró la exequibilidad de esta norma, se afirma:

“La sanción es elemento esencial, requisito que pone fin al proceso formativo de la ley, la cual, por adquirir así su carácter de soberana expresión de la voluntad del legislador, gana desde ese punto eficacia obligatoria, o como dice la disposición copiada (numerales 1 a 4 del inciso primero del artículo 81 de la Constitución Política de Colombia), ‘será ley’, con todas sus consecuencias, salvo que ella misma, ajustándose a la Carta, señale por excepción y de manera inequívoca día diferente para su observancia. Normalmente, la vigencia empieza desde su sanción, acto jurídico que corresponde al Ejecutivo”.

Por no compartir este planteamiento, se expresan a continuación las razones jurídicas que conducen a sostener que el artículo 3º de la Ley 52 de 1975 es inconstitucional, y, consecuentemente, que hay un evidente error en el enfoque hecho por la Corte en el párrafo antes copiado, lo mismo que en la declaratoria de exequibilidad de tal precepto.

La Constitución no suministra regla alguna sobre el momento en que sus propias normas deban comenzar a regir, esto es, a ser obligatorias. Como la doctrina constitucional sirve de pauta para interpretar las leyes, según lo estipulan los artículos 4º, 5º y 8º de la Ley 153 de 1887, se procede a hacer un escrutinio de lo que al respecto dispone la Carta.

En seis grupos pueden clasificarse los textos constitucionales sobre el momento en que deban comenzar a regir:

Primero. Desde la promulgación, o varios días después.

Cuatro normaciones han ordenado que su vigencia se inicie en el momento de su promulgación, o cumplido determinado plazo contado a partir de la publicación:

1. El artículo transitorio O de la Constitución de 1886 dispuso:

“Esta Constitución empezará a regir, para los altos poderes nacionales, desde el día en que sea

sancionada; y para la Nación, treinta días después de su publicación en el 'Diario Oficial'".

El Presidente encargado, J. M. Campo Serrano, la sancionó el 5 de agosto de 1886 y el "Diario Oficial" la publicó en los números 6758 y 6759 del sábado 7 de agosto de 1886, de lo cual se desprende que para los habitantes del territorio colombiano, la Constitución comenzó a ser obligatoria el 7 de septiembre de 1886.

2. El artículo 3º del Acto legislativo número 10 de 1905 ordenó: "Esta ley empezará a regir desde su publicación en el 'Diario Oficial'", lo cual ocurrió el 14 de junio de 1905.

3. El artículo transitorio G del Acto legislativo número 3 de 1910 dice:

"El presente Acto legislativo regirá desde su sanción para los Altos Poderes Nacionales, y para la Nación después de treinta días de publicación en el 'Diario Oficial'".

4. El artículo 77 del Acto legislativo número 1 de 1968 ordenó: "Este Acto legislativo rige a partir de su promulgación".

Segundo. Desde la sanción.

Catorce actos legislativos han ordenado que regirán desde su sanción:

1. A. L. número 1 de 16 de febrero de 1945, reformatorio de la Constitución Nacional.

2. A. L. número 1 de 9 de diciembre de 1952, sobre convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y regulación de su funcionamiento.

3. A. L. número 1 de 1954, reformatorio de la Constitución Nacional.

4. A. L. número 2 de 1954, por el cual se dictan unas disposiciones transitorias sobre funciones de la Asamblea Nacional Constituyente, se crean Consejos Administrativos para el régimen departamental y municipal, se señalan sus atribuciones y se dictan otras disposiciones.

5. A. L. número 3 de 1954, por el cual se otorga a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio.

6. A. L. número 4 de 1954, por el cual se dicta una disposición sobre curules vacantes en la Asamblea Nacional Constituyente.

7. A. L. número 5 de 1954, por el cual se confieren unas autorizaciones.

8. A. L. número 6 de 1954, por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional.

9. A. L. número 1 de 1959, alternación de los partidos en el poder.

10. A. L. número 3 de 1959, por medio del cual se modifica el artículo 7º de la Constitución Nacional.

11. A. L. número 4 de 1959, por el cual se modifican los artículos 93 y 94 de la Constitución.

12. A. L. número 1 de 1960, por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional.

13. A. L. número 1 de 1963, por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia de la Guajira.

14. A. L. número 1 de 1975, por el cual se modifican los artículos 14, 15 y 171 de la Constitución Nacional.

Tercero. Desde su expedición.

Dos reformas constitucionales comenzaron a regir desde su expedición:

1. Decreto legislativo número 247 de 1957, sobre plebiscito para una reforma constitucional.

2. Decreto legislativo número 251 de 1957, por el cual se sustituye el artículo 12 del texto indisoluble sobre reforma a la Constitución Nacional, sometido a plebiscito mediante el Decreto legislativo número 247 de 1957.

Cuarto. Fija fecha para comenzar a regir.

En dos oportunidades se ha señalado fecha para que comenzaran a regir textos constitucionales:

1. El A. L. número 1 de 1924, por el cual se sustituye el artículo 35 del Acto legislativo número 3 de 1910, que dispuso en su parágrafo transitorio: "Esta disposición empezará a regir el día 1º de mayo de 1925".

2. El A. L. número 1 de 1938, reformatorio de la Constitución, dijo en su artículo 6º: "El presente Acto legislativo principiará a regir el 1º de enero del año de 1939".

Quinto. Requiere ley reglamentaria.

El Acto legislativo número 1 de 1908, por el cual se sustituyen los artículos 93, 99 y 178 de la Constitución y 2º del Acto legislativo número 8 de 1905, condicionó su vigencia conforme se desprende de su artículo 9º: "La ley reglamentará las disposiciones del presente acto legislativo".

Sexto. Guarda silencio.

El último grupo de treinta y cinco actos legislativos guarda silencio sobre la fecha en que debieron entrar a regir, comenzando por la Ley 41 de 1894, que reforma el artículo 201 de la Cons-

titudin y el ordinal 4º del artículo 76 de la misma, hasta el Acto legislativo número 2 de 1959, por medio del cual se autorizó erigir en Departamento la Intendencia del Meta.

No se hace la enunciación de esos treinta y cinco actos reformativos de la Constitución, por economía de la exposición. En la edición oficial que de la Constitución hizo la Sección Jurídica de la Presidencia de la República, en 1973, se puede consultar.

En resumen, los cincuenta y ocho (58) actos legislativos reformativos de la Constitución de 1886, que de manera sucesiva han legislado sobre la estructura jurídica del Estado, forman seis grupos que legislan de manera diversa sobre la fecha en que comenzaron a regir:

Primero. Desde la promulgación o en fecha posterior, incluyendo la Constitución de 1886	4
Segundo. Desde la sanción	14
Tercero. Desde su expedición	2
Cuarto. Fija fecha para comenzar a regir	2
Quinto. Requiere ley reglamentaria	1
Sexto. Guarda silencio	35

En la citada edición oficial de la Constitución se indica la fecha en que fueron publicados en el "Diario Oficial" los 58 textos constitucionales, incluyendo los 35 que nada previeron en cuanto a la fecha en que debían comenzar a ser obligatorios. De lo cual puede extraerse la consecuencia de que el Gobierno entendió que debían ser publicados en el "Diario Oficial" los 35 actos legislativos que omitieron decir cuándo comenzaría su vigencia, precisamente para ser obligatorios.

Aun cuando debe observarse que ni en la Constitución de 1886, ni en los actos legislativos que la han modificado, aparece la ordenación de que los actos reformativos de la Carta deben ser promulgados por el Gobierno Nacional en el "Diario Oficial". Sólo a partir del artículo 95 del Acto legislativo número 1 de 1945, que es el artículo 218 de la Codificación constitucional actual, el proyecto aprobado en primera vuelta por el Congreso debe ser publicado por el Gobierno, lo cual hará el Presidente del Congreso en caso de que el Gobierno no cumpla esa obligación. Pero, en ninguna parte dispone la Carta que, una vez aprobado en segunda vuelta el proyecto, deba ser promulgado.

Otro silencio de la Carta radica en que no contiene una norma que, de manera general, reglamente lo concerniente a su sanción, como último paso para la culminación del proceso de formación de los textos constitucionales.

La Constitución de 1886 determinó en su artículo transitorio O que empezaría a regir, para los Altos Poderes Nacionales, desde el día en que sea sancionada, pero sin que hubiera expresado quién debería hacerlo, como sí lo dijeron los Actos legislativos números 1 de 1953 y 1 y 4 de 1954, al indicar que ese trámite le correspondería cumplirlo al Presidente de la Asamblea Constituyente, por cuya razón el doctor Mariano Ospina Pérez sancionó los Actos legislativos números 1 de 1953 y 1 de 1954. En cambio, el Acto legislativo número 4 de 1954, no obstante que su artículo 2º ordena: "El presente Acto legislativo rige desde su sanción por el Presidente de la República", no fue sancionado por el funcionario mencionado sino por el Presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla.

El Acto legislativo número 3 de 1910, en su artículo transitorio G repitió literalmente la ordenación del artículo transitorio O, de la Carta de 1886, sin que hubiera dado a determinado funcionario la atribución de sancionarlo. Igual cosa ocurrió con los catorce actos legislativos que dispusieron que su vigencia se iniciaría a partir de su sanción, sin decir quién debería efectuarla.

En consecuencia, si la frase "Normalmente la vigencia empieza desde su sanción, acto jurídico que corresponde al Ejecutivo", que la Corte incluyó en la motivación de la sentencia que declaró la exequibilidad del artículo 3º de la Ley 52 de 1975, la hubiera expresado en tratándose de textos constitucionales, sería obvio que no recogería fielmente lo que al respecto ha legislado la Carta, según ha quedado explicado.

Obligatoriedad de las leyes.

Muy acertadamente afirma la Corte que según las voces del artículo 81 de la Constitución, el proceso formativo de la ley termina con la sanción que le imparta el Gobierno.

Dos funcionarios tienen la atribución de sancionar las leyes: a) El Presidente de la República, en unión del Ministro o Ministros respectivos y del Jefe o Jefes de Departamentos Administrativos, según el caso. Cinco textos constitucionales, como son los artículos 81, 86, 88, 90 y 118, numeral 7º, señalan al Gobierno la obligación de sancionar los proyectos de ley que han recorrido los trámites descritos por el artículo 81; b) Si el Gobierno no sanciona las leyes, el Presidente del Congreso tiene la obligación de hacerlo (artículo 89).

Además de la sanción, el Gobierno debe promulgar las leyes que hayan sido sancionadas, conforme lo ordenan los artículos 85, 86, inciso

2º, y 120, numeral 2º. Le corresponde al Presidente del Congreso efectuar esa publicación, cuando el Gobierno no lo hace (artículo 89).

Es lo cierto que la Constitución no incluyó, entre sus ordenamientos, uno relacionado a la fecha en que deben comenzar a regir las leyes. Pero de esa omisión no puede emanar la consecuencia que extrae la Corte cuando afirma:

“Sería deseable que, por dictado constitucional, la observancia de las leyes comenzase con su aparición en el ‘Diario Oficial’, salvo excepción. Pero mientras el mandato 81 (inciso primero, ordinales 1 a 4) siga vigente en su actual redacción, precisa concluir que las leyes rigen desde que son sancionadas, tal como lo acredita la práctica colombiana, que sólo admite como fecha de ellas la de su sanción por el Gobierno, según puede comprobarse en los instrumentos legislativos que siempre publica el ‘Diario Oficial’.

“Conforme a las previsiones constitucionales citadas, las leyes surten efectos, como regla, desde que el Ejecutivo las sanciona; y como el artículo 3º de la Ley 52 de tal manera lo dispone, se arregla a la Constitución y es exequible”.

El artículo 81 de la Carta no dispone que las leyes comienzan a regir con la sanción impartida por el Gobierno, sino que con el lleno de tal requisito, un proyecto de ley se convierte en ley, si se han cumplido los otros trámites previstos en los numerales 1, 2 y 3 del inciso primero de dicho precepto.

Cuatro veces manda la Constitución que las leyes sancionadas sean promulgadas. Tal ordenación la hacen los artículos 85, 86, inciso 2, 89 y 120, numeral 2.

¿Con qué finalidad hace la Constitución tal ordenación, no una sino cuatro veces? Pues según la Corte, la promulgación no desempeña ningún papel, porque si las leyes comienzan a regir desde su sanción, cabría hacer una histórica pregunta: La promulgación ¿para qué?

La Carta guarda silencio sobre el día en que deban comenzar a regir las leyes, porque en 1886 regían los artículos 11 y 12 del Código Civil, cuya vigencia venía desde el 26 de mayo de 1873:

“Artículo 11. La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación.

“Artículo 12. La promulgación de la ley se hará insertándola en el ‘Diario Oficial’ y enviándola en esta forma a los Estados y Territorios”.

La publicación de la ley sancionada es acto administrativo que debe cumplir el Gobierno, y, en su defecto, el Presidente del Congreso, “con

el objeto de hacerla conocer del público”, como acertadamente sostiene la Corte en la sentencia que declaró la exequibilidad del artículo 3º de la Ley 52 de 1975. Tal vez la falta de una norma constitucional sobre el día en que deban comenzar a regir las leyes sancionadas, no implique una omisión u olvido, sino que debieron considerar los integrantes de la Asamblea Nacional de Delegatarios, que aprobó la Constitución de 1886, que ese precepto no debería quedar incluido en la Carta, por estar ya reglamentado por el Código Civil en el capítulo consagrado a los “efectos de la ley”, así como tampoco se elevaron al rango constitucional otros preceptos legales sobre los efectos de la ley o su interpretación.

La Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), reemplazó los artículos 11 y 12 del Código Civil por las siguientes normas:

“Artículo 52. La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

“La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción”.

“Artículo 53. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes:

“1º Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o cuando autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.

“2º Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos”.

La promulgación de las leyes sancionadas es el requisito sine qua non que sirve de sustento a la presunción del artículo 56 de la Ley 4ª de 1913:

“No podrá alegarse ignorancia de la ley para excusarse de cumplirla, después de que esté en observancia, según los artículos anteriores”.

El artículo 9º del Código Civil se limitaba a disponer que “la ignorancia de las leyes no sirve de excusa”. Al ser sustituido por el artículo 56 de la Ley 4ª de 1913, la presunción allí consagrada ganó en precisión, porque se expresó que la excusa era para dejar de cumplir las leyes. Por otra parte, se completó la proposición jurídica en relación con la clase de leyes cuyo conocimiento es obligatorio. Se trata de leyes que están en observancia, o sea, de leyes que estén rigiendo.

Se alega que la excepción primera del artículo 53 del Código de Régimen Político y Municipal autoriza que la ley pueda empezar a regir, aun antes de su promulgación, si ella determina un día especial, como sería el de su sanción.

Siguiendo semejante orden de ideas, también podría argumentarse que la ley puede ordenar que su vigencia se inicie en fecha anterior a su sanción, con lo cual se habría entrado al terreno de la retroactividad de la ley, que expresamente prohíben los artículos 26 y 30 de la Carta.

Si la promulgación de la ley se efectúa "con el objeto de hacerla conocer del público", según lo afirma con evidente acierto la Corte, la ley que se pusiera en vigencia antes de su publicación resultaría a la postre de efectos retroactivos, porque ella se aplicaría antes de principiar su vigencia.

La promulgación, que con reiterado énfasis establecen cuatro textos constitucionales, si bien no le agrega nada a la ley, porque ella nace a la vida jurídica cuando se han cumplido los cuatro requisitos descritos por el inciso 1º del artículo 81 de la Carta, es esencial para la obligatoriedad de la misma. Las leyes que aprueban convenios o tratados internacionales, ni siquiera comienzan a regir con la sanción y la promulgación, sino a partir del momento en que se cumplan ciertas exigencias del derecho internacional, como serían el canje o el depósito de los tratados o convenios. La Ley 50 de 1942, que aprobó un concordato entre Colombia y el Sumo Pontífice, no obstante que fue sancionada y promulgada, nunca comenzó a regir, precisamente porque nunca se llevó a cabo el canje de tal convenio.

La Ley 153 de 1887 parte del supuesto de que hay leyes que no están vigentes, no porque hayan sido derogadas, sino por faltarles la condición de la publicación. Su artículo 41 expresa que "la prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda...". El artículo 43 establece el mandato de que "nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio". El artículo 40 se refiere a leyes que "prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir". Por último, el 47 habla de "ley vigente en la época en que se dio la sentencia condenatoria", aun cuando actualmente esté derogada.

El único caso en que la Constitución manda que no es necesaria la promulgación para que empiece a regir una norma, es el de los decretos legislativos del estado de sitio: "Los decretos

que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros" (artículo 121, inciso 2).

Como los efectos de la promulgación están reglamentados en la ley, se ha esgrimido el argumento de que la tesis de inexecutableidad del artículo 3º de la Ley 52 de 1975 radica en que es inconstitucional porque viola el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913. Desde un punto de vista polémico, achacar al contendor dislates jurídicos que no ha sostenido, puede ser hasta recurso deslumbrante, pero que carece de consistencia técnica. La tesis correcta consiste en el planteamiento de que el artículo 3º es inconstitucional, al ordenar que la Ley 52 de 1975 rige desde su sanción, no porque esté violando los mandatos de los artículos 52 y 53 del Código de Régimen Político y Municipal, que reglamentan los efectos de la ley, sino porque se lleva de calle los artículos 85, 86, inciso 2º, 89 y 120, numeral 2º de la Carta, que ordenan que las leyes sancionadas deben ser promulgadas.

Si las razones expuestas no fueran suficientes para sacar adelante la tesis de la inconstitucionalidad del artículo 3º de la Ley 52 de 1975, en cuanto dispone que dicha ley debe comenzar a regir antes de su promulgación, el concepto de José María Samper, uno de los redactores de la Constitución de 1886, sobre la promulgación de las leyes, justificaría este salvamento de voto:

"En cuanto a la promulgación de las leyes, es ésta una formalidad tan imperiosamente necesaria como la aprobación regular y la sanción de aquéllas. Nadie puede ser obligado a cumplir con deberes que no conoce, ni a abstenerse de hacer lo que no sabe que le está prohibido. Para que cese esta ignorancia y nadie pueda alegrarla, es necesario que la ley, toda ley, sea publicada y esté al alcance de todos; y esta publicación, sujeta a determinadas formalidades, es lo que se llama promulgación. Preciso es, por lo tanto, que si el Presidente ha de hacer ejecutar y cumplir todas las leyes, comience por promulgarlas. Sin esta formalidad todo acto que se ejecute en cumplimiento de ellas es nulo, y la ocultación de estas leyes es criminosa". (Derecho Público Interno de Colombia. Edición de 1951. Tomo II. Páginas 289 y 290).

Las dictaduras se nutren de leyes clandestinas. Los regímenes de derecho de leyes promulgadas.

En latín el sustantivo ley proviene del verbo leer, de donde fluye la consecuencia de que la ley debe tener un texto escrito que pueda leerse. Como en Colombia el único texto auténtico de las leyes es el publicado por el "Diario Oficial",

quiere ello decir que ley que no figure en dicho periódico carece de vigencia.

Remate de este salvamento de voto es la conclusión de que, siendo inconstitucional el artículo 3º, en cuanto viola las normas de la Carta que mandan que toda ley debe ser promulgada (85, 86, 89 y 120, numeral 2º), la vigencia de la Ley 52 de 1975 comenzó dos meses después de su publicación en el "Diario Oficial". Como ésta se hizo el 3 de febrero de 1976; la obligatoriedad de esa ley sólo vino a comenzar el 4 de abril siguiente.

Bogotá, 3 de junio de 1976.

Julio Salgado Vásquez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Alvaro Luna Gómez.

Salvamento de voto.

La Ley 52 de 1975, "por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares", fue sancionada por el Presidente de la República el 18 de diciembre de ese año y publicada en el "Diario Oficial" el 3 de febrero 1976; comenzó a regir, por mandato de su artículo tercero, desde la fecha de su sanción. Fue demandada ante la Corte bajo la acusación de inconstitucionalidad, tanto en su contenido de fondo como en lo relativo a su vigencia. La sentencia anterior la declara exequible en ambos aspectos.

Nuestro desacuerdo con ese pronunciamiento es total, y lo explicamos así:

A) Obligación de pagar intereses a partir del 1º de enero de 1975.

1. Son muchas las teorías que, a través de los tiempos y atendiendo la legislación de cada país, se han elaborado para determinar la naturaleza de la cesantía. El fallo acoge la que pregona que es una especie de sobrerremuneración o una parte del salario que se le retiene al trabajador para pagársela a la terminación del contrato, es decir, la que se conoce con el nombre del "salario diferido". Aquí surge nuestra primera discrepancia, pues en ningún caso, al menos frente a nuestras regulaciones laborales, puede estimarse que la cesantía participe de la naturaleza del salario; éste es una contraprestación por el servicio, retribuye directamente al trabajador y exige su pago inmediato, y aquélla no ostenta esas características; el salario debe ser incondicional

y la cesantía se pierde cuando concurra una cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 250 CST; el valor de la cesantía no tiene incidencia en la liquidación de las prestaciones sociales, esto es, no se toma como factor de salario para fijar el monto de éstas. El criterio más generalizado, y que compartimos, es el que considera que la cesantía es una "institución de previsión social" enderezada a proteger al trabajador que ha quedado cesante en el empleo.

2. Mas haciendo abstracción de las consideraciones anteriores —hechas únicamente en razón de que el fallo tocó innecesariamente el tema— y partiendo los planteamientos básicos de la sentencia, resulta incuestionable que son ellos los que ponen de bulto, la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley acusada. Con efecto, las argumentaciones en contrario se edifican sobre el siguiente único y fundamental presupuesto: "como el beneficio a que se alude (el de la cesantía) corresponde a servicios prestados, *constituye un crédito que se incorpora día a día al patrimonio del trabajador*, y la ley reglamenta cómo y cuánto debe pagarse". (El paréntesis y las subrayadas no son del texto). Si se trata de un crédito que *se incorpora día a día al patrimonio del trabajador*, quiere decir que ese crédito también sale, como pasivo, día a día del patrimonio del empleador. ¿En qué condiciones? Obviamente, el causado en época anterior a la vigencia de la Ley 52 de 1975, libre de intereses, cargas o gravámenes, puesto que no existían imposiciones de esta índole. Si esos créditos se causaron así antes de que comenzara a regir la nueva ley, resulta evidente que constituyen consecuencias o efectos ya producidos bajo el imperio y amparo de la ley anterior, situaciones jurídicas subjetivas concretas o consumadas, que la ley nueva no puede desconocer ni vulnerar, sin contrariar el artículo 30 de la Constitución Nacional que manda respetarlas y garantiza su protección.

3. La figura de la retrospectividad, o retroactividad de primer grado como también se la llama, —de creación doctrinaria y jurisprudencial, y de lo cual tanto se viene abusando— apenas autoriza para regular *efectos futuros* que surjan como consecuencia de hechos o actos anteriores, mas no los pretéritos o ya causados o definidos. En el caso concreto de los contratos, la nueva ley puede referirse o afectar a los que se hubiesen celebrado con anterioridad, siempre que estén vigentes en el momento en que ella entre en vigor, disponiendo sobre sus efectos futuros, en perfecta conformidad con el fenómeno retrospectivo. Por ello no cabe duda de que la Ley 52 de 1975 es aplicable, sin que quepan reparos, a los

contratos de trabajo existentes antes de su vigencia y después de ella (no a los ya extinguidos), pero sólo en cuanto a los "créditos" que se causen con posterioridad a la fecha en que empezó a regir. Mas dicha ley no puede aplicarse, como lo pretende, a las consecuencias ya producidas por esos mismos contratos y mucho menos a los que ya habían expirado, pues en tal caso sus efectos son retroactivos. No tienen razón, por tanto, quienes apenas ven en la susodicha ley el simple fenómeno de la retrospectividad.

Y tampoco la tienen los que aspiran a subsanar su contenido *retroactivo* echando mano del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto dispone que "las normas sobre trabajo, por ser de orden público, producen efecto general inmediato, por lo cual se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir...", pues, de un lado, con estos términos tan sólo aparece consagrada la retroactividad de primer grado o retrospectividad, y, de otro, el mismo precepto expresamente les niega el carácter retroactivo, diciendo: "pero no tienen efecto retroactivo, esto es, no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores".

Las características que se otorgan a las leyes del trabajo de ser de "orden público" y de "producir efecto general inmediato", no constituyen una innovación de nuestro Derecho Laboral, pues se las reconocen también todas, o casi todas, las legislaciones del mundo. Los más connotados autores extranjeros sobre la materia (Cabanellas, Mario de la Cueva, Ernesto Krotoschin) entienden esas expresiones como generadoras del fenómeno de la retrospectividad simplemente. Krotoschin, verbigratia, las comenta así:

"En materia de derecho del trabajo, algunos niegan la existencia de ese problema (el de la retroactividad), arguyendo que, dado el carácter de orden público del derecho del trabajo, éste siempre debe imponerse a todas las situaciones jurídicas existentes en el momento de su creación. Pero es preciso llegar a un acuerdo sobre el concepto mismo de la retroactividad, ya que el término se aplica en sentidos distintos. En el sentido más estricto, se entiende por retroactividad la aplicación de la nueva ley a los efectos de hechos o actos producidos antes de entrar en vigor la misma. Es la retroactividad 'de segundo grado', según cierta terminología que es común en la doctrina y en la jurisprudencia de algunos países, entre ellos España. En contraste a ello, se llama retroactividad 'de primer grado' a la *aplicación de la nueva ley sólo a los efectos pro-*

ducidos después de ella, pero que son consecuencia de hechos o actos anteriores a la misma. La retroactividad 'de primer grado' no es propiamente retroactividad sino que se caracteriza más bien como *aplicación inmediata* de la ley.

"El carácter de orden público que revisten, por lo general, las leyes de trabajo, requiere su aplicación inmediata, esto es, su imposición a partir del momento mismo de su vigencia a todas las situaciones afectadas y *con respecto a los efectos jurídicos que en el futuro se produzcan.*

"... *la aplicación inmediata de la ley* consiste en que la ley nueva sólo se aplica a los efectos de aquellos hechos que se produjeron después de entrar en vigor. La aplicación inmediata significa, por ejemplo, que la ley nueva es aplicable a un contrato hecho con anterioridad, pero sólo es aplicable a los efectos que este contrato produce en adelante, después de la sanción de la nueva ley, mientras que una ley retroactiva comprendería también los efectos producidos antes'. En derecho del trabajo ha prevalecido en general la tesis según la cual sus normas son inmediatamente aplicables sin ser verdaderamente retroactivas". (Instituciones, T. I, páginas 55 y 56). Las subrayas no son del autor).

4. La ley demandada tiene el carácter de orden público por la materia sobre que versa y, sin duda alguna, consulta los principios de equidad y fue expedida por razones de interés social. Si así lo hubiese declarado el legislador, expresando que se apoyaba en esos motivos para dictarla, muy posiblemente hubiera resultado exenta del vicio que se le anota, con respaldo en la segunda parte del propio inciso primero del artículo 30 de la Carta que prevé que "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". Mas, como así no aconteció, su inconstitucionalidad es manifiesta.

B) Vigencia de la ley a partir de su sanción.

1. No obstante que la sentencia reconoce que la acusación que se formula al artículo 3º de la ley se hace consistir en que viola los preceptos 85 y 120-2 de la Constitución, el estudio lo realiza y concreta, de modo principal, frente al inciso 1, numerales 1º a 4º, del artículo 81, que señala las etapas o el proceso a que debe someterse un proyecto para convertirse en ley. Se pone así de presente cómo, desde el principio, se desenfoca la cuestión.

El problema propuesto por el demandante no fue el de la existencia o inexistencia de la Ley 52, ni el de que la Corte se pronunciara sobre su validez o invalidez por haberse sujetado o no, en el proceso de formación, a todos los requisitos previstos por la parte indicada del artículo 81, sino el de que, partiendo de la base de que la ley había sido expedida con regularidad, se determinara si su artículo 3º, que dispuso que rigiera desde su sanción, se acomodaba a los mandatos constitucionales precisados en el escrito de demanda.

2. En ese entendimiento equivocado, bastó con admitir que aquel proceso se había cumplido para concluir que, como el proyecto había recibido la sanción presidencial, había adquirido el carácter de ley, "con todas sus consecuencias", y con plena "eficacia obligatoria". *Incurre así la sentencia en el error final de confundir la existencia del acto con la eficacia del mismo. El artículo 81, en su inciso y numerales citados, establece que ningún proyecto "será ley" sin que se hayan agotado los trámites previstos para que ésta exista formalmente; pero otras disposiciones, entre ellas las señaladas por el censor, consagran, como condición indispensable para su observancia, obligatoriedad o eficacia, el requisito de la promulgación. Esos preceptos, en lo pertinente, dicen:*

"Artículo 85. Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si éste no lo objetare, *dispondrá que se promulgue como ley...*"

"Artículo 86...

Si el Presidente, una vez transecurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, *deberá sancionarlo y promulgarlo*. Si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente *tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos*".

"Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

".....
"2º Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento".

"3. Se alega que ninguna de esas disposiciones exige expresamente que las leyes deben promulgarse para que puedan entrar a regir. *Entonces, ¿para qué la promulgación? ¿Cuál es el sentido u objeto de esta reiterada exigencia constitucional? ¿Por qué, si es inocua, se puso tanto celo en consagrarla en varios de sus textos? ¿Qué objeto tiene publicar la ley después de que se ha exigido a los ciudadanos su cumplimiento? Es*

regla universalmente aceptada, y consagrada en nuestra legislación, que los mandatos legales —como las estipulaciones contractuales— deben ser interpretadas en el sentido en que produzcan algún efecto, y si a la promulgación no se le reconoce el apenas natural, racional y lógico de llevar a los particulares el conocimiento de las leyes para que pueda exigírseles su observancia, ¿cuál otro significado pudiera tener? ¿Acaso no repugna a la razón natural que se exija a los hombres el obediencia de una ley que, por oculta o secreta desconocen?

Los preceptos constitucionales, lo mismo que los de las leyes, deben interpretarse, cuando las circunstancias lo requieran, coordinándolos con aquellos que se refieran a la misma materia, para armonizarlos y precisar, en conjunto, su verdadero sentido o alcance, tal como lo prevé el artículo 30 del Código Civil, que forma parte del capítulo "Interpretación de la Ley" y que dice: "El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía". Si de este modo se examinan las disposiciones reseñadas de la Carta, fácilmente se llega a la conclusión de que la promulgación de la ley no es tan solo una condición necesaria para su observancia, sino un requisito esencial para su existencia, esto es, que para que realmente exista "con todas sus consecuencias" no es suficiente que aparezcan satisfechas las exigencias contenidas en los cuatro numerales del inciso 1 del artículo 81, sino también cumplida la consagrada en las otras normas arriba transcritas.

En efecto, el artículo 85 emplea la expresión "dispondrá que se publique como ley", significado con el vocablo "como" que todavía la ley no se ha perfeccionado y que sólo llegará a ser una verdadera ley, "con todas sus consecuencias" como reza la sentencia, es decir, un mandato imperativo y obligatorio, cuando se haya realizado su promulgación. El Diccionario de la Real Academia Española le asigna la palabra como la acepción de "a modo o manera de", "a semejanza de", y trae estos ejemplos: "es rubio como el oro"; "se quedó como muerto", lo que equivale a decir que se parece al oro, pero sin serlo; que daba la sensación de estar muerto, pero no lo estaba realmente, sino vivo. En este mismo sentido la emplea el referido artículo 85 cuando dispone que el *proyecto de ley* se publique como ley, lo que quiere decir que antes de su publicación todavía no lo es, y que apenas tiene una semejanza de ley o una perspectiva de convertirse en ley, y que para lograr serlo es condición indispensable su promulgación. De otra parte, la

norma no ordena al Gobierno publicar la ley, sino el *proyecto de ley*. Bien leída dice simplemente esto: *Aprobado un proyecto de ley, el Gobierno dispondrá que se promulgue como ley*.

Del propio modo, el artículo 86 también le da el tratamiento de simple proyecto hasta antes de su promulgación, no obstante que ya se encuentren cumplidos los requisitos del artículo 81, pues dice que "si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el *proyecto* con objeciones, *deberá sancionarlo y promulgarlo*. Si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el *Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado* u objetado dentro de aquellos plazos". La norma, pues, en sus dos partes, se refiere muy claramente a la obligación del Presidente de *promulgar* el proyecto y no la ley. El artículo 120-2 sí habla de leyes, mas debe observarse que este precepto cumple los fines de señalar las atribuciones que, en general, corresponden al Presidente "como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa" y que el propósito principal del ordinal 2º fue el de imponerle la obligación de obedecer las leyes y velar por su exacto cumplimiento, y no la de la promulgación que ya había sido establecida y *regulada* en normas dictadas especialmente para ello e incorporadas en el título que correspondía, o sea en el VII que trata "DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES". Las normas especiales prefieren a las que tengan carácter general.

Dedúcese de lo expuesto que una ley para ser completa, vale decir, para que obtenga fuerza obligatoria, para que entre a regir, para que produzca consecuencias, para que pueda demandarse a los particulares su observancia y para que no sea posible que éstos aleguen su ignorancia para excusarse de cumplirla, no le basta con haber recibido los trámites señalados en el artículo 81, inciso 1, numerales 1º a 4º, sino que necesariamente debe encontrarse satisfecho también el requisito previsto en los artículos 85 y 86. Mientras la promulgación no se haga, de conformidad con estos textos constitucionales, NO HAY LEY, SINO UN SIMPLE PROYECTO. La promulgación no es, por tanto, una mera formalidad, sino un requisito esencial de la ley, sin cuyo cumplimiento ésta no podrá tener efectos.

4º Seguramente nuestro constituyente se sirvió, para concebir la ley en la forma como lo hizo, de las sabias enseñanzas de Santo Tomás de Aquino, quien señaló la necesidad de promulgar la ley como un requisito fundamental de la misma, como parte de su esencia. Conviene, pues, aun cuando para algunos resulte impertinente,

sin valor y sin vigencia, incorporar a este escrito un pasaje de su "Summa Teológica", contenido en el título "Tratado de la Ley" (1-2 Q 90), "De la esencia de la ley", artículo 4º. Dice así:

"Como ya queda dicho, la ley se impone a los súbditos a modo de regla y medida. Ahora bien, la regla y medida se impone mediante la aplicación a las cosas reguladas y medidas; de ahí que para que la ley adquiriera fuerza obligatoria, *que es lo propio de la ley*, es necesaria su aplicación a los hombres que han de ser regulados por ella. Tal aplicación se realiza cuando *mediante la promulgación* se pone en conocimiento de aquellos hombres. *Por eso la promulgación es necesaria para que la ley adquiriera su vigor*" ("Unde promulgatio necessaria est ad hoc quod lex habeat suam virtutem"). (Las subrayas no son del texto).

"La ley no es más; es una prescripción de la razón práctica en orden al bien común, dictada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad y *promulgada*".

5. El criterio que se ha expresado aparece ratificado por el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, primero del Capítulo sobre "Promulgación y observancia de las leyes", que dice:

"La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada".

"La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción".

Se aduce que los textos legales no pueden tomarse como base para concluir que una determinada norma viola la Constitución. Distinguimos que cuando una norma legal, como en el presente caso, ha sido expedida por el legislador en cumplimiento de su misión de desarrollar las disposiciones constitucionales, constituye una fuente de interpretación inapreciable que debe ser tenida en cuenta para desentrañar el justo y exacto sentido del respectivo precepto de la Carta Fundamental.

La sentencia, sin embargo, procedió así cuando afirma que "normalmente la vigencia de la ley empieza cuando lo disponga el Congreso en su texto; y por lo mismo, bien puede ordenar, sin quebranto de la Carta, que aquella comience desde su sanción o a partir de su promulgación. Ante el silencio de la ley sobre el punto, lo usual es que rija desde su promulgación".

Omitió indicar el basamento jurídico de esa apreciación, pero no es difícil descubrir que pre-

tende encontrarlo en el artículo 53 del citado Código, que consagra algunas excepciones a la regla general sentada en el 52. El artículo 53, en lo que interesa, dice: "Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes: '1º Cuando la ley fije el día en que deba principiarse a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado'".

La correcta interpretación de esta norma es la que proclama, en perfecta armonía con los textos constitucionales estudiados, que las excepciones no se refieren a la primera parte del artículo 52 que establece el principio de que "la ley no obliga sino en virtud de su promulgación", sino a la segunda que expresa que "su observancia principia dos meses después de promulgada". Este entendimiento, por lo demás, lo confirma la excepción del ordinal 2º que alude a la circunstancia de que por causa de guerra u otra inevitable se interrumpen las comunicaciones, para ampliar el plazo de dos meses hasta la fecha en que éstas queden restablecidas. No dice que por esa razón la ley entre a regir sin ser promulgada, sino todo lo contrario, que no entra a regir, aun transcurridos los dos meses, sino cuando pueda ser conocida.

Por ello, la facultad que tiene el legislador para señalar, por vía de excepción, el día en que debe empezar a regir la ley o para autorizar al Gobierno para fijarlo, esta circunstancia al tiempo posterior a la promulgación, pudiendo ampliar

o disminuir el plazo de dos meses de que habla el artículo 52, pero en ningún caso puede ser entendida en el sentido de que goza de libertad para disponer que la ley rija antes de ser promulgada.

6. Por último, la sentencia encuentra su principal soporte en la expresión "será ley" del artículo 81, entendiéndose que la ley surge a la vida jurídica en toda su plenitud desde el momento en que aparezcan cumplidos los trámites de que allí se trata. Mas la norma no dice que en tal evento la ley exista, sino que *no* puede existir sin el cumplimiento de esos requisitos, lo que no es lo mismo. "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes", es la exacta expresión del mencionado artículo, significando con ella que esos requisitos son indispensables, pero no que sean los únicos. Sin ellos jamás habrá ley, pero no necesariamente porque se hallen cumplidos, habrá nacido la ley. Sólo lo será, en consecuencia, cuando se hayan satisfecho todos los previstos en la Constitución, entre ellos el de la promulgación.

Quedan así consignadas, con el debido respeto, las razones de nuestro disenso con la sentencia que declara exequibles los artículos 1º y 3º de la Ley 52 de 1975.

Fecha ut supra.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Alejandro Córdoba Medina, Gustavo Gómez Velásque, José María Esquerro Samper.

INVERSION EXTRANJERA EN BANCOS COMERCIALES, EN EL SECTOR DE LOS SEGUROS Y DEMAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Exequibilidad de los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975, “por la cual se dictan disposiciones sobre inversión extranjera en bancos comerciales, en el sector de los seguros y demás instituciones financieras”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 18 de 16 de junio de 1976.

Bogotá, D. E., 16 de junio de 1976.

I. Petición.

1. Germán Sarmiento Palacio, ciudadano con domicilio en Bogotá, D. E., en escrito del 13 de enero del año en curso, pide a la Corte, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución, declare inexecutable los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975, “la cual recibió sanción presidencial el 19 de diciembre de 1975, en cuya virtud entró en vigencia, de conformidad con el artículo 9º de la misma ley”.

2. La demanda fue admitida según providencia de 20 de enero de los mismos mes y año; disponiéndose, a la vez, que antes del traslado al Procurador General de la Nación, se solicitara del Secretario General del Senado de la República “copia de todos los antecedentes legislativos de la Ley 55 de 1975”, y se informara de su presentación al Ministro de Hacienda y Crédito Público, “con mención de los textos legales acusados, los textos constitucionales que se dicen violados y de los anexos acompañados”.

Los antecedentes legislativos de la Ley 55 de 1975, fueron enviados oportunamente por el Secretario General del Senado de la República, y constituyen documentos de juicio para el estudio y solución de los problemas que la demanda suscita. Lo mismo que los aportados por el Ministerio.

3. Ejerciendo el derecho de petición que establece el artículo 45 de la Carta, en relación con esta demanda se han presentado a la consideración de la Corte los siguientes estudios:

De Camilo González Chaparro y Alfredo Fuentes Hernández, de fecha 27 de febrero de 1976, que impugna la demanda y sus fundamentos; de Rodrigo Noguera Laborde y César Gómez Estrada, a petición de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, de fecha 4 de marzo de 1976, que, igualmente, impugna la demanda y sus fundamentos, y de Gustavo de Greif Restrepo, de fecha 9 de marzo de 1976, que a la inversa de los anteriores, coadyuva la demanda.

Finalmente, y con posterioridad al concepto de la Procuraduría General de la Nación, el ciudadano Hernando Gómez Otálora, en escrito de 30 de marzo de 1976, manifiesta: “En desarrollo del artículo 214 de la Constitución Nacional, muy respetuosamente me dirijo a esa alta corporación para impugnar la demanda presentada por el doctor Germán Sarmiento Palacio... en la cual se solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975...”.

Tanto los impugnadores como el coadyuvante exponen ampliamente las razones de su conducta.

II. Disposiciones acusadas.

1. El texto de la Ley 55 de 1975, es el siguiente:

LEY 55 DE 1975
(diciembre 19)

por la cual se dictan disposiciones sobre inversión extranjera en bancos comerciales, en el sector de los seguros y demás instituciones financieras.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente Ley, no se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, capitalización, bancos y otros establecimientos de crédito y demás instituciones e intermediarios financieros.

Exceptúase de lo anterior la prohibición a inversión directa en moneda libremente convertible, originaria de Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, si se hace en nuevos bancos nacionales o de carácter mixto, de conformidad con lo establecido en esta ley y siempre que la inversión en su totalidad pertenezca a nacionales de uno o más Países Miembros del Acuerdo y que en ellos se otorgue tratamiento de reciprocidad a la inversión colombiana directa.

Artículo 2º Los bancos extranjeros con sucursal establecida en el país que deseen continuar prestando el servicio público bancario, deberán transformarla en empresa mixta, mediante la constitución de un nuevo banco en el cual no menos del cincuenta y uno por ciento de las acciones pertenezcan a inversionistas nacionales.

El Gobierno convendrá con los bancos extranjeros las condiciones y plazos de transformación sin que estos últimos puedan exceder de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 3º Los nuevos bancos de que trata el artículo 2º de esta Ley, colocarán en fideicomiso en el Banco de la República las acciones que pongan en venta y éstas no podrán ser enajenadas sino con la previa autorización de la Superintendencia Bancaria. La Superintendencia autorizará cada operación de venta, previa comprobación de que el adquirente es inversionista nacional y de que no es una de las entidades por ella controlada, o sus filiales o subsidiarias.

Con el fin de facilitar operaciones de transformación de que trata esta Ley, autorizase al Gobierno para permitir, previo concepto de la Junta Monetaria sobre las condiciones del mercado de capitales para absorber dichas acciones, que las sociedades sujetas al control de la Superintendencia Bancaria que no tengan prohibición especial de adquirir acciones bancarias, puedan poseer hasta el 5% del total de las acciones de los bancos.

En la determinación de este porcentaje se incluirán las acciones que posean tanto las socieda-

des matrices como sus filiales y subsidiarias.

Toda enajenación que se haga sin la autorización de la Superintendencia Bancaria o contra la prohibición consagrada en el inciso anterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

Artículo 4º Las sucursales de bancos extranjeros actualmente establecidos en el país que no se transformen de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º de esta Ley, no podrán realizar, a partir del 31 de diciembre de 1976, negocios propios de su actividad y solamente estarán autorizados para efectuar, bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, aquellas operaciones necesarias para su liquidación.

Artículo 5º La Junta Monetaria podrá reglamentar las operaciones bancarias concernientes al comercio internacional, con el fin de que ellas se efectúen únicamente a través de bancos y corporaciones financieras establecidas en el país, así como las actividades de los representantes de bancos extranjeros no establecidos en Colombia, de conformidad con los términos y límites señalados en el artículo 100 de la Ley 45 de 1923.

Artículo 6º Entiéndese por empresa mixta la constituida en Colombia y cuyo capital pertenezca a inversionistas nacionales en una proporción que fluctúe entre el 51% y el 80%, siempre que a juicio de la Superintendencia Bancaria, esa proporción se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.

Artículo 7º El Gobierno dictará las medidas de carácter laboral a que hubiere lugar, para poner a salvo los derechos de los trabajadores al servicio de los bancos extranjeros, cuando entren a cumplirse los términos señalados en la parte final del artículo 2º y en el 4º de esta Ley.

Artículo 8º Derógase el inciso 2º del artículo 1º del Decreto extraordinario 2719 de 1973.

Artículo 9º Esta Ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.

2. Como está dicho, la petición de inexequibilidad comprende sólo los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la ley, quedando excluidos los artículos 1º, 5º, 7º, 8º y 9º.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor indica como violadas las normas constitucionales siguientes: artículo 11, incisos

1º y 2º; artículo 26, inciso 1º; artículo 30; artículo 32; artículo 34; artículo 44, inciso 1º; artículo 55; artículo 76, encabezamiento; artículo 78, ordinal 2º, y artículo 120 numeral 20.

2. Explica estas violaciones así:

a) "El artículo 2º viola el artículo 11 de la Constitución Nacional. El artículo 11... sienta el principio de la igualdad entre nacionales y extranjeros en lo que se refiere al goce de derechos civiles. El artículo 2º discrimina entre nacionales y extranjeros en lo que respecta a sus derechos civiles";

b) "El artículo 2º viola el artículo 55 y el numeral 2º (sic) del artículo 120 de la Constitución Nacional. La interpretación del artículo 11 en cuanto que éste no puede utilizarse sino por razones del orden público, entendidas éstas como las de orden público político, desglosado del concepto de orden público económico, corresponde a varios tratados públicos de amistad y comercio, celebrado (sic) por Colombia, los cuales, aunque antiguos, no por ello menos vigentes, y por lo tanto, parte integrante de nuestro derecho positivo.

"La norma del artículo que es posterior a muchos de estos tratados, con el fin de hacer honor a los convenios internacionales, mantuvo el espíritu de ellos. No pueden, por lo tanto, ser modificados unilateralmente por un acto del Estado colombiano, y en cuanto sea el Congreso a través de una ley que lo modifica, viola el artículo 55 de la Constitución Nacional, que consagra la separación de las tres Ramas del Poder Público, pues el numeral 2º (sic) del artículo 120 expresamente le ha otorgado al Presidente de la República la atribución de 'dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso'. No correspondiendo, pues, al Congreso, sino la aprobación de los mismos.

"El acto del Congreso que modifica un tratado, viola la prohibición del ordinal 2º del artículo 78 de la Constitución Nacional que le prohíbe al Congreso: 'inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos que son de privativa competencia de otros poderes'.

"El no excluir de la obligación de convertir en mixta los bancos constituidos en los Estados Unidos de América y en la Gran Bretaña, es violatorio de los artículos 55, num. 20 del artículo 120 y ordinal 2º del artículo 78".

c) "El artículo 2º, inciso 1º, viola el artículo 30 de la Constitución. El artículo 30 garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, y sienta el principio de la irretroactividad de la ley frente a estos derechos.

"Aun cuando consagra la limitación de la expropiación al derecho de propiedad, por el cual, el Estado puede privar al particular, mediante una enajenación obligatoria a su favor, determina las condiciones severas y taxativas, mediante las cuales el Estado puede utilizar este mecanismo de la expropiación: declaración de utilidad pública o interés social por parte del legislador, orden judicial e indemnización previa.

"El artículo 2º al contener las siguientes disposiciones viola el artículo 30. 1. La privación de los bancos extranjeros de ejercer la actividad bancaria de acuerdo a la autorización concedida por 20 años. 2. La obligación del banco extranjero de crear un nuevo banco, al cual le deberán transferir activos y pasivos. 3. La obligación del nuevo banco de tener el carácter de empresa mixta, tres años después de la vigencia de la Ley 55 de 1975, bien, por la venta de acciones por parte del banco extranjero o por parte del banco nuevo, mediante el aumento de capital. 4. Las disposiciones anotadas configuran un claro desconocimiento de una ley posterior (sic) de derechos subjetivos amparados por el artículo 30, no solamente de los bancos extranjeros sino de terceros; y un claro desconocimiento de la garantía constitucional de la expropiación, como único medio para privar a un particular del derecho de dominio.

"No cabe duda que la tesis de la concesión bancaria no muy explícitamente recogida en la Ley 45 de 1923, sostenida posteriormente por la Corte Suprema de Justicia, fue definitivamente incorporada a nuestra legislación en los decretos antes transcritos (número 383 de 1974). Coloca, pues, la banca en el mismo pie jurídico de las compañías que explotan yacimientos petroleros y otros bienes fiscales del Estado, siendo el petróleo el caso más característico por lo usual de concesión administrativa.

"Es, pues, claro, que en la concesión, aquella parte que hace relación a las condiciones en que el concesionario asume por su cuenta y riesgo el servicio público del Estado, constituyen derechos adquiridos y que caen dentro de la garantía del artículo 30 y que el Estado no puede desconocer unilateralmente por leyes posteriores".

d) "El artículo 2º inciso 1º, viola el artículo 34. La venta forzada que debe hacer el banco

extranjero de sus activos a favor del nuevo banco nacional obviamente no puede hacerse por valor en libros, sino por el valor comercial, lo cual determina una renta, sobre la cual el banco extranjero deberá pagar un impuesto aproximado del 40%, reduciéndose su propiedad en un 60%. Ahora, si lo que la ley impone es una venta por valor en libros, el cargo de inconstitucionalidad por confiscación es mucho más claro”.

e) “El inciso 1º del artículo 2º viola el artículo 44. El artículo 44 consagra la libertad de asociación, como derecho connatural que es del hombre, constituye una garantía constitucional, sobre lo cual no hace distinción, entre nacionales y extranjeros, cualquiera que sea la circunstancia. La libertad de asociación tiene una categoría más alta, en cuanto implica necesariamente la libertad a no asociarse.

“Esta es su mayor expresión. A un extranjero por razones de orden público puede prohibírsele asociarse, pero bajo ninguna circunstancia puede el Estado obligarlo a asociarse”.

f) “El artículo 3º en cuanto obliga a colocar en fideicomiso el 51% de las acciones, viola los artículos 30 y 32 de la Constitución”, y esto, dice el actor, ya se trate de una enajenación o de un simple mandato.

g) “El artículo 3º, inciso 1º, viola el artículo 11. Las modalidades de la contratación impuestas al inversionista extranjero, constituyen un régimen especial y discriminatorio frente a los bancos nacionales, con violación de lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución que garantiza a unos y otros iguales derechos civiles y que señala un procedimiento especial para especialmente discriminar contra los extranjeros, procedimiento no adoptado por la ley”.

h) “El artículo 3º viola el artículo 55, el ordinal 2º del artículo 78 y el numeral 20 del artículo 120. El artículo 3º viola tratados públicos, que no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado. Tratados a los cuales se ha hecho referencia en esta demanda y que el Congreso no puede desconocer sin inmiscuirse en una facultad propia del Presidente, cual es la de dirigir las relaciones internacionales”.

i) “El inciso 2º del artículo 3º viola el artículo 30 y el artículo 32. El inciso 2º del artículo 3º, en cuanto que condiciona la enajenación de acciones a la autorización de la Superintendencia, es inconstitucional... Ni siquiera el inversionista extranjero puede escoger a quien le vende sus acciones. Limitación ésta que viola la libertad contractual y los derechos adquiridos garantiza-

dos en los artículos 32 y 30 de la Carta; y la libertad de asociación consagrada en el artículo 44”.

j) “El inciso 2º viola los artículos 55 y 23 de la Constitución. El inciso 2º del artículo 3º, en cuanto faculta a la Superintendencia para hacer previa comprobación de que el inversionista es nacional, viola los artículos 55 y 23 de la Constitución. La facultad que la ley le concede a la Superintendencia de comprobar si el adquirente es o no un nacional, es una función jurisdiccional”.

k) “El inciso 3º viola el artículo 76. El inciso 3º en cuanto limita la venta de acciones en favor de entidades controladas por la Superintendencia Bancaria, y a las filiales y subsidiarias de esas mismas entidades controladas, crea una discriminación en cuanto al derecho de disponibilidad de los nuevos bancos constituidos bajo las leyes del país, frente a los accionistas de otros bancos que funcionan en el país, lo cual va contra el carácter general que debe tener la ley”.

l) La inexecutable del artículo 4º la plantea el actor entrelazando esta norma con la del artículo 1º, presumiendo que constituye una sanción, “la cual no es otra cosa que la consecuencia jurídica impuesta por el legislador, para los casos de incumplimiento de un deber jurídico”. Y concluye, al respecto: “Es obvio que siendo como son inconstitucionales las obligaciones impuestas por la norma primaria que constituye el artículo 2º, lo es también la sanción o consecuencia jurídica del artículo 4º, el cual por sí mismo no tendrá sentido sin el inciso 1º, del artículo 2º, por las mismas causales de inconstitucionalidad del artículo y por violar los mismos artículos de la Constitución, transgredidos por la norma primaria, considerado como tal el inciso 1º del artículo 2º”.

m) “El artículo 6º viola el artículo 55, ordinal 2º de los artículos 67 y 26 de la Constitución, por cuanto confiere a una entidad administrativa una decisión de carácter judicial”.

n) Finalmente dice: “Las normas demandadas, señores Magistrados, constituyen un abanico de violaciones a la Constitución Nacional, y un grave precedente para nuestra tradición jurídica. Desconoce tratados públicos, impone confiscación, viola derechos adquiridos, discrimina entre nacionales y extranjeros, impone la venta de propiedad a otro particular, priva de la garantía de ser juzgado por tribunales judiciales, con las formalidades de cada juicio. En fin, en más violaciones constitucionales no podría incurrir una norma legal”.

iv. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista número 216 de 5 de marzo del año en curso, manifiesta: "Por cuanto estimo infundada la demanda, solicito, respetuosamente, a la honorable Corte Suprema que declare exequibles los artículos 2º, 3º, 4º, 6º y 7º (sic) de la Ley 55 de 1975".

2. Conceptúa la Procuraduría, en primer término, que la Ley 55 de 1975, es un ordenamiento expedido en desarrollo de los artículos 42 y 44 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino. Que la actividad bancaria constituye un servicio público, y que como tal, su regulación atañe al legislador en armonía con lo ordenado en el artículo 76-10 de la Constitución.

Advierte ese Despacho que las leyes que regulan la organización y prestación de los servicios públicos, "como referentes que son al ejercicio de una función del Estado, tienen carácter administrativo, pertenecen al derecho público y por lo tanto en ellas no puede fundarse la adquisición de los derechos que el artículo 30 de la Constitución protege contra las normas nuevas que pretenden vulnerarlas".

Y agrega: "Tal es la situación jurídica originada en las concesiones para la prestación del servicio público bancario, en las cuales, como quedó visto, *no se establecen relaciones contractuales* (subraya la Corte), entre el Estado y el concesionario. Si una norma jurídica de carácter general y objetivo modifica la organización y el funcionamiento del servicio y si, como consecuencia, llega a ocasionar perjuicios al concesionario, ello no implica su inconstitucionalidad por infracción del canon citado, porque entonces se haría primar el interés privado sobre el interés público o social".

3. Rechaza la violación del artículo 11 de la Constitución y explica que, la interpretación que el actor le da en relación con la norma principal acusada, es errónea; y que, en consecuencia, no existe discriminación alguna entre nacionales y extranjeros.

4. Por último expone: "En las extensas consideraciones de la demanda se presentan diversas variaciones de los motivos de impugnación ya aludidos y otros relacionados con garantías consignadas en la Carta Fundamental, como la libertad de asociación y la protección contra confiscaciones, y con el desconocimiento de tratados públicos celebrados con los Estados Unidos y la Gran Bretaña en perjuicio de súbditos de tales

Estados. Ante la honorable Corte Suprema se han presentado estudios profundos y completos sobre todos los aspectos de la demanda de inexecutable, cuyas conclusiones acoge este Despacho por encontrarlas jurídicamente acertadas y acordes con el contexto de nuestro sistema constitucional y la respuesta más aceptable a las cuestiones propuestas".

v. Consideraciones.

Primera.

1. En el presente caso precisa indagar, al inicio, los antecedentes de la Ley 55 de 1975. Sin que ello signifique adoptar criterio único para valorar su contenido jurídico y su trascendencia social.

2. Como orígenes remotos están: a) El Tratado de Montevideo, suscrito por Colombia en el año de 1960, artículo 15; b) La Declaración de Bogotá de 1966; c) La nueva Declaración de Presidentes de América, de 1967 (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, adoptan las bases de un posible acuerdo subregional).

Y como orígenes inmediatos están: a) El Estatuto Cambiario contenido en el Decreto extraordinario número 444 de 1967, expedido a virtud de las facultades otorgadas al Presidente de la República por la Ley 6ª de 1967, Estatuto que somete la inversión de capital extranjero en el país a la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación, conforme su artículo 107; b) El Acuerdo Subregional Andino, aprobado por medio de la Ley 8ª de 1973 y suscrito por Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú; c) La Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuyo artículo 42 es del siguiente tenor: "No se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, banca comercial y demás instituciones financieras. Los bancos extranjeros actualmente existentes en el territorio de los países miembros dejarán de recibir depósitos locales en cuenta corriente, en cuentas de ahorro o a plazo fijo, dentro de un plazo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigor del presente régimen. Los bancos extranjeros actualmente existentes que deseen continuar recibiendo depósitos locales de cualquier especie, deberán transformarse en empresas nacionales, para cuyo efecto pondrán en venta acciones que correspondan por lo menos al 80% de su capital para su adquisición por inversionistas nacionales dentro del plazo señalado en el inciso anterior"; d) El Decreto ejecutivo número 995 de 24 de febrero de 1975, "por el cual se crea una comisión ad

honorem para gestionar la transformación de los bancos y demás instituciones extranjeras de crédito en empresas mixtas”.

La Decisión 24 fue puesta en vigor por el Decreto extraordinario número 1900 de 1973, de acuerdo con la Ley 8ª del mismo año.

Segunda.

1. Entre los motivos que indujeron al Gobierno, además del capital de dar cumplimiento y desarrollo a las estipulaciones del Pacto Subregional Andino y de la Decisión 24, están los siguientes, consignados en forma abreviada en la correspondiente exposición oficial:

a) Dada la estructura del mercado de capitales colombianos, el papel del crédito y el financiamiento en el desarrollo de la economía nacional es de suma importancia, particularmente si se tiene en cuenta que la inversión en bienes de capital se financia de modo preferente con recursos de crédito, y que el capital de trabajo proviene, por lo común, de las mismas fuentes. Por lo tanto, el administrador del crédito puede llegar a controlar los medios de producción sin estar participando en el capital de la empresa;

b) La banca extranjera, en el sistema financiero colombiano, se desarrolla, de modo principal, a virtud de los recursos que ella capta en el mercado nacional. Con una inversión inicial moderada, la inversión extranjera llega a movilizar apreciables recursos del mercado de capitales colombianos, con los cuales participa en el manejo de los medios nacionales de producción;

c) Mientras que la banca autóctona se halla sometida al control y regulación de las autoridades monetarias colombianas, tanto para sus operaciones internas como externas, la banca extranjera, debido a su estructura transnacional, puede hacer ineficaces dichos controles, los cuales son de importancia vital para la realización de una política orientada a destacar el sector externo como polo de desarrollo, manteniendo un estricto manejo dinerario interno;

d) Por ende, se considera necesario detener el crecimiento relativo de la inversión extranjera en los sistemas financieros colombianos; lo cual guarda consecuencia con la política de fortalecimiento del mercado de capitales propios en manos nacionales y con la que está encaminada a buscar nuevas modalidades de vinculación del capital extranjero al país, siempre y cuando ellas no comporten control de los medios de producción. Por esto, la ley no busca la estatización de las instituciones financieras extranjeras, sino que amplía, por el contrario, las oportunidades

de inversión del sector privado y del ahorrador colombiano.

2. *Los conceptos precedentes, que a no dudarlo, reflejan la realidad del medio, ponen de presente que en el caso de la Ley 55 de 1975, el interés social está en juego; y no de cualquier forma, sino de una fundamental, comoquiera que ella incide en la organización económica de la Nación y en la satisfacción eficaz y oportuna de sus necesidades colectivas. En otros términos, los preceptos de la ley en mención, son preceptos de orden público y no meramente privados, lo que para el caso sub-judice es esencial.*

3. *Regula la Ley 55 de 1975 una especie del género nominado “sociedad transnacional o multinacional”, o sea la que formada originariamente en un Estado tiene negocios y sucursales en varios otros Estados.*

Tercera.

1. *La actividad bancaria, tanto la oficial como la privada, es una actividad de servicio público. A falta de una definición legal, ha dicho la Corte, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia 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. Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo. (Sentencia Sala Plena, 6 de junio de 1972).*

No provoca excitación afirmar que la banca encaja dentro de esta opinión. Además, tanto la Ley 45 de 1923 como la 55 de 1975, lo ratifican, y el Decreto número 1593 de 1959 hace de manera expresa la calificación, previa consulta del Gobierno y concepto favorable del Consejo de Estado.

2. *La regulación del servicio público corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del Poder, mediante la expedición de normas que generan situaciones jurídicas de carácter general u objetivo o sea leyes. Esto, por cuanto la verdadera ley es aquella que crea u organiza el derecho positivo: que se dicta con carácter general, abstracto o impersonal, o mejor la que rige 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 los*

governados con los gobernantes. (Corte, sentencia Sala Plena, año de 1946).

3. Cuando tal función cumple el Congreso, desarrolla con plenitud el poder supremo que institucionalmente le pertenece; o en términos usuales, ejerce la soberanía como atributo consustancial del Estado.

4. El artículo 10 de la Constitución consagra y exalta el deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, de coexistir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades. Conserva la secular fórmula del constituyente de 1886.

Y si es verdad que la Carta Fundamental protege a todas las personas en sus vidas, honra y bienes, también lo es que éstas quedan sometidas al imperio constitucional y legal, sometimiento que en muchos casos se traduce en imposiciones o gravámenes de carácter personal o general, y en otros se afectan los mismos bienes que la Constitución protege, los que se pueden gravar o limitar por motivos de conveniencia y necesidad nacionales. (Sentencia de Sala Plena, 26 de junio de 1940. G. J. 1957, página 469).

Cuarta.

1. Conforme al artículo 120-15 de la Constitución (artículo 41 del A. L. de 1968) el Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, ejerce la inspección necesaria sobre los establecimientos de crédito o bancos, conforme a las leyes (subraya la Corte). Función ésta, que por su carácter de permanente y especializada, la realiza al través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del organismo administrativo denominado Superintendencia Bancaria, que es parte de ese Despacho.

2. Ya, al adoptarse el artículo 120 de la Constitución de 1886, ordinal 17, de idéntico contenido, se aliviaba la importancia de este control por sus repercusiones en el desarrollo económico y social de la comunidad, argumentando: "Inquestionable es el derecho del Estado a inspeccionar los actos de los establecimientos privados de crédito, en tanto cuanto los valores fiduciarios que emiten pueden lastimar los derechos de los particulares, perturbar o afectar el movimiento de la riqueza pública, y ejercer alguna influencia sobre el crédito del Estado o sobre la circulación monetaria. El Derecho de inspección es obvio, porque tanto puede entrañar defensa de los legítimos intereses del Estado, como protección a la sociedad en sus derechos, propiedades y riqueza, amparados por la legislación civil y penal".

(Samper, Derecho Público Interno, tomo II, página 301. Edición de 1951).

3. Lo anterior, sin que sean necesarias otras explicaciones, en sentir de la Corte, justifica las normas de la Ley 55 de 1975, en cuanto encomiendan a la Superintendencia Bancaria ciertas actividades, que bien encajan dentro del rol general que desempeña en el ámbito de la Administración Pública.

Quinta.

1. El artículo 11 de la Carta, tercero del Acto legislativo de 1936, reconoce a los extranjeros:

a) Los derechos civiles que se conceden a los colombianos; mas la ley, por razones de orden público, puede subordinar a condiciones especiales, o negarles, el ejercicio de determinados derechos civiles;

b) Las garantías o derechos cívicos o públicos, concedidos a los nacionales en el territorio de la República, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Les niega el disfrute de los derechos políticos.

Siguiendo el criterio dominante en la época, el artículo 11 admite la división de los derechos humanos en tres clases: 1 Políticos; 2 Públicos o cívicos, y 3 Civiles. Todos ellos son manifestaciones de la libertad humana en sus diversos aspectos, y por eso se les llama, indistintamente, derechos o libertades. Pero su validez, de modo principal en los órdenes social y legal, ha dejado de ser absoluta.

2. El Acto legislativo de 1936, artículo 5º, acogió el sistema de la igualdad jurídica, desechando el vigente hasta entonces de la reciprocidad legislativa. Es la norma de derecho común; porque para casos excepcionales, por motivos o razones de orden público, de defensa del interés nacional, se autoriza al legislador para negar al extranjero el goce de determinados derechos civiles o para subordinar su ejercicio a condiciones especiales. (Consúltese Caicedo Castilla. Derecho Internacional Privado. Tomo I, número 105).

3. Apenas se habrá de memorar que el artículo 11 refiérese a derechos o garantías del individuo extranjero, es decir, a la persona natural, y no a la persona jurídica, que es una ficción legal. Para ésta, la Constitución manda lo pertinente en el artículo inmediato posterior: el 12. Sería descabellado, por lo menos, pretender investir de los atributos humanos de la libertad a las empresas comerciales e industriales que se organizan en país extraño de acuerdo con el régimen legal propio, y perviven para obtener un lucro mercantil.

Por tanto, si de éstas se trata, mal puede invocarse, exclusivamente, la norma igualitaria del artículo 11 para alegar quebranto constitucional respecto de las sucursales de bancos extranjeros establecidas en el país, con antelación a la Ley 55 de 1975. Lo cual no excluye el que este último precepto (el 12) se deba relacionar con el del artículo 11, para definir el justo trato que el capital y la inversión foráneos merecen frente al régimen jurídico previsto en la Carta.

4. Cierra esta interpretación del artículo 11 constitucional el obligado comentario acerca de la noción de "orden público" que trae el inciso 1º del mismo.

No se refiere al "orden público político" como lo sugiere el actor. Se refiere sí al "orden público civil". La disposición habla —dice Tascón— de "razones de orden público"; esta frase —explica a continuación— no está tomada en el sentido de paz o tranquilidad nacional, sino en el de "orden público civil", que es un concepto más amplio. (Derecho Constitucional Colombiano. 1939, página 60).

Con seguridad, se trata del orden público vinculado al derecho de propiedad privada y su ejercicio individual, con base en el postulado de la primacía del interés social, que domina la teoría y la praxis de la organización jurídico-económica nacional. (Artículos 30 y 32 de la Constitución). Por consiguiente, su normación legal trasciende de modo permanente, a la inversa de la que provoca el estado excepcional de perturbación del orden público político, que está limitada por la materia, la finalidad, el tiempo y la forma. (Artículo 121 de la Constitución).

Para aquel caso no contempla la Carta procedimiento previo alguno, como sí lo hace en el caso del artículo 121: el legislador tiene autonomía para apreciar "las razones de orden público" que lo inducen a condicionar o negar los derechos civiles al extranjero, o a limitarle las garantías constitucionales; sin que esté obligado a decir las o expresarlas en el texto de la ley o en otro documento de su procedencia. Tampoco existe fórmula sacramental especial para la expedición de la ley; la única que la Constitución establece es de tipo general, para toda ley. (Artículo 92). Esas razones aparecen, por lo general, en los antecedentes de la ley, y están, o deben estar, ínsitas en el texto o contexto de la misma.

Sexta.

1. El artículo 12 de la Constitución defiere a la ley colombiana reglar lo concerniente a "la capacidad, el reconocimiento, y, en general, el

régimen de las sociedades y demás personas jurídicas". Corresponde al artículo 6º del Acto legislativo de 1936, que sustituyó al 14 del Estatuto de 1886, que prescribía: "Las sociedades o corporaciones que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas".

2. Es el legislador, y sólo él, quien tiene todo el poder suficiente para instituir el régimen jurídico de las sociedades, de las colombianas y de las extranjeras que desarrollan actividades en el territorio nacional, sin limitaciones. Y así se ha hecho de tiempo atrás, sin objeción ni traba, como se colige de estas citas:

a) Los artículos 14 y 15 de la Ley 89 de 1938, antes, y ahora los artículos 1426, 1458 y 1490 del Código de Comercio en vigor, reservan a los nacionales y a las sociedades con mayoría de capital nacional, el desarrollo de las actividades de navegación aérea y marítima.

b) El artículo 13, inciso 2º, de la Ley 29 de 1944, excluye a las sociedades o empresas extranjeras del control o dirección de las actividades de publicidad y propaganda comercial.

c) El Decreto número 869 de 22 de mayo de 1971, reglamentario de la Ley 9ª de 1942, y del artículo 176 del Decreto-ley número 444 de 1967, sobre fomento de la industria cinematográfica, en sus artículos 3º, 4º y 7º, exige para las empresas colombianas un aporte de capital nacional no inferior al 80%, lo que implica una limitación apreciable para el capital y las sociedades extranjeras.

d) Y así como en los tres casos reseñados, existen otros de contenido restrictivo; entre ellos el contemplado en el Decreto-ley 3418 de 1954, artículo 26, para las empresas de radiodifusión.

3. No suscita duda, en consecuencia, la afirmación escueta de que uno de los fundamentos constitucionales de la Ley 55 de 1975, está en el comentado artículo 12 del Estatuto Superior.

Séptima.

1. El artículo 26 de la Constitución es una garantía de la libertad individual y del ejercicio de los derechos que de ella emanan: el juzgamiento conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante juez competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. Su aplicación se extiende a los campos administrativo, civil, laboral, etc. Mas ello no significa que, sin razón, se pueda invocar respecto de eventos extraños a los que define o que no guardan semejanza con ellos. Juzgamiento es la ac-

ción y efecto de juzgar, es deliberar acerca de la actuación de la ley en un caso concreto y sentenciar en concordancia. Por tanto, la garantía es para ese efecto.

2. El ejercicio de la facultad que el artículo 6º de la Ley 55 de 1975 confiere a la Superintendencia Bancaria, no implica juzgamiento alguno; es sólo el ejercicio de una función administrativa que, como está visto, se compagina con la inspección o vigilancia que la Constitución y la ley confieren al Presidente de la República respecto de los institutos de crédito, y que éste cumple por intermedio de un organismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Por ello tampoco existe la posibilidad de que se quebrante el principio de la independencia de las Ramas del Poder Público que consagra el artículo 55 de la Constitución.

Octava.

1. El artículo 30 de la Constitución define la estructura económica y social del Estado colombiano. Para ello propugna estos principios fundamentales: a) Garantía de 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; b) Irretroactividad de la ley en relación con estos derechos; c) Preeminencia del interés público o social en caso de conflicto con el interés privado; d) Función social de la propiedad; e) Expropiación de la propiedad por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por la ley, mediante sentencia judicial e indemnización previa; f) Expropiación de la misma, sin indemnización, por razones de equidad, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

2. Sin perjuicio de los criterios acogidos por la jurisprudencia de tiempo atrás, conviene dar a la noción de "derecho adquirido" su justo y preciso valor. La denominación de "adquirido" es impropia, y mejor le viene la de "constituido", usada en el artículo 202. Equivale a una "situación jurídica subjetiva". Esta noción se contraponen a la de "mera expectativa", y tiene vínculos estrechos con el problema de la "retroactividad de la ley". Por tal derecho, la doctrina y la jurisprudencia han entendido el bien, de cualquier clase, que ha ingresado al patrimonio de una persona natural o jurídica, y que por esa razón no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció válidamente.

3. La Ley 55 de 1975 es una ley de orden público o social; tal como lo demuestran su contenido y su finalidad. Modifica, en parte, el régimen bancario previsto en la Ley 45 de 1923; y como ésta, crea una situación jurídica objetiva, y por lo mismo de carácter impersonal.

Conforme la doctrina predominante en el derecho administrativo, la situación jurídica objetiva contiene estos elementos esenciales: es idéntica para todos los individuos que se hallan en las mismas condiciones de hecho; es permanente, o sea que aplicada a un caso concreto, subsiste y se puede ejercer respecto de otros indefinidamente, sin que por ello se agote; es modificable por la ley o el reglamento, o sea que el titular, directo o indirecto de ella, no puede exigir lo contrario, es decir, que no se modifique; por último, no puede ser objeto de una renuncia general absoluta.

4. Al reglamentar el funcionamiento de los bancos extranjeros, la Ley 45 de 1923 dejó a salvo, como no podía ser menos, el poder soberano del legislador para modificar la situación legal del servicio de acuerdo con las necesidades públicas del momento. Con efecto, el artículo 30, inciso 3º, claramente advierte: "Salvo disposición legal en contrario (subraya la Corte), los bancos extranjeros que funcionen en Colombia tendrán los mismos derechos y prerrogativas de los bancos nacionales de la misma índole, y estarán sujetos a las mismas leyes y se conformarán a las mismas disposiciones reglamentarias. Es entendido que ningún establecimiento bancario extranjero podrá, en ningún caso, invocar derechos conferidos a él en el país de su organización con respecto a negocios y operaciones de sus sucursales en Colombia, y las diferencias de cualquier clase que con él puedan suscitarse, serán decididas por los Tribunales de Colombia y conforme a sus leyes".

En estos términos inequívocos se subordinó a la ley, presente y por venir, el principio de la igualdad; y dentro de este régimen jurídico se otorgó licencia a los bancos extranjeros para operar en el país.

5. El permiso de funcionamiento o ejercicio de actividades en el país, que el Gobierno, por intermedio de la Superintendencia Bancaria, concede a las sucursales de los bancos extranjeros, no puede equipararse, como lo hace el actor, con el "contrato administrativo de concesión". Entre muchas razones, por la decisiva de que el contrato de concesión versa necesariamente sobre la organización o prestación de un servicio público "de cargo del Estado". Y es manifiesto que la actividad bancaria no constituye un servicio pú-

blico a cargo exclusivo de la Administración. Así, los tratadistas de Derecho Administrativo definen el contrato en cuestión diciendo que "tiene por objeto otorgar a una persona facultad legal suficiente para la prestación, por su cuenta y riesgo, de un servicio a cargo de ésta (subraya la Corte), de índole económica o industrial".

Por tanto, carecen de valor, y no procede considerar, los argumentos expuestos en la demanda y relacionados con las situaciones jurídicas subjetivas, o "derechos adquiridos" que dimanen del supuesto contrato.

El permiso en cuestión es un acto administrativo, cuya validez y efectos no corresponde a la Corte definir, ni menos en ejercicio de la jurisdicción constitucional. De otra parte, cabe observar que el artículo 2º de la Ley 55 de 1975 no revoca tal permiso, ni en términos generales ni en términos particulares, y sólo se limita a dar una regla objetiva para el funcionamiento de un servicio público, lo cual, como queda demostrado, es de la competencia privativa del legislador. Así, pues, no hay negación o vulneración de "derecho adquirido" alguno.

6. Dentro de la teoría moderna del Estado y de la propiedad —función social—, la expropiación forzosa se define como un privilegio de la Administración, y en su causa se hace entrar en juego, a más de la utilidad pública, el interés social o colectivo. Por medio de ella se le quita a la propiedad el carácter de privada, para convertirla en pública, entrando a ser parte del patrimonio estatal. No se concibe su aplicación en beneficio de un particular, a menos que éste tenga vinculaciones de derecho público con la Administración.

Por esto se considera impropia la afirmación del demandante de que se infringe el artículo 30, en este aspecto, por cuanto por virtud de las normas acusadas de la Ley 55 de 1975, se opera una expropiación del patrimonio o propiedad de los bancos extranjeros, al margen del procedimiento legal. En ninguna parte de tal ley se prevé el caso de que las acciones de los citados bancos pasen al dominio de la Nación. Por lo expuesto, el cargo carece de toda consistencia legal o jurídica.

Novena.

1. Sin la debida precisión, el actor deriva el cargo de violación del artículo 32 de la Carta, de la situación que origina el artículo 3º de la Ley 55, en cuanto obliga a colocar en fideicomiso en el Banco de la República el 51% de las acciones de la sucursal del banco extranjero, ya se trate de una enajenación, o de un simple mandato.

2. Suficiente es para refutar tan equivocada pretensión bordar estos breves comentarios acerca del contenido y alcance del artículo 32: a) Garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común (subraya la Corte), todo ello sin mengua de la dirección general de la economía, que está a cargo del Estado; b) Consagra la intervención estatal, mediante mandato legal, en las distintas actividades públicas y privadas, con la finalidad de racionalizar y planificar la economía para obtener el desarrollo integral; c) El igualmente ordena esta intervención para dar pleno empleo al hombre y a los recursos naturales, adoptando una política de ingresos y salarios que haga del desarrollo económico instrumento de la justicia social.

3. La venta de las acciones bancarias, por el sistema acordado en el artículo 3º de la Ley 55 de 1975, al limitar la libertad empresarial de los bancos extranjeros y su iniciativa privada, se ciñe a las pautas del bien común, razón de ser de la autoridad, y que no es otro que el interés público o social, y al principio de la dirección económica del Estado. Por tanto, no viola el precepto y, por el contrario, se acomoda a su espíritu y letra.

Décima.

1. El artículo 34 de la Constitución, en forma breve y concisa, declara: "No se podrá imponer pena de confiscación".

2. La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el despojo, sin compensación, que da por resultado la pérdida de los bienes confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo.

La confiscación puede ser directa o indirecta. Es decir, que puede ser el resultado del apoderamiento inmediato, material, de la propiedad privada por los agentes de la Administración, o puede ser también el resultado de una serie de actos u operaciones administrativos que obedezcan a una interpretación arbitraria o caprichosa de la ley.

En síntesis, la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa justa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona.

3. Estimar, como lo hace el actor, que el caso de venta de las acciones bancarias por razón de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 55 y del pago del impuesto establecido en la legislación tributaria del país, equivale a una confiscación,

es darle a ésta un sentido jurídico y económico que no tiene; y que, obviamente, dejaría sin piso constitucional el sistema impositivo nacional.

Decimaprimerá.

1. El artículo 44 de la Constitución consagra, como un aspecto de la libertad individual, la libertad de asociación, dejando a salvo los principios morales y de orden legal que regulan la organización y desarrollo de la colectividad. Desde luego esta libertad no es absoluta como no lo es la libertad genéricamente considerada. El mismo texto lo indica, y, además, su ejercicio debe encauzarse dentro del marco constitucional, que a la vez que contempla el respeto y protección de la persona humana y sus derechos, prevé el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado, tal como lo enuncian los artículos 16 y 30, entre otros, de la misma Carta.

2. El actor afirma que "a un extranjero por razones de orden público puede prohibírsele asociarse, pero bajo ninguna circunstancia puede el Estado obligarlo a asociarse". Sin que sea necesaria cualquier otra consideración, basta reparar que las normas acusadas de la Ley 55 de 1975, no establecen esa obligación, sino que, sencillamente, se limitan a señalar un requisito indispensable para continuar en el ejercicio de una actividad industrial o comercial. Por tanto, el cargo es inane.

Decimasegunda.

1. El inciso 1º del artículo 76 de la Constitución, declara que corresponde al Congreso hacer las leyes. Es decir, que instituye a este órgano como el principal de la Rama Legislativa del Poder Público. A continuación y en 24 ordinales, que no son taxativos, la misma norma señala las atribuciones que en desarrollo de tan importante función debe cumplir.

2. No encuentra la Corte probado cargo alguno de violación de este precepto; sólo cabe aquí aclarar que si al Congreso corresponde hacer las leyes, al Presidente, como suprema autoridad administrativa, por intermedio de los funcionarios y órganos de la Administración, le compete expedir "las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

Decimatercera.

1. El artículo 78, ordinal 2º, de la Constitución, impide al Congreso "inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes". Y el

actor afirma que tal sucede con la Ley 55 de 1975, que en su concepto "modifica un tratado", cuya interpretación y aplicación son del resorte del Presidente de la República al tenor del artículo 120, ordinal 2, que dice: "Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: ... 20 Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional... ", precepto este último que, como el primero, sufre quebranto.

2º Al respecto, y para rechazar el cargo, se observa:

i. Como se ha probado, la Ley 55 de 1975 es acto legislativo que crea una situación jurídica objetiva, o sea normas generales de derecho que rigen determinadas e iguales situaciones de hecho. Su aplicación a casos especiales o concretos no le corresponde al Congreso, pues ello sí implicaría violación de la prohibición del artículo 78, ordinal 2º, que se invoca.

ii. Los tratados concertados con los Estados Unidos de América e Inglaterra, de una parte, y la República de la Nueva Granada y los Estados Unidos de Colombia, de la otra, se refieren a los derechos de los individuos, ciudadanos de los países signatarios y no a establecimientos comerciales poseídos por personas extranjeras ausentes del territorio nacional. Así se deduce, sin mayor esfuerzo dialéctico, de su contexto y en especial del contenido de los artículos 12 y 27 del primero y 17 del segundo.

El Tratado con Estados Unidos de América de 13 de septiembre de 1935, aprobado por la Ley 74 de 1936, denunciado por Colombia, expiró en 1949.

iii. Estos tratados, que sólo rigen entre las dos partes contratantes, no tienen poder para congelar o inhibir, el ejercicio de la soberanía legislativa que reside esencial y exclusivamente en la Nación y se refiere a todos los habitantes en su territorio y respecto de todos sus bienes. (Artículos 2º, 4º y 10 de la Constitución).

iv. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada en el mes de abril de 1974 en México, y aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en el mes de diciembre del mismo año, recomienda:

Artículo 2º 1. Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

2. Todo Estado tiene derecho de: a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional,

con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera. b) *Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional, y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. (Véase revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República, 112-113, octubre 1975, pág. . . y ss.).*

Estas recomendaciones tienen el valor y la fuerza jurídicos que les otorga la Carta, tratado multilateral suscrito por Colombia y aprobado por la Ley 13 de 1945.

VI. Conclusiones.

De las consideraciones que preceden fluyen éstas:

1ª Los preceptos acusados de la Ley 55 de 1975, tienen fundamento constitucional, entre otros, en los artículos 2º, 4º, 10, 11, 12, 30, 32 y 76-10 de la Carta.

2ª No violan las normas señaladas por el actor, ni otra alguna, de la Constitución.

3ª Por consiguiente, son exequibles.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975, "por la cual se dictan disposiciones sobre inversión extranjera en bancos comerciales, en el sector de los seguros y demás instituciones financieras".

Publíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esquerro Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge

Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alejandro Mendoza y Mendoza, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto. (Ley 55 de 1975)

Con ocasión de la demanda de inexecutable de los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975 (diciembre 19), "por la cual se dictan disposiciones sobre inversión extranjera en bancos comerciales en el sector de los seguros y demás instituciones financieras", los medios de información han desplegado una insistente campaña periodística para formar y dirigir la opinión pública en el sentido de que, al decidir sobre la constitucionalidad de los textos de la Ley 55 acusados por el doctor Germán Sarmiento Palacio, la Corte Suprema de Justicia se pronunciaría sobre la colombianización de la banca extranjera.

Semejante planteamiento constituye auténtica añagaza al sentimiento nacionalista, para que pequeños grupos de beneficiarios del negocio bancario pudieran apropiarse de la banca extranjera mediante exigua contraprestación, utilizando mecanismos reservados al Estado como lo es el procedimiento de la expropiación.

La Ley 55 legisla sobre la colombianización de algunas actividades comerciales a través de su artículo primero, pero no mediante las normas acusadas.

En efecto, el artículo primero dispone:

"A partir de la vigencia de la presente ley, no se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de seguros, capitalización, bancos y otros establecimientos de crédito y demás instituciones e intermediarios financieros.

"Exceptuase de lo anterior la prohibición a inversión directa en moneda libremente convertible, originaria de países miembros del Acuerdo de Cartagena, si se hace en nuevos bancos nacionales o de carácter mixto, de conformidad con lo establecido en esta ley y siempre que la inversión en su totalidad pertenezca a nacionales de uno o más países miembros del Acuerdo y que en ellos se otorgue tratamiento de reciprocidad a la inversión colombiana directa".

Al ordenar que "a partir de la vigencia de la presente ley, no se admitirá nueva inversión ex-

trajera directa" se está expresando que dicho precepto regirá para el futuro, y que las situaciones jurídicas concretas existentes hasta el momento en que comenzó a regir no son desconocidas, sino que se respetan como derechos adquiridos o constituidos.

Los bancos extranjeros que funcionan en Colombia son concesionarios del servicio público bancario hasta el 30 de junio de 1990, según se desprende del texto del artículo 29 de la Ley 45 de 1923:

"Toda autorización para efectuar negocios bancarios en Colombia, concedida después de la vigencia de esta Ley y antes del 30 de junio de 1930, será por períodos que terminen en esta última fecha, y las autorizaciones concedidas de allí en adelante, se harán por períodos que terminen el 30 de junio de 1950, y en las fechas sucesivas por períodos de veinte años, y ninguna autorización podrá concederse por período mayor.

"Cuandoquiera que exista la obligación del Gobierno de Colombia de dar a bancos que ahora funcionan en el país, concesiones por períodos mayores de los expresados, el Gobierno, por medio del Superintendente Bancario hará inmediatamente negociaciones con tales bancos, a fin de reducir el período de sus autorizaciones de conformidad con la escala de fechas expresadas en el anterior inciso".

El Estado colombiano tiene plena capacidad para reglamentar el funcionamiento de los servicios públicos, y para modificar en cualquier tiempo, todo lo concerniente a dicho funcionamiento, pero lo que no le está permitido es el desconocimiento de las situaciones jurídicas concretas o derechos subjetivos de los concesionarios. Cuando ocurran las causas que la ley ha establecido, el Estado puede revocar la concesión, tal como para el caso de los bancos extranjeros, lo prevé el artículo 31 de la Ley 45 de 1923: persistente violación de dicha ley, o persistentes negocios en forma no autorizada o con falta de seguridad.

El artículo 1º de la Ley 55 de 1975 ha traído una modificación esencial sobre la inversión extranjera directa en los sectores de seguros, capitalización, bancos, establecimientos de crédito, instituciones e intermediarios financieros, consistentes en que, a partir de su vigencia, no se admitirán nuevas inversiones extranjeras directas en las mencionadas instituciones. Como nada dijo en relación con los establecimientos extranjeros de esa índole que, debidamente autorizados, funcionan en Colombia, quiere ello decir que su derecho a continuar ejerciendo su actividad no puede serle conculcado.

Si la Ley 55 no merece reparo alguno, desde el punto de vista constitucional en cuanto a su artículo primero, no ocurre lo mismo en relación con sus artículos 2º, 3º y 4º, como pasa a demostrarse:

* * *

El artículo 2º manda:

"Los bancos extranjeros con sucursal establecida en el país, que deseen continuar prestando el servicio público bancario, deberán transformarla en empresa mixta, mediante la constitución de un nuevo banco en el cual no menos del cincuenta y uno por ciento de las acciones pertenezcan a inversionistas nacionales.

"El Gobierno convendrá con los bancos extranjeros las condiciones y plazos de transformación sin que estos últimos puedan exceder de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley".

Viola el artículo 30 de la Constitución, porque desconoce el derecho adquirido que tenían las sucursales de bancos extranjeros establecidas en Colombia a desarrollar sus negocios hasta el 30 de junio de 1990, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley 45 de 1923, porque implica la revocatoria de la licencia o autorización dada por el Superintendente Bancario, por el término de veinte años, a partir del 30 de junio de 1970.

En la sentencia se sostiene lo contrario:

"El permiso en cuestión es un acto administrativo, cuya validez y efectos no corresponde a la Corte definir, ni menos en ejercicio de la jurisdicción constitucional. De otra parte, cabe observar que el artículo 2º de la Ley 55 de 1975 no revoca tal permiso, ni en términos generales ni en términos particulares, y sólo se limita a dar una regla objetiva para el funcionamiento de un servicio público, lo cual, como queda demostrado, es de la competencia privativa del legislador. Así, pues, no hay negación o vulneración de 'derecho adquirido' alguno".

La Superintendencia Bancaria le concedió licencia o autorización a determinados bancos extranjeros para que operaran en Colombia durante veinte años, a partir del 30 de junio de 1970, lo cual significa que ese permiso, o más exactamente, esa concesión, como la llama el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 45 de 1923, se extendería hasta el 30 de junio de 1990. Pero el artículo 2º de la Ley 55 de 1975 ordena que esos bancos no pueden continuar prestando el servicio público bancario. Se les permite que constituyan un nuevo banco, cuyo capital debe pertenecer a inversionistas colombianos en un cincuenta y uno por ciento (51%), por lo menos. Según la sentencia

de la Corte, el permiso para prestar el servicio bancario concedido a bancos extranjeros continúa vigente hasta el 30 de junio de 1990, porque la Ley 55 no lo ha revocado. El único detalle que ocurre es que las sucursales de los bancos extranjeros "no podrán realizar, a partir del 31 de diciembre de 1976, negocios propios de su actividad", según lo determina el artículo 4º de la mencionada ley.

Luego, entonces, según el razonamiento de la Corte, el permiso del Superintendente Bancario en favor de sucursales de bancos extranjeros para que operen en Colombia es intangible, no ha sido vulnerado, pero aun cuando ese permiso no ha sido revocado, tales sucursales desaparecerán del territorio nacional el 31 de diciembre de 1976.

La sentencia que se objeta maneja, de manera despreocupada lo concerniente a la reglamentación de los servicios públicos, con la de las situaciones jurídicas concretas que emergen de las concesiones que de esos servicios públicos hace el Estado a los particulares para que los pongan a funcionar. Y aseverando que el Estado es soberano para reglamentar el funcionamiento de los servicios públicos, apela al pseudo argumento de que el concesionario no tiene derecho adquirido para que el Estado no le imprima una organización al servicio público distinta a la que existía cuando se otorgó la autorización, permiso o concesión. Se trata de una falsa argumentación, porque los bancos extranjeros no se están oponiendo al mandato del Congreso en cuanto prohíbe, en el futuro, nuevas inversiones extranjeras directas en la actividad bancaria. Su solicitud radica exclusivamente en que se les respete, hasta su terminación, el permiso que la Superintendencia Bancaria les había concedido hasta el 30 de junio de 1990.

La sentencia esgrime el argumento de que el permiso o autorización del Superintendente Bancario no es una concesión, por cuyo motivo el legislador puede dar la regla objetiva que conduce a la extinción de las sucursales de bancos extranjeros en el territorio nacional. Sin embargo, el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 45 de 1923, expresamente califica de concesiones esos permisos, lo cual aparece reafirmado por los artículos 2º y 4º del Decreto 383 de 1974. Y aun cuando se afirme en la sentencia que la Corte, en ejercicio de la jurisdicción constitucional, no tiene por qué ocuparse de los efectos de los permisos dados por la Superintendencia Bancaria para el funcionamiento de sucursales de bancos extranjeros en Colombia, por el término de 20 años, cuyo vencimiento se operaría el 30 de junio de 1990,

la tesis contraria sería la jurídica, o sea, que le corresponde a la Corte velar por la defensa de la Constitución siempre que las leyes vulneren los derechos de que sean titulares las personas naturales o jurídicas.

* * *

El artículo 3º de la Ley 55 es del tenor siguiente:

"Los nuevos bancos de que trata el artículo 2º de esta ley, colocarán en fideicomiso en el Banco de la República las acciones que pongan en venta y éstas no podrán ser enajenadas sino con la previa autorización de la Superintendencia Bancaria. La Superintendencia autorizará cada operación de venta, previa comprobación de que el adquirente es inversionista nacional y de que no es una de las entidades por ella controlada, o sus filiales o subsidiarias.

"Con el fin de facilitar operaciones de transformación de que trata esta ley, autorizase al Gobierno para permitir, previo concepto de la Junta Monetaria sobre las condiciones del mercado de capitales para absorber dichas acciones, que las sociedades sujetas al control de la Superintendencia Bancaria que no tengan prohibición especial de adquirir acciones bancarias, puedan poseer hasta el 5% del total de las acciones de los bancos.

"En la determinación de este porcentaje se incluirán las acciones que posean tanto las sociedades matrices como sus filiales y subsidiarias.

"Toda enajenación que se haga sin la autorización de la Superintendencia Bancaria o contra la prohibición consagrada en el inciso anterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial".

Esta ordenación es francamente violatoria del artículo 30 de la Constitución, porque priva a las sucursales de los bancos extranjeros de la propiedad de su patrimonio, para pasarlo a veinte de las sociedades sujetas a control de la Superintendencia Bancaria.

El inciso 3º del artículo 30 de la Carta expresa que "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa". Pues el capital de las sucursales extranjeras pasará a propiedad de veinte sociedades colombianas, y no en favor del Estado. Además, esa expropiación se llevaría a cabo sin que la ordene una sentencia judicial. De donde se deduce que resulta inconstitucional llevar a cabo una venta forzada en favor de entidades particulares, no del Estado, y prescindiendo de

un proceso judicial que culmine con una sentencia, porque el Banco de la República efectuaría esa venta con el simple requisito de una autorización de la Superintendencia Bancaria.

Para tratar de refutar tan sencillo como claro argumento, la sentencia dice:

“Dentro de la teoría moderna del Estado y de la propiedad —función social—, la expropiación forzosa se define como un privilegio de la Administración, y en su causa se hace entrar en juego, a más de la utilidad pública, el interés social o colectivo. Por medio de ella se le quita a la propiedad el carácter de privada, para convertirla en pública, entrando a ser parte del patrimonio estatal. No se concibe su aplicación en beneficio de un particular, a menos que éste tenga vinculaciones de derecho público con la Administración”.

“Por esto se considerará impropia la afirmación del demandante de que se infringe el artículo 30, en este aspecto, por cuanto por virtud de las normas acusadas de la Ley 55 de 1975, se opera una expropiación del patrimonio o propiedad de los bancos extranjeros, al margen del procedimiento legal. En ninguna parte de tal ley se prevé el caso de que las acciones de los citados bancos pasen al dominio de la Nación. Por lo expuesto el cargo carece de toda consistencia legal o jurídica”.

Precisamente el artículo 3º de la Ley 55 es inconstitucional, porque la venta forzada del patrimonio de las sucursales de los bancos extranjeros, que operan en Colombia, no se hará en favor de la Nación sino de algunas de las sociedades sujetas a control por la Superintendencia Bancaria.

No obstante que la sentencia no concibe que el mecanismo de la expropiación funcione en favor de un particular, quien sepa leer encontrará que el artículo 3º de la Ley 55 obliga a las sucursales de bancos extranjeros a venderle su patrimonio a sociedades controladas por la Superintendencia Bancaria. Eso se llama expropiación en favor de particulares.

También el mencionado artículo 3º desconoce, de manera tajante, la capacidad jurídica de las sucursales de bancos extranjeros para vender directamente su patrimonio, por que éste se colocará en fideicomiso en el Banco de la República, entidad que lo enajenará “con la previa autorización de la Superintendencia Bancaria”.

La sentencia afirma que el desconocimiento de la libertad de empresa y de la iniciativa privada se justifica porque tales decisiones están encaminadas en provecho del bien común. El tal bien común lo entiende la sentencia en el sentido de

que las veinte entidades controladas por la Superintendencia Bancaria, que cada una va a adquirir el 5% del patrimonio de las sucursales de los bancos extranjeros, se identifican con el pueblo colombiano. Esta argumentación es un auténtico quid pro quo. Para nadie es un secreto que el sector bancario nacional lo dominan cuatro o cinco grupos de capitalistas. Este poderoso clan es propietario de la casi totalidad de las sociedades controladas por el Estado, a través de la Superintendencia Bancaria. No es cierto que la venta obligatoria, y por conducto de un mandatario no escogido por los bancos extranjeros, va a favorecer el bien común, sino a una prepotente minoría que domina todos los resortes comerciales, bancarios y financieros en general de Colombia.

Si la expropiación del patrimonio de los bancos extranjeros se hiciera en favor de la banca oficial, como son los Bancos Cafetero, Popular, Ganadero, Central Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, sería exacta la aserción de que la enajenación forzada redundaría en beneficio de la comunidad. O siquiera que esa venta se hiciera en favor del Banco de los Trabajadores, una numerosa clase social sería beneficiaria de la turbia operación ordenada por la Ley 55 de 1975 en favor de insolente minoría plutocrática.

No es ocioso dejar constancia de que los bancos extranjeros con sucursales en Colombia no son propiamente organizaciones pías que sólo miren al bien común. Se trata de cerradas oligarquías económicas que esquilman a los pueblos donde funcionan. Pero tal circunstancia no autoriza, sin violar la Constitución, para tomar determinaciones como lo hace la Ley 55 de 1975, cuya finalidad no es otra que la de reemplazar grupos de comerciantes extranjeros por otros colombianos de igual jaez.

Hasta la hora de ahora, correspondía a la Rama Jurisdiccional del Poder Público pronunciarse sobre las nulidades o rescisiones de los contratos celebrados entre particulares, pero por virtud de la Ley 55 de 1975 a la Superintendencia Bancaria se le ha adscrito el pronunciamiento sobre la declaratoria de nulidad de las enajenaciones del patrimonio de las sucursales de bancos extranjeros. Esa ordenación quebranta el artículo 55 de la Constitución, porque hace caso omiso de la separación de las tres Ramas del Poder Público.

De igual modo el artículo 3º de la Ley 55 es francamente violatorio del artículo 31 de la Carta, porque consagra un monopolio sobre la adquisición del patrimonio de la banca extranjera

en favor del pequeño núcleo de los banqueros nacionales. Ningún colombiano, distinto a veinte entidades controladas por la Superintendencia Bancaria, puede adquirir acciones de los bancos extranjeros. De donde emana la conclusión de que el artículo 3º no es propiamente una ley, porque no tiene carácter general, según la definición del artículo 4º del Código Civil, sino esencialmente particular, por cuanto se refiere a cuatro o cinco grupos de banqueros, que son los únicos que usufructuarán los despojos de la banca extranjera.

* * *

El artículo 4º acusado ordena:

“Las sucursales de bancos extranjeros actualmente establecidos en el país que no se transformen de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º de esta ley, no podrán realizar, a partir del 31 de diciembre de 1976, negocios propios de su actividad y solamente estarán autorizados para efectuar, bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, aquellas operaciones necesarias para su liquidación”.

Si las sucursales de los bancos extranjeros tenían derecho a realizar negocios bancarios hasta el 30 de junio de 1990, su extinción en 31 de di-

ciembre de 1976 viola el artículo 12 de la Carta, porque les desconoce la capacidad para desempeñar las actividades propias de los bancos, y les revoca la concesión bancaria, cuya vigencia se extiende hasta el 30 de junio de 1990, con lo cual el artículo 30 de la Constitución resulta también lesionado.

Con razón el poderoso sector bancario, que va a enriquecerse con los logros producidos por la banca extranjera, que ahora es expropiada administrativamente en su favor, violando la Carta, porque tal acto se consumará sin juicio previo, en provecho de particulares y no del Estado, ha tendido espesa cortina de confusión para que la opinión nacional crea que el favorecimiento de unos cuantos particulares es colombianización de la banca extranjera, que pueda aprovechar al pueblo colombiano.

Muchas otras muestras de inconstitucionalidad pueden cosecharse en la Ley 55 de 1975. Las brevemente numeradas son suficientes para estimar que ese estatuto es atentatorio de derechos amparados por la Constitución.

Gustavo Gómez Velásquez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Julio Salgado Vásquez, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper.

SUPERINTENDENCIAS

Hacen parte de la estructura de los Ministerios.—Exequibilidad del Decreto extraordinario número 125 de 1976, “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Bancaria, se suprimen unos cargos y se redistribuyen funciones”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 19 de 24 de junio de 1976.

Bogotá, D. E., 24 de junio de 1976.

El ciudadano Alvaro Vesga Martínez, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución, ha solicitado que se declare la inexecutable total del Decreto extraordinario número 125 de 1976, cuyo texto dice así:

DECRETO NUMERO 125 DE 1976 (enero 26)

por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Bancaria, se suprimen unos cargos y se redistribuyen funciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere la Constitución Nacional, en especial las del ordinal 21 del artículo 120, y de las de la Ley 28 de 1974, con la asesoría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

Decreta:

De las funciones y de la estructura de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 1º La Superintendencia Bancaria es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y le corresponde ejercer en los términos de la Ley 45 de 1923 y disposiciones complementarias, las siguientes funciones:

a) La inspección y vigilancia sobre el Banco de la República, establecimientos bancarios y de crédito, compañías de seguros, sociedades de capitalización y demás entidades sobre las cuales le atribuye la ley su control permanente;

b) La inspección y vigilancia sobre las actividades de enajenación de inmuebles; control de planes o programas de urbanización y construcción de viviendas, de otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas, o para la construcción de las mismas, en los términos de la Ley 66 de 1968;

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas establecidas en la Ley 155 de 1959, en relación con las entidades sobre las cuales ejerce inspección y control permanente;

d) Llevar, de acuerdo con las modalidades propias de la naturaleza y estructura de las entidades sometidas a su inspección y control permanentes, y con el fin de expedir las certificaciones sobre su existencia y representación legal, el registro público correspondiente;

e) Expedir las certificaciones de que trata la Ley 133 de 1948 y demás disposiciones legales, y

f) Velar porque los programas publicitarios de las entidades vigiladas se ajusten a la realidad jurídica y económica del servicio promovido.

Artículo 2º Los Directores, Presidentes, Vicepresidentes, Gerentes y Subgerentes de las entidades sobre las cuales la Superintendencia ejerce inspección y control permanente, tomarán posesión y prestarán juramento ante el Superintendente Bancario.

Párrafo. El Superintendente podrá delegar expresamente y para cada caso, la diligencia de posesión en la autoridad política de mayor categoría del lugar, o en el jefe de la respectiva seccional de vivienda.

Artículo 3º La fijación de cargos y el señalamiento de funciones del personal vinculado a la Superintendencia Bancaria, se efectuarán mediante resolución que aprobará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO PRIMERO

Artículo 4º La Superintendencia Bancaria tendrá la siguiente organización:

- I. Dirección, Ejecución y Control.
 - A. Despacho del Superintendente.
 - B. Tres Superintendentes Delegados.
 - C. Secretaría General.
- 01 Sección de Registro.
 - 1 *División Administrativa.*
 - 1.1. Sección de Personal.
 - 1.2. Sección de Servicios Generales.
 - 1.3. Sección de Pagaduría.
 - 1.4. Sección de Contabilidad.
 - 1.5. Sección de Presupuesto.
 - 1.6 Sección de Correspondencia.
 - 2 *Oficina Jurídica.*
 - 3 *Oficina Actuarial.*
 - 4 *Oficina Económica.*
 - 5 *Dirección General de Control del Banco de la República.*
 - 5.1. División de Comercio Exterior.
 - 5.1.1. Sección "Proexpo".
 - 5.1.2. Sección "Departamento Extranjero".
 - 5.2. División de Análisis, Inspección y Revisión.
 - 5.2.1. Sección de "Tesorería".
 - 5.2.2. Sección "Casa de Moneda e Imprenta de Billetes".
 - 5.2.3. Sección de Visitas Generales.
 - 5.2.4. Sección de "Contabilidad".
 - 5.2.5. Sección de "Fiduciaria y Valores".
 - 5.3. División de "Cambios Internacionales".
 - 5.3.1. Sección de "Cuentas Corrientes".
 - 5.3.2. Sección de "Cambios".
 - 5.3.3. Sección de "Registro de Capitales Extranjeros".
 - 5.3.4. Sección de "Cuenta Especial de Cambios".
 - 5.4. División de "Fondos Financieros".
 - 5.4.1. Sección Agropecuaria.
 - 5.4.2. Sección de Crédito de Fomento.
 - 5.4.3. Sección de Cartera.
 - 6 *División de Cafeteros.*
 - 6.1. Auditorías en el Exterior.
 7. *División de Inspección.*
 - 7.1. Sección de Visitadores.
 - 8 *División de Revisión.*
 - 8.1. Sección de Establecimientos de Crédito.
 - 8.2. Sección de Seguros y otras entidades.
 - 9 *División de Análisis de Balances.*
 - 9.1. Sección de Establecimientos de Crédito.
 - 9.2. Sección de Seguros y otras entidades.
 - 10 *División de Estudios Técnicos.*
 - 10.1. Sección de Estadística.
 - 10.2. Sección de Sistematización.
 - 11 *División Coordinadora de Administración y Liquidación de Entidades Intervenidas.*
 - 12 *División de Bancos.*
 - 12.1. Sección de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.
 - 12.2. Sección de Sociedades Fiduciarias y Representantes de Organismos Financieros del Exterior.
 - 12.3. Sección de Bancos.
 - 13 *División de Corporaciones.*
 - 13.1. Sección de Corporaciones de Ahorro y Vivienda.
 - 13.2. Sección de Corporaciones Financieras.
 - 14 *División de Fondos Ganaderos.*
 - 15 *División de Almacenes Generales de Depósito.*
 - 16 *División de Seguros y Capitalización.*
 - 16.1. Sección de Seguros.
 - 16.2. Sección de Intermediarios de Seguros.
 - 16.3. Sección de Capitalización.
 - 17 *División de Sociedades Administradoras de Inversión, Fondos Mutuos de Inversión, Bolsas de Valores o de Productos y de Intermediarios Financieros.*
 - 17.1. Sección de Sociedades Administradoras de Inversión, Fondos Mutuos de Inversión, Bolsas de Valores o de Productos.

17.2. Sección de Intermediarios Financieros.

18 *División de Vivienda.*

18.1. Sección de Secretaría.

18.2. Sección Jurídica.

18.3. Sección Técnica.

18.4. Sección Contable.

18.5. Sección de Inspección.

19 *Seccionales.*

II. *Asesoría y Coordinación.*

1. Comité de Coordinación General.

2. Comité de Revisión.

3. Comisión de Personal.

III. *Organismo Vinculado.*

1. Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.

CAPITULO SEGUNDO

De las funciones de las dependencias, órganos de dirección, asesoría y ejecución.

A. *Despacho del Superintendente Bancario.*

Artículo 5º La dirección de la Superintendencia Bancaria estará a cargo del Superintendente Bancario quien la ejercerá conjuntamente con los Superintendentes Delegados en los términos de la Ley 45 de 1923 y demás disposiciones complementarias.

Parágrafo. El Superintendente Bancario a efecto del mejor cumplimiento de sus funciones, señalará las divisiones que deben quedar a cargo de cada uno de los Superintendentes Delegados.

Artículo 6º El Superintendente tendrá las funciones que le asignan la Ley 45 de 1923 y demás disposiciones complementarias.

B. *Superintendentes Delegados.*

Artículo 7º Son funciones de los Superintendentes Delegados:

a) Colaborar con el Superintendente en la dirección de la Superintendencia y en especial en lo referente a las dependencias a su cargo;

b) Dirigir y coordinar la ejecución de los programas y trabajos que han de desarrollar las dependencias a su cargo;

c) Certificar sobre la existencia y representación legal de las entidades sometidas a la inspec-

ción y control permanentes de la Superintendencia;

d) Supervisar la liquidación y administración de las entidades de las cuales se haya tomado posesión y que corresponden a la especialidad de las dependencias a ellos adscritas;

e) Expedir las certificaciones de que trata la Ley 133 de 1948 y demás disposiciones legales, y

f) Las demás que les señale el Superintendente.

C. *Secretario General.*

Artículo 8º Son funciones del Secretario General:

a) Asesorar al Superintendente Bancario en la adopción de la política o planes de acción de la Superintendencia;

b) Asistir al Superintendente Bancario en sus relaciones con los demás organismos y mantenerlo informado de la situación de los proyectos administrativos que se relacionan con las actividades propias de la Superintendencia;

c) Autenticar con su firma los actos que señalan las disposiciones legales;

d) Llevar, por conducto de la sección respectiva, el registro de las entidades sobre las cuales la Superintendencia ejerce su inspección y control permanentes;

e) Elaborar y poner a consideración del Superintendente Bancario, el Manual Administrativo General de la Superintendencia y el particular de cada División, así como velar por su permanente actualización;

f) Coordinar y controlar las funciones de la División Administrativa, y

g) Las demás propias de la naturaleza de su cargo o que le asigne el Superintendente.

Jefes de División.

Artículo 9º Son funciones generales de los Jefes de División:

a) Asesorar al Superintendente y a los Delegados en el estudio y solución de los problemas propios de su División;

b) Dirigir y coordinar los programas que han de desarrollar las secciones a su cargo;

c) Estudiar y resolver los problemas propios de las secciones;

d) Recibir y evaluar los informes periódicos de sus subalternos y elaborar a la vez informes sobre las labores desarrolladas y los resultados obtenidos, y

e) Las demás que le señale el Superintendente Bancario.

Jefes de Sección.

Artículo 10. Son funciones generales de los Jefes de Sección:

- a) Presentar a su inmediato superior los programas de trabajo de la respectiva Sección y desarrollarlos de acuerdo con las instrucciones correspondientes;
- b) Estudiar y resolver los problemas propios de la Sección cuando no requieran consulta previa de su inmediato superior;
- c) Rendir informes a su inmediato superior sobre las labores adelantadas por la Sección, y
- d) Las demás que le señale el superior inmediato.

Sección de Registro.

Artículo 11. Son funciones de la Sección de Registro:

- a) Conservar debidamente clasificado el registro de las entidades vigiladas, de sus representantes legales, de los miembros de sus juntas directivas y de sus revisores fiscales, conforme a las disposiciones vigentes;
- b) Preparar los proyectos de certificaciones y constancias respectivas, y
- c) Las demás que le asigne el Secretario General.

División Administrativa.

Artículo 12. Son funciones del Jefe de la División Administrativa:

- a) Adelantar el trámite de las diligencias administrativas que deba realizar la Superintendencia Bancaria;
- b) Elaborar el cuadro de las contribuciones de las entidades vigiladas para el sostenimiento de la Superintendencia Bancaria;
- c) Dirigir y coordinar los servicios de personal, presupuesto, pagaduría, contabilidad, servicios generales, correspondencia, publicaciones, archivo y microfilmación;
- d) Expedir las resoluciones que concedan el disfrute o pago de las vacaciones a que tengan derecho de acuerdo con la ley los empleados de la Superintendencia Bancaria;
- e) Autenticar como Secretario ad hoc, en ausencia accidental o temporal del Secretario General o por delegación expresa de éste, los actos que requieren esta formalidad de acuerdo con las disposiciones legales, y
- f) Las demás que le asigne el Secretario General.

Sección de Personal.

Artículo 13. Son funciones de la Sección de Personal:

- a) Las relacionadas con la administración de personal, su selección, adiestramiento, sistemas de promoción, métodos de clasificación, registro y bienestar;
- b) Elaborar y adelantar proyectos de reclutamiento con miras a satisfacer las necesidades del personal;
- c) Realizar estudios sobre volúmenes de trabajo y número de cargos requeridos en cada dependencia y proponer la redistribución del personal y métodos de trabajo más adecuados;
- d) Organizar, de acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública y con el Departamento Administrativo del Servicio Civil, programas de adiestramiento del personal;
- e) Desarrollar los sistemas de calificación de los empleados, según las normas legales y las disposiciones generales del Servicio Civil, con el objeto de que las promociones se hagan de acuerdo al mérito;
- f) Elaborar los proyectos de resoluciones relacionados con el personal;
- g) Llevar los registros del movimiento de personal y expedir las certificaciones relacionadas con el mismo;
- h) Autorizar los actos que señalen las disposiciones legales o reglamentarias; e
- i) Las demás que le asigne el Jefe de la División Administrativa.

Sección de Servicios Generales.

Artículo 14. Son funciones de la Sección de Servicios Generales:

- a) Atender los asuntos administrativos relacionados con adquisiciones, suministros, almacenamiento, biblioteca, transporte, celaduría, recepción, telefonía, cafetería y mensajería y las demás propias del servicio;
- b) Vigilar y procurar el correcto mantenimiento de las oficinas, equipos, muebles y demás elementos, y
- c) Las demás que le asigne el Jefe de División.

Sección de Pagaduría.

Artículo 15. Son funciones de la Sección de Pagaduría:

- a) Manejar y custodiar los Fondos de la Superintendencia, percibir los ingresos y efectuar los pagos de gastos y servicios ordenados con sujeción a las normas legales;

b) Custodiar los depósitos de los bancos y demás entidades o personas vigiladas, constituidas en garantías a nombre del Superintendente, para lo cual llevará los registros respectivos;

c) Elaborar el boletín diario de caja, acompañando los comprobantes de ingresos y egresos de las cuentas que se hayan movido durante el día;

d) Tramitar los certificados que soliciten los empleados o ex empleados y los que deben expedirse según la ley, en cuanto a ingresos y descuentos;

e) Impartir la aprobación a todas las libranzas que suscriban los empleados y las demás órdenes que impliquen descuento en sus asignaciones;

f) Rendir la cuenta mensual a la Contraloría General de la República, conforme a las disposiciones vigentes, y

g) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Contabilidad.

Artículo 16. Son funciones de la Sección de Contabilidad:

a) Llevar la contabilidad general de la Superintendencia, examinar las cuentas, presentarlas a la Sección de Pagaduría, y

b) Las demás que le asigne el Jefe de la División Administrativa.

Sección de Presupuesto.

Artículo 17. Son funciones de la Sección de Presupuesto:

a) Preparar y llevar el control de la ejecución presupuestal de la Superintendencia, y

b) Las demás que le asigne el Jefe de la División Administrativa.

Sección de Archivo y Microfilmación.

Artículo 18. Son funciones de la Sección de Archivo y Microfilmación:

a) Conservar debidamente clasificados todos los documentos y películas de la Superintendencia Bancaria;

b) Facilitar al Superintendente, a los Jefes de División y de Sección los documentos que soliciten para su consulta;

c) Microfilmear los documentos que requieren este proceso;

d) Velar por el mantenimiento de los equipos de microfilmación, y

e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Correspondencia.

Artículo 19. Son funciones de la Sección de Correspondencia:

a) Recibir, registrar, distribuir y despachar la correspondencia, y

b) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Artículo 20. Las Secciones de Pagaduría, Contabilidad y Presupuesto cumplirán sus funciones de acuerdo con las normas y reglamentos de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la República.

Oficina Jurídica.

Artículo 21. Son funciones de la Oficina Jurídica:

a) Presentar asesoría al Superintendente, a sus Delegados y a las demás oficinas y divisiones de la entidad;

b) Recopilar las "doctrinas y conceptos" de la Superintendencia, y las normas legales vigentes en relación con sus funciones y con las entidades sometidas a su control y vigilancia;

c) Atender y controlar el trámite de todos los juicios que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en que tenga interés la Superintendencia;

d) Mantener informado al Superintendente de la situación de los proyectos de ley que se relacionen con las actividades propias de la Superintendencia o de las entidades vigiladas, y

e) Las demás que le asigne el Superintendente.

Oficina Actuarial.

Artículo 22. Son funciones de la Oficina Actuarial:

a) Asesorar al Superintendente Bancario en el estudio técnico y actuarial de los contratos presentados a su consideración por las entidades vigiladas con el objeto de que tenga los elementos de juicio necesarios para decidir sobre su aprobación;

b) Asesorar al Superintendente en la adopción de normas para la promoción, orientación y recopilación de estadísticas de mortalidad;

c) Asesorar al Superintendente en la adopción de normas y planes adecuados a los sistemas para tarifar seguros y cuotas de capitalización;

d) Analizar el valor técnico de los cálculos actuariales para la reserva de pensiones de las entidades vigiladas, y

e) Las demás que le asigne el Superintendente.

Oficina Económica.

Artículo 23. Son funciones de la Oficina Económica:

- a) Asesorar al Superintendente en asuntos de índole económica;
- b) Realizar investigaciones económicas sobre moneda, banca y seguros y demás actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria;
- c) Analizar la incidencia y los efectos económicos de las medidas monetarias;
- d) Preparar informes y análisis sobre la forma como van desarrollándose las operaciones financieras propias de las entidades vigiladas;
- e) Realizar estudios de factibilidad para conceptuar sobre la conveniencia de constitución o apertura de nuevas entidades, sucursales o agencias;
- f) Elaborar el estudio económico del informe que debe rendir el Superintendente al Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- g) Conceptuar sobre el otorgamiento de créditos por los sistemas previstos en los Decretos 384 y 1249 de 1950, y
- h) Las demás que le señale el Superintendente Bancario.

Dirección de Control del Banco de la República.

Artículo 24. Son funciones de la Dirección de Control del Banco de la República:

- a) Dirigir y coordinar los programas a desarrollar por las divisiones que componen la Dirección;
- b) Recibir y evaluar los informes periódicos de los subalternos y elaborar a su vez informes sobre las labores desarrolladas y los resultados obtenidos;
- c) Reunir y presidir semanalmente el Comité de Jefes de División, y
- d) Las demás que le señale el Superintendente.

División de Comercio Exterior.

Artículo 25. Son funciones de la División de Comercio Exterior:

- a) Asesorar al Director de la Oficina en el estudio y solución de los problemas de su división;
- b) Programar semestralmente visitas de inspección y coordinarlas con la División de Análisis, Inspección y Revisión;
- c) Supervisar las labores encomendadas a los Jefes de Revisorías, y
- d) Las demás que le asigne el Director de la Oficina.

Sección de "Proexpo".

Artículo 26. Son funciones de la Sección de "Proexpo":

- a) Programar, coordinar y dirigir la elaboración de los diferentes trabajos que se asignen a la Sección;
- b) Analizar y tramitar los informes correspondientes;
- c) Vigilar la correcta aplicación de las resoluciones de la Junta Monetaria y de las normas reglamentarias en relación con el crédito a la exportación;
- d) Rendir mensualmente un informe de las labores realizadas y semestralmente un resumen de éstas;
- e) Revisar los estados financieros, libros de contabilidad y análisis numérico contable de cada uno de éstos;
- f) Estudiar los rubros del balance y demás documentos anexos, y
- g) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección "Departamento Extranjero".

Artículo 27. Son funciones de la Sección "Departamento Extranjero":

- a) Distribuir y coordinar las labores de revisoría;
- b) Supervisar las labores desarrolladas por los revisores a su cargo;
- c) Mantener informado al Director de la División sobre las actividades de revisoría, y
- d) Las demás que le señale el Jefe de la División.

División de Análisis, Inspección y Revisión.

Artículo 28. Son funciones de la División Análisis, Inspección y Revisión:

- a) Integrar los funcionarios especializados para la práctica de visitas generales a las sucursales y agencias del Banco de la República;
- b) Planear, organizar y supervisar visitas a las sucursales y agencias del Banco, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4º de la Ley 57 de 1931;
- c) Diligenciar visitas de recuento, amortización e incineración de especies amortizables en las sucursales del Banco Emisor;
- d) Coordinar las visitas ordenadas por la Dirección General y por la División correspondiente a las Seccionales de la Oficina de Cambios, y
- e) Las demás que le asigne el Director de la Oficina.

Sección de "Tesorería".

Artículo 29. Son funciones de la Sección de "Tesorería":

- a) Efectuar y verificar el recuento de billetes para amortizar procedentes de los bancos locales y de las sucursales que carecen de medios adecuados de incineración;
- b) Clasificar las especies amortizables;
- c) Vigilar la incineración de especies amortizables;
- d) Revisar y controlar las incineraciones en seccionales;
- e) Suscribir las actas de incineración, y
- f) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección Casa de Moneda e Imprenta de Billetes.

Artículo 30. Son funciones de la Sección "Casa de Moneda e Imprenta de Billetes":

- a) Revisar diariamente la contabilidad;
- b) Revisar el balance mensual;
- c) Revisar el estado de pérdidas y ganancias;
- d) Analizar el costo de producción de moneda metálica;
- e) Efectuar inventarios periódicos de los elementos de acuñación y materia prima;
- f) Supervisar la entrega de moneda y otras especies al Banco de la República;
- g) Controlar el papel de seguridad y billetes defectuosos para incinerar;
- h) Revisar los envíos de especies al Banco y sucursales;
- i) Efectuar, en bóveda, el inventario de billetes fabricados;
- j) Vigilar la incineración de los sobrantes del papel de seguridad, y
- k) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Visitas Generales.

Artículo 31. Son funciones de la Sección de Visitas Generales:

- a) Inspeccionar las sucursales y agencias del Banco de la República, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la División, y
- b) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de "Contabilidad".

Artículo 32. Son funciones de la Sección de "Contabilidad":

- a) Revisar y analizar los balances de Sucursales y Agencias así como el balance consolidado del Banco;

- b) Verificar el balance general de publicación;
- c) Constatar el reparto de utilidades;
- d) Elaborar el proyecto semestral de las contribuciones que debe pagar el Banco de la República a la Superintendencia Bancaria;
- e) Realizar estudios especiales sobre cuentas del balance, y
- f) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de "Fiduciaria y Valores".

Artículo 33. Son funciones de la Sección de "Fiduciaria y Valores":

- a) Revisar la expedición y entrega de los certificados de Abono Tributario, CAT;
- b) Presenciar los sorteos semanales de bonos y cupones;
- c) Efectuar la revisión de bonos y cupones y vigilar la incineración de los mismos;
- d) Revisar los recaudos del Fondo de Asistencia Técnica de Pequeños Agricultores y Ganaderos;
- e) Revisar las relaciones de pago de intereses y bonos amortizados, y
- f) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de "Cambios Internacionales".

Artículo 34. Son funciones de la División de "Cambios Internacionales":

- a) Asesorar al Director de la Oficina en el estudio y solución de los problemas propios de su División;
- b) Elaborar programas semestrales de visitas;
- c) Aprobar los planes de visita y controlar su desarrollo;
- d) Supervisar las labores encomendadas a los Jefes de Revisorías, y
- e) Las demás que le asigne el Director de la Oficina.

Sección de "Cuentas Corrientes".

Artículo 35. Son funciones de la Sección de "Cuentas Corrientes":

- a) Efectuar el control sobre la aplicación de los depósitos de importación;
- b) Realizar el control de firmas y autorizaciones para el giro de cheques contra los depósitos de bancos accionistas, no accionistas, depósitos de particulares y del Gobierno Nacional;
- c) Inspeccionar y revisar las cuentas corrientes y Fondos Rotatorios en moneda extranjera,

de acuerdo con el artículo 32 del Decreto-ley 444 de 1967, y

d) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de "Cambios"

Artículo 36. Son funciones de la Sección de "Cambios":

a) Revisar y aprobar las licencias correspondientes a los numerales tramitados por la División de Cambios de la Oficina de Cambios del Banco de la República;

b) Practicar visitas periódicas a las distintas Sucursales de la Oficina de Cambios del Banco de la República, y

c) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de "Registro de Capitales Extranjeros"

Artículo 37. Son funciones de la Sección de "Registro de Capitales Extranjeros":

a) Revisar y aprobar las licencias que se presenten por conducto de la División de Inversiones de la Oficina de Cambios del Banco de la República;

b) Practicar visitas periódicas a las distintas Sucursales de la Oficina de Cambios del Banco de la República con el fin de apreciar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan los giros por concepto de los numerales que controla, y

c) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de "Cuenta Especial de Cambios"

Artículo 38. Son funciones de la Sección de "Cuenta Especial de Cambios":

a) Efectuar la revisión posterior de los ingresos y egresos de la cuenta y control del producto de impuesto por reintegros cafeteros, entregas al Gobierno Nacional, ingreso de impuesto de remesa y supervisión general de las operaciones contables de la cuenta;

b) Elaborar el informe mensual y presentarlo al Superintendente Bancario para ser enviado al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, y

c) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de "Fondos Financieros"

Artículo 39. Son funciones de la División de "Fondos Financieros":

a) Asesorar al Director de la Oficina en el estudio y solución de los problemas propios de su División;

b) Programar las visitas que sean necesarias para el normal cumplimiento de sus funciones;

c) Aprobar los planes de visitas y vigilar su desarrollo;

d) Supervisar las labores encomendadas a los Jefes de Revisorías, y

e) Las demás que le señale el Director de la Oficina.

Sección Agropecuaria.

Artículo 40. Son funciones de la Sección Agropecuaria:

a) Verificar la refinanciación de préstamos y el cumplimiento de los requisitos establecidos para el redescuento de los mismos en el Fondo Financiero Agropecuario;

b) Comprobar que se cumplan las condiciones, intereses, plazos y cuantías de los préstamos a corto, mediano y largo plazo para efectos del redescuento;

c) Impartir las instrucciones necesarias a las respectivas entidades, para la consignación oportuna de los recursos del Fondo de Asistencia Técnica a los pequeños agricultores y ganaderos, y

d) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Crédito de Fomento.

Artículo 41. Son funciones de la Sección de Crédito de Fomento:

a) Revisar las solicitudes de crédito presentadas por los intermediarios financieros y velar porque las distintas obligaciones se ajusten a las normas legales, a las disposiciones de la Junta Monetaria y del Banco de la República en las distintas líneas crediticias, así como a las del Fondo para Inversiones Privadas, el Fondo Financiero Industrial, y las contrapartidas de créditos externos para estos fines;

b) Analizar los balances y demás documentos acompañados a las solicitudes de redescuento, de acuerdo con las normas que rigen la materia;

c) Vigilar el Fondo de Estabilización y el Fondo de Ahorro y Vivienda, comprobando que sus operaciones se ciñan a las disposiciones que los rigen;

d) Formular las observaciones que se deriven de la Revisión, y

e) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección de Cartera.

Artículo 42. Son funciones de la Sección de Cartera:

- a) Velar porque las distintas obligaciones crediticias se ajusten a las disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional, la Junta Monetaria, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, lo mismo que a las reglamentaciones de la Superintendencia Bancaria, y
- b) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de Cafeteros.

Artículo 43. Son funciones de la División de Cafeteros:

- a) Revisar y analizar los balances rendidos por la Oficina Principal, Sucursales y Agencias de los Almacenes Generales de Depósito de Café, S. A., "Almacafé";
- b) Efectuar el control de cuadratura y de las existencias de café;
- c) Practicar visitas de inspección y revisión a las Sucursales, Agencias de Compras, Intermediarios y Trilladoras de Café;
- d) Sustanciar actas de visita, y
- e) Las demás que le señale el Superintendente Bancario.

Auditorías en el Exterior.

Artículo 44. Corresponde a estas Auditorías, la inspección, revisión y análisis de las operaciones de las dependencias de la Federación Nacional de Cafeteros ubicadas en el exterior.

División de Inspección.

Artículo 45. Son funciones de la División de Inspección:

- a) Programar, para aprobación del Superintendente, las visitas a las dependencias adscritas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y velar por su cumplimiento y desarrollo;
- b) Organizar y desarrollar los sistemas técnicos de las visitas, con el objeto de que ellas permitan apreciar el cumplimiento de las normas legales y el estado financiero de la entidad vigilada;
- c) Impartir instrucciones a los visitadores y velar por el desarrollo eficaz de las labores asignadas a cada comisión, y
- d) Las demás que le señale el Superintendente.

Sección de Visitadores.

Artículo 46. Son funciones de la Sección de Visitadores:

- a) Practicar visitas a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria;
- b) Rendir los informes de las visitas, y
- c) Las demás que le señale el Jefe de la División.

División de Revisión.

Artículo 47. Son funciones de la División de Revisión:

- a) Revisar y corregir los informes rendidos por las comisiones de visita;
- b) Elaborar las actas de conclusiones, proyectos de resoluciones en colaboración con el Jefe de la División respectiva, oficios y demás providencias relacionadas con las visitas que, en desarrollo de su labor de inspección, practique la Superintendencia Bancaria;
- c) Velar por el estricto cumplimiento de las recomendaciones anotadas por causa de los informes, y
- d) Las demás que le señale el Superintendente.

Sección de Establecimientos de Crédito.

Artículo 48. Son funciones de la Sección de Establecimientos de Crédito:

- a) Programar y elaborar los proyectos de oficios y providencias relacionados con las visitas efectuadas a establecimientos bancarios, sociedades fiduciarias, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, fondos ganaderos y almacenes generales de depósito, y elaborar las actas de conclusiones;
- b) Proponer las instrucciones necesarias para que las respectivas entidades subsanen los defectos observados, y
- c) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección de Seguros y Otras Entidades.

Artículo 49. Son funciones de la Sección de Seguros y Otras Entidades:

- a) Programar, coordinar y elaborar los proyectos de oficios y providencias relacionados con las visitas efectuadas a compañías de seguros, sociedades administradoras de inversión, fondos de inversión y sociedades de capitalización, bolsas de valores o de productos e intermediarios financieros, y elaborar las actas de conclusiones;

b) Proponer las instrucciones necesarias para que las respectivas entidades subsanen los defectos observados, y

c) Las demás que le señale el Jefe de la División.

División de Análisis de Balances.

Artículo 50. Son funciones de la División de Análisis de Balances:

a) Revisar y examinar los balances y demás documentos de orden contable que las entidades vigiladas deben remitir a la Superintendencia, con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas legales y en especial de aquellas que se refieren a inversiones obligatorias, encajes, otorgamiento de avales y garantías, préstamos de fomento, reservas, situación del pasivo para con el público, castigo de deudas y capital.

b) Elaborar informes y conclusiones que se deriven de los estudios de los balances;

c) Preparar los proyectos para la certificación de los balances y autorizar la certificación de los mismos;

d) Proyectar, en coordinación con la División respectiva, las normas de contabilidad que de acuerdo con la ley debe expedir la Superintendencia, y

e) Las demás que le señale el Superintendente.

Sección de Establecimientos de Crédito.

Artículo 51. Son funciones de esta Sección las propias de la División, referidas exclusivamente a establecimientos bancarios, sociedades fiduciarias, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, fondos ganaderos y almacenes generales de depósito.

Sección de Seguros y Otras Entidades.

Artículo 52. Son funciones de esta Sección las señaladas para la División con respecto a las compañías de seguros, compañías reaseguradoras, intermediarios del seguro, sociedades administradoras de inversión y sociedades de capitalización, bolsas de valores o de productos, corredores de valores e intermediarios financieros.

División de Estudios Técnicos.

Artículo 53. Son funciones de la División de Estudios Técnicos:

a) Proponer las normas técnicas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información estadística;

b) Planear, dirigir y controlar las actividades de las Secciones de Estadística y Sistematización de Datos;

c) Llevar el control diario del certificado de cambio;

d) Elaborar el informe semanal con destino a la Junta Monetaria;

e) Elaborar la revista de la Superintendencia;

f) Realizar estudios, en coordinación con la Oficina Económica sobre: aspectos monetarios, fluctuación del certificado de cambio, distribución del crédito por destino económico y zona geográfica, inversiones y reservas y oferta y demanda del crédito bancario;

g) Elaborar el directorio de oficinas bancarias, y

h) Las demás que le asigne el Superintendente.

Sección de Estadística.

Artículo 54. Son funciones de la Sección de Estadística:

a) Solicitar y obtener de las personas y entidades vigiladas los datos necesarios para alcanzar un adecuado sistema de información estadística;

b) Elaborar los indicadores económicos del sistema bancario e informar al Superintendente el resumen de los resultados obtenidos;

c) Facilitar a terceros, sin lesionar la reserva estadística, los resultados de las investigaciones efectuadas, y

d) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección de Sistematización.

Artículo 55. Son funciones de la Sección de Sistematización:

a) Efectuar la programación, el procesamiento y el análisis de datos relacionados con las estadísticas del sistema financiero;

b) Elaborar el material necesario para procesar, en las instalaciones de la Superintendencia o en las que ésta tenga derecho al servicio, la información que requiera la entidad, y

c) Las demás que le señale el Jefe de la División.

División Coordinadora de Administración y Liquidación de Entidades Intervenidas.

Artículo 56. Son funciones de la División Coordinadora de Administración y Liquidación de Entidades Intervenidas:

a) Coordinar, dirigir y vigilar la actividad de los agentes especiales;

b) Vigilar los procesos en que sean parte las entidades intervenidas y coordinar la actividad de los apoderados dando las instrucciones pertinentes;

c) Llevar o vigilar, según el caso, la contabilidad de las entidades intervenidas, y

d) Las demás que le señale el Superintendente.

División de Bancos.

Artículo 57. Son funciones de la División de Bancos:

a) Elaborar los análisis de los estudios de factibilidad presentados por los establecimientos bancarios a fin de autorizar el funcionamiento de nuevas Sucursales y Agencias, autorizar los cierres y los cambios de categoría de dichas oficinas;

b) Tramitar la aprobación de reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;

c) Tramitar las consultas formuladas por los establecimientos bancarios, oficinas de representación de bancos extranjeros y sociedades fiduciarias y las quejas que se formulen contra ellas;

d) Elaborar proyectos de resoluciones de sanción por infracción de las normas legales;

e) Tramitar los recursos interpuestos contra las resoluciones elaboradas por la División;

f) Preparar proyectos para la certificación de balances y autorizar su publicación;

g) Disponer la publicación de balances extraordinarios de los bancos y sociedades fiduciarias cuando lo juzgue oportuno;

h) Proyectar, en coordinación con las oficinas asesoras, las normas de contabilidad bancaria que de acuerdo con las disposiciones legales, debe expedir la Superintendencia Bancaria;

i) Proyectar las resoluciones que establezcan el horario de las oficinas bancarias en el país;

j) Proyectar, con la División de Inspección, las visitas de carácter general o especial a adelantarse en los bancos, Caja Agraria, oficinas de representación de bancos extranjeros y sociedades fiduciarias;

k) Proyectar, en coordinación con las oficinas asesoras las tarifas a cobrarse por causa del negocio fiduciario;

l) Revisar las solicitudes de registro y expedir certificaciones sobre los representantes de bancos extranjeros, y

m) Las demás que le asigne el Superintendente.

Sección de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Artículo 58. Son funciones de la Sección de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero:

a) Elaborar proyectos para la expedición de certificados de Ley 133 de 1948, solicitados por la Caja;

b) Adelantar investigaciones con las distintas dependencias de la Caja Agraria y vigilar los programas cuya ejecución le haya sido asignada a la Caja;

c) Coordinar, con la División de Bancos y de Inspección las visitas generales o especiales a adelantarse en las distintas oficinas de la Caja en el país;

d) Presentar proyectos de resoluciones que establezcan el horario de las oficinas de la Caja, y

e) Las demás que le asigne el Jefe de la División de Bancos.

Sección de Sociedades Fiduciarias y Representantes de Organismos Financieros del Exterior.

Artículo 59. Son funciones de esta Sección:

a) Tramitar las solicitudes de registro de los representantes de bancos extranjeros y demás organismos financieros del exterior;

b) Elaborar las certificaciones que se soliciten sobre los representantes inscritos;

c) Coordinar con la División de Bancos y de Inspección las visitas a estos representantes a efecto de establecer el cumplimiento de las normas que regulan su actividad;

d) Tramitar las quejas que se formulen con relación a las sociedades fiduciarias;

e) Estudiar las causas que exponga el fiduciario cuando pretenda renunciar a su cargo;

f) Estudiar las dudas que presenten los fiduciarios acerca de la naturaleza y alcance de sus obligaciones;

g) Proyectar las instrucciones que deben darse al fiduciario cuando éste desee apartarse de las autorizaciones contenidas en el acto constitutivo;

h) Proyectar, en coordinación con las oficinas asesoras, las tarifas que se pueden cobrar por causa del negocio fiduciario, e

i) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Bancos.

Artículo 60. Son funciones de la Sección de Bancos:

a) Elaborar proyectos para la expedición de certificados de la Ley 133 de 1948 y del Código de Procedimiento Civil;

b) Elaborar proyectos de resoluciones sobre los horarios de las oficinas bancarias en el país;

c) Adelantar investigaciones especiales en los bancos, necesarias para la expedición de los certificados de la Ley 133 de 1948;

d) Coordinar con la División de Bancos y de Inspección, las visitas generales y especiales que deben adelantarse en las distintas oficinas de los bancos, y

e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de Corporaciones.

Artículo 61. Son funciones de la División de Corporaciones:

a) Tramitar, previo concepto de las oficinas asesoras respectivas, todo lo relacionado con la apertura, cierre y traslados de Sucursales y Agencias;

b) Tramitar las consultas elevadas por los establecimientos bajo su vigilancia así como las quejas que se formulen con relación a ellos;

c) Tramitar la aprobación de reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;

d) Elaborar los proyectos de resoluciones de sanción por infracción a las normas legales;

e) Tramitar los recursos interpuestos contra las resoluciones elaboradas por la División;

f) Tramitar las solicitudes de emisión de bonos;

g) Designar un delegado para presenciar los sorteos de bonos y suscribir el acta respectiva, y

h) Las demás que le asigne el Superintendente.

Sección de Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Artículo 62. Son funciones de la Sección de Corporaciones de Ahorro y Vivienda:

a) Estudiar y aprobar los sistemas de amortización que presenten las diferentes corporaciones de ahorro y vivienda;

b) Estudiar y aprobar las tarifas que pueden cobrar las corporaciones de ahorro y vivienda por prestación de los servicios de que trata el parágrafo 1º del artículo 5º del Decreto 359 de 1973;

c) Aprobar los reglamentos de las cuentas de ahorro en unidades de poder adquisitivo constante;

d) Velar porque los préstamos otorgados por tales entidades se ajusten a las proporciones establecidas por la ley, y

e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Corporaciones Financieras.

Artículo 63. Son funciones de la Sección de Corporaciones Financieras:

a) Certificar el cumplimiento de los requisitos para el acceso de las corporaciones financieras a los cupos de redescuento en el Fondo Financiero Agropecuario;

b) Realizar, en coordinación con las oficinas asesoras, los estudios necesarios para autorizar la apertura de las secciones fiduciarias de las corporaciones financieras;

c) Velar porque las inversiones de las corporaciones financieras se ajusten a los límites fijados para estas entidades, y

d) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de Fondos Ganaderos.

Artículo 64. Son funciones de la División de Fondos Ganaderos:

a) Absolver las consultas elevadas por los fondos ganaderos y tramitar las quejas que los particulares formulen con relación a ellos;

b) Tramitar la aprobación de reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;

c) Elaborar los proyectos de resoluciones de sanción por infracción a las normas legales que rigen su actividad;

d) Tramitar los recursos interpuestos contra las resoluciones elaboradas por la División, y

e) Las demás que le señale el Superintendente.

División de Almacenes Generales de Depósito.

Artículo 65. Son funciones de la División de Almacenes Generales de Depósito:

a) Tramitar, previo concepto de las oficinas asesoras respectivas, todo lo relacionado con la apertura y cierre de almacenes generales de depósito o sucursales de los mismos;

b) Tramitar la aprobación de reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;

c) Proyectar circulares y resoluciones de orden reglamentario sobre el funcionamiento de los almacenes generales de depósito;

d) Tramitar las consultas elevadas a la Superintendencia por los almacenes generales de depósito sobre cuestiones relacionadas con sus actividades;

e) Proyectar las respuestas a las solicitudes de aprobación de convenios celebrados sobre bodegas particulares;

f) Proyectar las resoluciones de sanción por infracción de las normas legales vigentes o por incumplimiento de las disposiciones de la Superintendencia;

g) Tramitar las solicitudes de certificación de que trata el Decreto 356 de 1957, y

h) Las demás que le asigne el Superintendente.

División de Seguros y Capitalización.

Artículo 66. Son funciones de la División de Seguros y Capitalización:

a) Estudiar y tramitar las consultas que se formulen en materia de seguros, capitalización y de intermediarios del seguro;

b) Tramitar la aprobación de reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;

c) Proyectar resoluciones, circulares y anteproyectos de decretos sobre materias de seguros, capitalización e intermediarios del seguro;

d) Estudiar las pólizas de seguros, los planes de capitalización y cualesquiera modificaciones a las cláusulas o a las tarifas de los mismos;

e) Recopilar y actualizar las diversas normas sobre asuntos de su competencia;

f) Atender las reclamaciones de los particulares y de las entidades públicas contra las compañías de seguros, capitalización e intermediarios del seguro;

g) Autorizar el giro de divisas al exterior por concepto de reaseguros;

h) Analizar los contratos de reaseguros en el exterior, e

i) Las demás que le asigne el Superintendente.

Sección de Seguros.

Artículo 67. Son funciones de la Sección de Seguros:

a) Elaborar los proyectos de respuestas sobre reclamaciones y recursos que presenten cualesquiera personas;

b) Colaborar con la División de Inspección en el desarrollo de las visitas a las compañías aseguradoras, y

c) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Intermediarios de Seguros.

Artículo 68. Son funciones de esta Sección:

a) Estudiar los documentos presentados por las compañías de seguros para la expedición de

credenciales y certificados públicos de los agentes y agencias colocadoras de seguros;

b) Estudiar y aprobar la documentación presentada por las sociedades constituidas como corredoras de seguros y expedir los respectivos certificados de inscripción;

c) Coordinar las visitas a las agencias de seguros y a las sociedades corredoras, para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes;

d) Llevar y mantener actualizado el registro de las credenciales y de certificados públicos;

e) Autorizar el pago de comisiones ocasionales a los agentes y directores de las agencias colocadoras de seguros;

f) Ordenar y realizar los exámenes a los aspirantes a cargos de agentes y directores de agencias colocadoras de seguros en todo el país;

g) Expedir los certificados sobre la inscripción y vigencia de las credenciales, los certificados públicos y los certificados de inscripción de los agentes, agencias y corredores de seguros;

h) Inscribir en su registro la cancelación de credenciales y certificados públicos;

i) Estudiar y aprobar las minutas de escritura de constitución y reformas de las sociedades inscritas como corredoras de seguros y de las que dirigen agencias colocadoras de seguros;

j) Proyectar las resoluciones sobre multas y sanciones a los agentes, agencias y corredores de seguros;

k) Tramitar los recursos interpuestos contra los actos administrativos del Superintendente Bancario, relacionados con las sanciones a los agentes, agencias y corredores de seguros, y

l) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Capitalización.

Artículo 69. Son funciones de la Sección de Capitalización:

a) Mantener actualizado el estudio sobre las reservas técnicas de la diversas compañías;

b) Asistir a los sorteos de títulos de capitalización cuando lo disponga el Jefe de la División;

c) Elaborar los proyectos de respuestas sobre reclamaciones y recursos que eleven los particulares y demás personas;

d) Colaborar con la División de Inspección en el desarrollo de las visitas a las sociedades de capitalización, y

e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de Sociedades Administradoras de Inversión, Fondos Mutuos de Inversión, Bolsas de Valores o de Productos y de Intermediarios Financieros.

Artículo 70. Son funciones de la División de Sociedades Administradoras de Inversión, Fondos Mutuos de Inversión, Bolsas de Valores o de Productos y de Intermediarios Financieros:

- a) Tramitar las consultas elevadas por las sociedades administradoras de inversión, fondos mutuos de inversión, bolsas de valores o de productos e intermediarios financieros y las quejas que los particulares formulen con relación a ellos;
- b) Tramitar las solicitudes de reforma de estatutos y las de emisión o colocación de acciones;
- c) Elaborar los proyectos de resolución de sanción por infracción a las normas legales que rigen su actividad;
- d) Tramitar los recursos interpuestos contra las resoluciones elaboradas por la División, y
- e) Las demás que le señale el Superintendente.

Sección de Sociedades Administradoras de Inversión, Fondos Mutuos de Inversión y Bolsas de Valores o de Productos.

Artículo 71. Son funciones de esta Sección:

- a) Proyectar las decisiones administrativas necesarias para el control y vigilancia de las sociedades administradoras de inversión, fondos mutuos de inversión y bolsas de valores o de productos;
- b) Estudiar y aprobar las reformas de los estatutos, reglamentos, tarifas y comisiones de las bolsas de valores o de productos;
- c) En coordinación con la División de Análisis de Balances, estudiar y analizar los balances y estados financieros, hacer las observaciones y recomendaciones que estime necesarias, elaborar los formatos de balances y sus anexos que deban presentar las sociedades administradoras de inversión, los fondos mutuos de inversión y las bolsas de valores o de productos;
- d) Aprobar la comisión que pueden cobrar los martillos de las bolsas de valores por concepto de los remates de prendas por cuenta de los establecimientos bancarios, y
- e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección de Intermediarios Financieros.

Artículo 72. Son funciones de la Sección de Intermediarios Financieros:

- a) Tramitar la inscripción y el otorgamiento del permiso provisional o definitivo de las personas sujetas a su control;
- b) Tramitar la aprobación de las reformas de estatutos y reglamentos de emisión y colocación de acciones;
- c) Tramitar las consultas elevadas por causa de la actividad de los intermediarios financieros así como las quejas que se formulen con relación a ellos;
- d) Elaborar los proyectos de resoluciones de sanción por infracción a las normas que les son aplicables, y
- e) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

División de Vivienda.

Artículo 73. Son funciones de la División de Vivienda:

- a) Coordinar y adelantar, por conducto de las Secciones adscritas a la División y de las oficinas delegadas, las funciones señaladas a la Superintendencia por la Ley 66 de 1968;
- b) Coordinar con el Instituto de Crédito Territorial y demás entidades públicas, la asesoría técnica indispensable para el desarrollo eficaz de la vigilancia encomendada a la Superintendencia Bancaria, y
- e) Las demás que le asigne el Superintendente.

Sección de Secretaría.

Artículo 74. Son funciones de la Sección de Secretaría:

- a) Organizar y llevar, con base en los datos suministrados por las oficinas delegadas y con los que reposen en la División, el registro nacional de inscripciones de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades contempladas en la ley y el de todos los permisos para planes o programas, a que se refieren los artículos 3º y 5º de la Ley 66 de 1968;
- b) Atender las quejas presentadas contra las personas o entidades vigiladas por incumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Ley 66 de 1968;
- c) Llevar el archivo general de la División, y
- d) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección Jurídica.

Artículo 75. Son funciones de la Sección Jurídica:

- a) Estudiar y redactar los proyectos de resoluciones de inscripción de personas naturales o ju-

rídicas que adelanten planes o programas de vivienda regulados por la Ley 66 de 1968;

- b) Tramitar las renovaciones de inscripción;
- c) Estudiar y redactar los proyectos de resoluciones de permisos para planes de vivienda o urbanización con estudio de títulos y certificados de matrícula inmobiliaria;
- d) Estudiar los reglamentos de propiedad horizontal;
- e) Estudiar los modelos de promesa de venta o minuta de escritura utilizados por los promitentes vendedores;
- f) Elaborar los certificados relacionados con la misma ley;
- g) Conceder los permisos de escrituración, previo estudio de la documentación necesaria para tal fin;
- h) Tramitar las consultas de tipo jurídico presentadas a consideración de la División;
- i) Estudiar y tramitar los permisos de funcionamiento de las sociedades sometidas a su vigilancia;
- j) Estudiar y tramitar los permisos para reformas estatutarias y reglamentos de emisión y colocación de acciones;
- k) Estudiar y proyectar resoluciones sobre imposición de sanciones y toma de posesión para administrar o liquidar, los bienes y haberes de las personas vigiladas;
- l) Estudiar y proyectar resoluciones para conceder permisos para hipotecar inmuebles cuya venta haya sido autorizada;
- ll) Estudiar los recursos de reposición presentados por las personas naturales o jurídicas contra actos administrativos del Superintendente relacionados con la Ley 66 de 1968, y
- m) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección Técnica.

Artículo 76. Son funciones de la Sección Técnica:

- a) Revisar planos y licencias de urbanismo y/o construcción así como los cuadros de áreas, comprobando que éstas coincidan con lo ofrecido en los planos;
- b) Analizar los presupuestos de obras verificando que se ajusten a los costos vigentes de la construcción;
- c) Visitar las obras con el fin de controlar su avance, y las especificaciones, observando que se ajusten a las aprobadas por las autoridades municipales y a las ofrecidas en venta; y al presupuesto, verificando si los costos declarados por el

interesado corresponden al tipo de obras que se adelantan;

- d) Las demás que le asigne el Jefe de la División.

Sección Contable.

Artículo 77. Son funciones de la Sección Contable:

- a) Estudiar y conceptuar sobre la capacidad financiera y económica de las personas naturales o jurídicas que soliciten permiso para adelantar planes o programas de vivienda;
- b) Estudiar y conceptuar sobre los balances generales enviados por las personas inscritas con el fin de determinar su solvencia económica;
- c) Señalar las normas sobre contabilidad y comprobación de cuentas a que se refiere el artículo 35 de la Ley 66 de 1968;
- d) Liquidar las contribuciones por concepto de vigilancia ejercida por la Superintendencia Bancaria a las personas naturales o jurídicas inscritas en virtud de lo dispuesto por la ley;
- e) Tramitar las consultas de carácter contable, económico y financiero;
- f) Determinar el monto de las reservas que según el artículo 36 de la Ley 66 de 1968, deban constituir algunas personas naturales o jurídicas vigiladas por esta División;
- g) Preparar circulares sobre normas contables que deban aplicarse por parte de las entidades vigiladas, en virtud del artículo 35 de la Ley 66 de 1968;
- h) Estudiar los estados de cuenta presentados por el Instituto de Crédito Territorial de las urbanizaciones intervenidas y atender consultas contables que presenten las firmas vigiladas; e
- i) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Sección de Inspección.

Artículo 78. Son funciones de la Sección de Inspección:

- a) Practicar las visitas ordenadas por el Jefe de la División;
- b) Revisar los informes de las visitas desarrolladas y rendir concepto sobre ellas, elaborar las actas de conclusiones y darles traslado al interesado;
- c) Programar y coordinar con los Jefes de las Seccionales las visitas que se deban practicar en su jurisdicción, y
- d) Las demás que le señale el Jefe de la División.

Seccionales.

Artículo 79. Son funciones de las Seccionales:

a) Realizar los estudios, visitas de inspección y demás funciones propias de la División conforme a la delegación que al respecto disponga el Superintendente Bancario de acuerdo con la Ley 66 de 1968, y

b) Las demás que les señale el Jefe de la División.

Parágrafo. El Superintendente Bancario señalará la sede de cada Seccional así como su jurisdicción.

*II. Asesoría y Coordinación.**A. Comité de Coordinación General.*

Artículo 80. El Comité de Coordinación General de la Superintendencia Bancaria, estará integrado por el Superintendente Bancario, los Superintendentes Delegados, el Secretario General, el Jefe de la División Administrativa y por los Jefes de las Oficinas o Divisiones, según el caso que deba tratarse.

B. Comités de Revisión.

Artículo 81. Los Comités de Revisión estarán integrados por el Superintendente Bancario o sus Delegados, según el caso y por los jefes de las dependencias que ellos convocaren.

C. Comisión de Personal.

Artículo 82. La composición y funciones de la Comisión de Personal de la Superintendencia Bancaria, se regirá por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

*III. Organismo Vinculado.**Caja de Previsión Social.*

Artículo 83. La Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria es una corporación sin ánimo de lucro, creada conforme a las disposiciones del Título xxxvi del Código Civil y que tiene a su cargo, por delegación del Estado, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales legales de los empleados y pensionados de la Superintendencia Bancaria.

La Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria reconocerá, igualmente, las prestaciones extralegales que su órgano competente de dirección estime convenientes.

Artículo 84. La Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria se rige por sus propios estatutos aprobados por el organismo competente y está dirigida por una Junta Directiva integrada por las siguientes personas: El Superintendente Bancario, quien la presidirá, los Superintendentes Delegados y dos vocales, elegidos por los empleados y los jubilados, respectivamente.

Artículo 85. Suprímense los siguientes cargos: Jefe de la División de Fondos de Inversión y Bolsas de Valores, Jefe de la División Proexpo, Jefe de la División de Caja Agraria, Jefe de la División de Corporaciones de Ahorro y Vivienda y Auditor de Cafeteros en Bruselas.

Artículo 86. Transitorio. La actual estructura orgánica de la Superintendencia Bancaria así como su planta de personal continuarán vigentes hasta la promulgación de las providencias que determinen la nueva planta de personal y las respectivas incorporaciones.

Artículo 87. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 26 de enero de 1976.

(Fdo.), ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN.

(Fdo.), *Rodrigo Botero Montoya*, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Sostiene el demandante que el Decreto transcrito viola los artículos 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

La Ley 28 de 1974, artículo 1º, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, entre otras cosas, para "modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones". La materia, dice el actor, es clara y restringida a las entidades y operaciones que acaban de citarse. Sin embargo, el Gobierno reorganizó la Superintendencia Bancaria sin estar autorizado para ello, pues tales Superintendencias no aparecen mencionadas en la ley como objeto de las facultades. Por consiguiente, al proceder como lo hizo, el Gobierno rebasó sus atribuciones constitucionales, se salió de la órbita de sus funciones y quebrantó los textos atrás mencionados.

Agrega el actor que en el otro aspecto contemplado por el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, esto es, en el del término para el ejercicio de las facultades, el decreto es constitucional, pues

se dictó dentro del plazo establecido en el mismo artículo 1º de la ley, por lo cual la violación se refiere sólo a la materia.

Durante el curso del proceso el Superintendente Bancario envió un memorial para impugnar la demanda y sostener la constitucionalidad del decreto. De su parte, el señor Procurador General de la Nación ha conceptuado que las Superintendencias no son "ruedas locas" de la Administración, sino parte de ella, y que no estuvo en la intención del legislador excluirlas de la organización ordenada por las facultades extraordinarias. Que, de consiguiente, el texto acusado es constitucional.

Quando el procedimiento estaba agotado, presentó un escrito coadyuvando la demanda la ciudadana Carmen Amelia H. de Millán.

Consideraciones.

En diferentes sentencias de la Corte, pero particularmente en las fechadas enero 22 de 1970 y septiembre 11 de 1975 se ha sostenido con entera claridad que las Superintendencias son organismos administrativos que hacen parte de la estructura de los Ministerios, a los cuales se encuentran adscritas y cuyas funciones son, por lo mismo, cumplir alguna de las atribuciones administrativas que la Constitución encarga al Presidente de la República y permite delegar en los Ministros del Despacho. Esta la razón para que cuando el texto 76-9 de la Carta determina la estructura de la administración, circunscribiéndola a los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, comprenda claramente todos los organismos que hacen parte de tales entidades, pues fuera de ellas no existen mecanismos de administración nacional directa. Si ello es así, y sin que sea preciso transcribir fallos anteriores, resulta obvio que cuando el artículo 1º de la Ley 28 de 1974 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la estructura de los Ministerios... suprimir cargos y redistribuir funciones, obviamente lo autorizó también para modificar la organización de las entidades que les estén adscritas o vinculadas a ellos, puesto que contribuye a integrarlos. De consiguiente, el decreto demandado, en cuanto se ocupó de la Superintendencia Bancaria para reorganizarla, se mantuvo dentro de la órbita de las facultades y cumplió rigurosamente la prescripción del artículo 76-12 de la Carta. Si esto es así, tampoco puede haber violación en los artículos 55 y 118-8, como lo sostiene la demanda.

No se observa, de otra parte, que desde el aspecto que se examina, se haya quebrantado texto

alguno de la Constitución. No sobra advertir que esta decisión se refiere exclusivamente a la materia precisa de las facultades, y a su ejercicio correcto, esto es al hecho de haber reorganizado la Superintendencia Bancaria.

La razón es clara puesto que se trata de dos cuestiones diferentes: La una, constituida por la materia de las facultades en el punto en que se refiere la demanda, esto es, si el Gobierno estaba o no autorizado para reorganizar las Superintendencias; y la otra, el reglamento mismo de la Superintendencia Bancaria, que está constituido por todo un estatuto cuyo articulado no ha sido, total ni parcialmente, objeto de esta acción y que puede ser objeto de decisiones separadas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLE el Decreto extraordinario número 125 de 1976, enero 26, "por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Bancaria, se suprimen unos cargos y se redistribuyen funciones".

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernál Pinzón, Jerónimo Argáez, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Vásquez, Juan Hernández Sáenz, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Nos vemos en la necesidad de salvar el voto, en la parte motiva, respecto de la anterior sentencia por medio de la cual se declara la exequibilidad del Decreto extraordinario número 125 de 26 de enero de 1976. Las razones de esta conducta son las siguientes:

1º Estamos de acuerdo en la parte resolutive del fallo el cual consideramos definitivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución. Por tanto, no compartimos la opi-

nión de que lo único que queda decidido es lo atinente al ejercicio normal de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 28 de 1974.

2º Observamos, además, que el expresado decreto tiene fundamento no sólo en la citada ley, sino también en el ordinal 21 del artículo 120 de la Carta, tal como lo expresa el preámbulo.

3º El artículo 76, letra c) del Acto legislativo número 1 de 1968, autorizó al Gobierno para dictar las normas de procedimiento adecuadas al estudio y despacho de los negocios a cargo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

4º En ejercicio de esta autorización específica el Gobierno profirió el decreto, con fuerza de ley, número 432 de 26 de marzo de 1969, cuyo artículo 29 dice así:

“Conciérne 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 causas o en forma diferente de la invocada, procederá a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad”.

5º El único caso en que la Corte ha hecho excepción, interpretando el artículo 29 del Decreto 432, es el del Código de Procedimiento Civil expedido conforme al Decreto extraordinario número 1400 de 6 de agosto de 1970. Entonces dijo:

“En conclusión, en el caso sub-judice y en sus semejantes, la Corte define y fija el alcance del artículo 29 del Decreto número 432 de 1969 en los términos expuestos, o sea, que el fallo que al respecto se profiera tiene el carácter de definitivo, mas no el de absoluto; y, por tanto, sobre el aspecto del uso de las facultades extraordinarias no se puede volver, sin que ello obste para que en sentencias posteriores se contemplen y decidan otros cargos y tachas de inconstitucionalidad, acerca de alguna o algunas de las disposiciones del mismo Código o estatuto, por razones distintas de las de exceso en el ejercicio de tales facultades extraordinarias”.

(Sentencia de 6 de mayo de 1971).

6º Mas, como la sentencia no equipara el estatuto contenido en el Decreto 125 de 1976 con el Código de Procedimiento Civil, mal puede extenderse la excepción, lo cual en la práctica dejaría sin valor legal el artículo 29 del Decreto 432, que es mandato de forzoso cumplimiento.

Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.

ESTATUTO PROCEDIMENTAL EN MATERIA TRIBUTARIA

Exequibilidad del artículo 19 del Decreto número 2821 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 21 de 8 de julio de 1976.

Bogotá, D. E., 8 de julio de 1976.

El ciudadano Lucindo Gómez Muñoz pide que se declare inexecutable el artículo 19 del Decreto 2821 del 20 de diciembre de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”. La acusación se funda en quebranto de los artículos 118-8, 76-12 y 55 de la Constitución, por haber excedido el Gobierno, al dictar la disposición impugnada, las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por la Ley 23 de 1974.

Violaciones invocadas.

El actor sostiene:

“El legislador al revestir ‘pro tempore’ al Presidente de la República de facultades extraordinarias, mediante la Ley 23 de 1974, para expedir el estatuto procedimental en materia tributaria, fue especialmente celoso de cumplir el requisito constitucional de que tales facultades fueran ‘precisas’. Y tal precisión se aprecia no solamente en la rigurosa disposición numérica del articulado del Decreto legislativo 2247 de 1974, incluido en el artículo 1º de la mencionada ley de facultades, materia de la nueva legislación, sino que el ratificó en forma por demás expresa en el párrafo del artículo 5º al disponer:

“Es entendido que las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 no mencionadas en el artículo 1º de esta ley, *no se incluirán en el decreto que se expida en ejercicio de estas facultades.* (He subrayado).

“Pues bien: en el artículo 1º de la mencionada Ley 23 de 1974 no se incluyeron los artículos 20 y 22 del Decreto 2247 de 1974 que trataban de la competencia de la Sección de Recursos Tributarios y del recurso procedente contra los actos de liquidación de aforo o de revisión, respectivamente, materias ambas incluidas en el artículo 19 demandado.

“Sin ninguna dificultad puede apreciarse que el legislador prohibió al Gobierno tocar estas materias en el Decreto-ley 2821 de 1974, porque excluyó del artículo 1º de la Ley 23 los artículos del Decreto legislativo 2247 de 1974 que los trataban (20 y 22), y ratificó tal prohibición con el párrafo del artículo 5º que he transcrito.

“Como, no obstante lo anterior, el Gobierno sí incluyó en el artículo 19 del Decreto 2821 de 1974 las mencionadas materias de los artículos 20 y 22 del Decreto 2247 de 1974, no sólo violó la ley de facultades sino que incurrió en un grado de contumacia que viola evidentemente las siguientes disposiciones de la Carta Fundamental de la República de Colombia:

“a) El artículo 55;

“b) El numeral 12 del artículo 76, y

“c) El numeral 8º del artículo 118”.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público escribe:

“La Ley 23 de 1974, expedida con ocasión de la sentencia de fecha 19 de noviembre del mismo año por la cual la Corte Suprema declaró inexecutable la mayor parte de las disposiciones del citado Decreto 2247, concedió facultades extraordinarias para reproducir algunas de las que habían quedado insubsistentes, pero dispuso que al hacerlo se cambiara la palabra “reconsideración” por “reposición”, como en los artículos 33, 34 y 82 del ordenamiento afectado por la decisión de la alta entidad.

“Además, en su artículo 4º preceptúa que el recurso de apelación ‘se interpondrá y surtirá

conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto-ley 1651 de 1961'; y este artículo 45 dice que la apelación puede interponerse de palabra en el acto de la notificación y también 'como subsidiario del de reclamación', debiendo recordarse que éste fue sustituido por el de reconsideración, cuya denominación fue cambiada finalmente por la de 'reposición'.

"Del contexto de la Ley 23 se deduce, entonces, que la intención del legislador ordinario fue mantener el recurso de reconsideración del Decreto 2247, con ligeras modificaciones y bajo el nombre de *reposición*, que es el tradicional en nuestro sistema procedimental para el que debe resolver el mismo funcionario autor del acto".

Otro concepto.

La ciudadana Clara González de Barliza, abogada de la División Legal de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda, en ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 45 de la Carta, interviene en el presente negocio para solicitar que se declare constitucional la disposición acusada, cuyo texto se copiará adelante.

De las opiniones de la ciudadana Clara de Barliza se hará mérito especial al escribirse las consideraciones que motivan este fallo.

La disposición acusada.

Es del siguiente tenor:

"DECRETO NUMERO 2821 DE 1974

"(diciembre 20)

"por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974,

"*Decreta:*

".....

"CAPITULO III

"*Recursos*

"Artículo 19. Contra los actos de liquidación de impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación. De este recurso conocerá la Sección de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales que hubiere practicado la liquidación".

Las autorizaciones.

El artículo 1º de la Ley 23 del 20 de diciembre de 1974, "por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones", reza:

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días, contados desde la vigencia de la presente ley, para modificar la legislación sobre procedimiento tributario, ciñéndose precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de octubre 21 de 1974, publicado en el 'Diario Oficial' número 34203 de noviembre 12 de 1974, en los términos que se indican a continuación, y para señalar la fecha desde la cual empezarán a regir dichas modificaciones:

"El artículo 1º, excepto el inciso segundo; el artículo 2º; el artículo 3º, pero modificando el inciso primero en el sentido de que la obligación que allí se establece rige sólo para los contribuyentes que no estén obligados a llevar libros de contabilidad y únicamente respecto a los ingresos que constituyan renta bruta; el artículo 4º; el artículo 5º; el artículo 6º; el artículo 7º, excepto los incisos 3º y 5º, y ampliando a seis meses el plazo señalado en el inciso 1º; el artículo 8º; el artículo 9º; el artículo 10, pero recargando solamente con intereses de mora la diferencia que el contribuyente deberá cancelar; el artículo 11, pero reduciendo a dos años el término que allí se señala y eliminando la referencia que se hace al inciso 5º del artículo 15; el artículo 12; el artículo 13; el artículo 14; el artículo 15, pero reduciendo a dos años el plazo fijado en el inciso primero, disponiendo en el inciso tercero que se reintegre al contribuyente, con intereses corrientes, lo pagado en exceso, reduciendo a dos años el término señalado en el inciso cuarto, eliminando el inciso quinto y precisando en el inciso octavo que la facultad de revisar las declaraciones anteriores a 1974 no puede extenderse a más de dos años; el artículo 16; el artículo 17; el artículo 18, pero agregando el artículo 19 del Decreto 1651 de 1961 para la notificación; el artículo 21; el artículo 23; el artículo 24; el artículo 26; el artículo 30; el artículo 32; el artículo 33, pero cambiando la palabra 'reconsideración' por 'reposición'; el artículo 34, cambiando la palabra 'reconsideración' por 'reposición' y suprimiendo la expresión 'y siempre y'; cambiando la expresión 'el Código de Procedimiento Civil' por 'la ley'; el artículo 36; el artículo 37, excepto el inciso segundo; el artículo 38; el ar-

tículo 39; el artículo 40; el artículo 41; el artículo 42; el artículo 43; el artículo 44, pero reduciendo al 20% la sanción allí establecida; el artículo 45, pero modificando el inciso 1º, en el sentido de cambiar la expresión inicial así: 'tanto para comerciantes, como para quienes no estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad...'; el artículo 46; el artículo 47; el artículo 48; el artículo 49; el artículo 82, cambiando la palabra 'reconsideración' por 'reposición', y el artículo 85''.

Y el parágrafo del artículo 5º de la propia ley suena:

“Es entendido que la disposiciones del Decreto legislativo número 2247 no mencionadas en el artículo 1º de esta ley, no se incluirán en el decreto que se expide en ejercicio de estas facultades”.

Consideraciones.

Corresponde a la Corte, como es usual en esta clase de asuntos, indagar si existe correspondencia entre el texto de las autorizaciones extraordinarias en virtud de las cuales se ha expedido una norma como la acusada y el contenido de ésta. Y si por otros motivos, no la hallare en pugna con la Carta, sería exequible.

La División de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda analiza con acierto el primer aspecto de la cuestión en escrito presentado el 7 de abril de 1976. La Corte acoge sus opiniones en lo fundamental.

Se dice en el documento citado:

“Al ejercer el Gobierno las facultades extraordinarias mediante el Decreto 2821 debía componer con las autorizaciones de la Ley 23 y las disposiciones del Decreto 2247, un nuevo estatuto lógicamente dispuesto en la colocación de sus materias y debidamente ordenado en la numeración de sus artículos”.

Debe notarse que la cita de ciertos artículos (antes declarados inexecutable), del Decreto 2247, que trae la Ley 23, no se hace a manera de ordenamientos operantes en la vida del derecho, sino a título documental, pero expresa algunas declaraciones, para que, una vez adoptadas y vigentes, revistan mérito de ley.

Luego se afirma que la Ley 23 de 74 (la misma que confirió las autorizaciones cuyo ejercicio traduce la disposición acusada), concede un recurso de apelación en determinadas circunstancias, cuando previamente se ha negado un reclamo contra determinada liquidación, reclamo que constituye recurso de reposición (v. 1, 23, artículo 4º). Y en consonancia con esto, se lee:

“Es cierta la aseveración del demandante que la ley de autorizaciones no consagró expresamente la reproducción del artículo 19 del Decreto 2247 de 1974, pero también es cierto que al plasmar el artículo 4º de la misma ley la procedencia del recurso de apelación ‘contra las providencias dictadas por las Secciones de Recursos Tributarios, cuando el monto de la liquidación impugnada o el valor de la reclamación sea superior a \$ 10.000.00’ expresamente estaba consagrando la reproducción del citado artículo, esto es, el recurso de ‘reconsideración’ hoy de reposición”.

Finalmente, cabe destacar los siguientes párrafos:

“Por otra parte, si la intención de los honorables parlamentarios no era la de establecer el recurso de reposición, ¿cuál el objeto de la existencia y reproducción de los artículos 21 que instaura la consulta de las resoluciones que dictan las Secciones de Recursos Tributarios, 23 que consagra la facultad de corregir los errores de los actos sometidos a su conocimiento en el fallo del ‘recurso’, 24, que consagra los requisitos que debe reunir el ‘recurso’ y finalmente el 34 en donde se establece la viabilidad de las nulidades en los recursos de ‘reposición’?”

“Por otra parte, a través de las autorizaciones dadas en el artículo 1º, invariablemente se encuentra la orden del cambio de la palabra ‘reconsideración’ por la de ‘reposición’; ¿puede entonces argüirse, que no se autorizó la consagración del citado recurso?”

Por lo demás, una vez comprobada la simetría que liga las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 al artículo 19 demandado, tampoco halla la Corte desconocimiento, en este negocio, de ningún otro canon de la Constitución. En consecuencia, el artículo censurado es exequible.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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 19 del Decreto número 2821 del 20 de diciembre de 1974, “por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria”.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito

Público, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez, Humberto Barrera Domínguez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández

Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

Les corresponde la supresión de Municipios. — Inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adopta como ley el artículo 1º del Decreto legislativo número 2453 de 1954, “por el cual se suprimen varios municipios y se anexa su territorio al de Tunja”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 22 de 15 de julio de 1976.

Bogotá, D. E., 15 de julio de 1976.

El ciudadano César Castro Perdomo, ha pedido a la Corte Suprema declare inexequibles las siguientes disposiciones:

“DECRETO NUMERO 2453 DE 1954

“(agosto 20)

“por el cual se suprimen varios Municipios y se anexa su territorio al de Tunja.

“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 por Decreto número 3518 de 9 de noviembre de 1949, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República;

“Que varios de los Municipios circunvecinos de Tunja no llenan los requisitos mínimos que de población y renta señala la ley para el funcionamiento de esas entidades, y las circunstancias en que otros se encuentran hacen nugatorio cualquier intento de adelanto,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Suprímense los Municipios de Cucaita, Chivatá, Motavita, Oicatá, Sora y Soracá, en el Departamento de Boyacá, y anéxanse

política y administrativamente sus territorios al Municipio de Tunja, en calidad de Corregimientos”.

“.....”

“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”.

(“Diario Oficial” número 30694 de diciembre de 1961).

Afirma el actor que el decreto acusado infringe el ordinal 4º del artículo 187 de la Constitución Nacional que dice:

“Corresponde a las Asambleas:

“4º Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley”.

“Y la Ley 141 de 1961 es inexequible en cuanto adopta como norma legal permanente el mencionado Decreto 2453 de 1954”.

Las razones de la violación se resumen en el siguiente paso:

“Fija el artículo 187 de la Carta las funciones constitucionales de las Asambleas Departamentales. Este artículo corresponde al 83 del Acto legislativo número 1 de 1945, vigente, por tanto, el 20 de agosto de 1954, fecha de la expedición del decreto acusado.

“Establece el inciso transcrito que las Asambleas Departamentales tienen la facultad de crear y suprimir municipios. Corresponde a dichas entidades, la función de suprimir los municipios de sus departamentos. Lógico que se trata de una facultad constitucional indelegable en cuyos predios no pueden inmiscuirse el Congreso ni el Gobierno. Este principio no ha tenido discusión ni en la doctrina ni en la jurisprudencia.

El Procurador General coadyuva la demanda y afirma:

“El ordinal 4 copiado es reproducción textual del que llevaba el mismo número en el artículo 83 del Acto legislativo número 1 de 1945, vigente cuando se expidió la Ley 141 de 1961.

“Y es evidente que el legislador de este año, al adoptar como norma permanente y convertir en ley el Decreto 2453 de 1954 que suprimió ciertos municipios y agregó su territorio al de Tunja, ejerció una función atribuida constitucionalmente a las Asambleas, en este caso a la del Departamento de Boyacá, y no al Congreso. Infringió así, ante todo, el artículo 187-4 de la Constitución y también el 182 del mismo ordenamiento superior que consagra la autonomía de los departamentos para administrar los asuntos seccionales.

“La limitación constitucional a la independencia de las entidades departamentales se refiere en el caso contemplado a que es la ley quien puede o debe establecer los requisitos para la creación y supresión de municipios y la segregación o agregación de términos municipales, que las Asambleas están obligadas a cumplir estrictamente, pero no a la función misma, que sin lugar a dudas compete a tales organismos y no al legislador”.

Consideraciones.

1ª Antecedentes.

a) Por medio del Decreto número 3518 de 1949 (noviembre 9), se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República;

b) También por Decreto 3520 de la misma fecha, se suspendió el funcionamiento del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos...;

c) A su vez, el Acto legislativo número 2 de 1954 en su artículo 4º dispuso:

“Artículo 4º A partir de la vigencia del presente Acto legislativo, y hasta que puedan realizarse las elecciones correspondientes para Asambleas y Cabildos, funcionarán en cada uno de los Departamentos y Municipios Consejos exclusivamente administrativos que ejercerán, respectivamente, las funciones atribuidas por la Constitución y las leyes a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales”.

Este acto legislativo estuvo vigente hasta el Plebiscito de 1º de diciembre de 1957.

2ª Los decretos legislativos expedidos con invocación del artículo 121 de la Constitución en el lapso comprendido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958 fueron transitoriamente investidos de fuerza legal por las Leyes 2ª de 1958, 106 de 1959 y 7ª de 1960, y definitivamente por la 141 de 1961. La primera de estas leyes citadas, fue declarada exequible por la Corte Suprema en sentencia de 11 de agosto de 1959. (G. J., tomo 91, pág. 357).

3ª *Es característica elemental de un estado de derecho la existencia de una Constitución que fije las competencias de las distintas Ramas del Poder Público, y las funciones de las entidades representativas, como también la forma de controlar el ejercicio de tales competencias. Así lo dispone la Carta Política principalmente en sus artículos 2º, en cuanto señala que los Poderes Públicos se ejercen en la forma que ella determina: 55 que establece funciones separadas de las Ramas del Poder; 20 que determina la responsabilidad por uso indebido y extralimitación de funciones, y 75 y 78 que limitan las funciones del Congreso y principalmente el 121 y el 122 que confieren atribuciones precisas al Gobierno para los casos de perturbación del orden público o de emergencia económica o social. Finalmente, los artículos 214 y 216 crean el control jurisdiccional para la extralimitación de las competencias señaladas a cada uno de los Organos del Estado.*

4ª *Tanto el legislador ordinario como el extraordinario en las emergencias política o económica, y el Gobierno en particular, carecen de potestad para desconocer o vulnerar las competencias y atribuciones que la Carta concede a otras ramas, funcionarios o entidades; asumir una competencia que la Constitución no confiere expresamente, o que atribuye a otra entidad, lesiona el propio ordenamiento constitucional. Ni aún la legalidad marcial —que es también un estado de derecho— autoriza al Presidente de la Repú-*

blica para introducir modificaciones a la estructura orgánica del Estado, ni para arrogarse atribuciones que la Carta asigna a otras Ramas del Poder Público.

5ª La sustitución de las Asambleas Departamentales por Consejos Administrativos que el constituyente de 1954 hizo por medio del Acto legislativo número 2, en nada valida constitucionalmente el decreto adoptado como ley, tanto más cuanto que este acto tiene fecha posterior a dicho decreto.

La facultad de suprimir municipios en los departamentos, así no llenen éstos algunas de las exigencias legales, es competencia exclusiva de las Asambleas respectivas, por iniciativa propia que el legislador no puede asumir. El decreto viola los artículos 2º, 55, 121, 182 y 187-4 de la Constitución Política de la República.

Estas consideraciones bastan para que la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelva:

Es INEJECIBLE el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adopta como ley el artículo 1º del Decreto legislativo número 2453 de 1954

(agosto 20), “por el cual se suprimen varios municipios y se anexa su territorio al de Tunja”, que dice:

“Suprimense los Municipios de Cucaita, Chivatá, Motavita, Oicatá, Sora y Soracá, en el Departamento de Boyacá, y anéxanse política y administrativamente sus territorios al Municipio de Tunja, en calidad de Corregimientos”.

Cópiese, publíquese, comuníquese a las entidades correspondientes, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Hernando Rojas Otálora, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

CONTRATOS O CONVENIOS Y TRATADOS O CONVENIOS

La Corte reitera su doctrina de la sentencia de julio 3 de 1975. — Estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia de 3 de julio de 1975, respecto del artículo 2º de la Ley 24 de 1959. — Exequibilidad del artículo 5º de la mencionada ley.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado según acta número 22 de 15 de julio de 1976.

Bogotá, D. E., 15 de julio de 1976.

I. *Petición.*

1. En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Alfonso Isaza Moreno, en escrito de 11 de marzo de 1976, pide a la Corte haga declaración de inexecuibilidad de los artículos 2º y 5º de la Ley 24 de 1959, "por la cual se confieren unas autorizaciones al Gobierno Nacional".

2. Con fecha 15 de los mismos mes y año, la Secretaría de la Sala informa al respecto lo siguiente: "En sentencia de fecha 3 de julio de 1975, la Corte Suprema de Justicia declaró *executable* el artículo 2º de la Ley 24 de 1959". La demanda se admitió ordenándose, a la vez, dar traslado de ella al Procurador General de la Nación para lo de su cargo.

II. *Disposición acusada.*

1. Como está dicho, la norma objeto de impugnación hace parte de la Ley 24 de 1959. El actor la transcribe conjuntamente con el artículo 2º, tal como lo prescribe la disposición pertinente del Decreto 432 de 1969.

2. Mas, para facilitar su evaluación procede transcribir el texto completo de la ley citada, cuyo tenor es el siguiente:

LEY 24 DE 1959

(mayo 22)

por la cual se confieren unas autorizaciones al Gobierno Nacional.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º El Gobierno Nacional podrá celebrar contratos o convenios con los representantes, debidamente autorizados, de organismos o agencias especializadas internacionales, o con entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o de carácter internacional, con el fin específico de asegurar el aprovechamiento o la prestación de asistencia técnica o el suministro de elementos u otras facilidades requeridas para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico, social, cultural, sanitario u otras materias conexas.

Parágrafo. Los proyectos de tales contratos o convenios deben ser sometidos al estudio y concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Artículo 2º *Los contratos o convenios que se celebren por el Gobierno de conformidad con el artículo anterior, sólo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.*

Artículo 3º El Gobierno, teniendo en cuenta la entidad contratante y la materia del contrato o acuerdo, podrá omitir, en cada caso y por decisión del Consejo de Ministros, alguno o algunos de los requisitos o formalidades establecidos por la ley para los contratos administrativos, tales como licitación pública, cláusula penal pecuniaria, garantía de cumplimiento de las obligaciones del contratista mediante otorgamiento de caución, o causales de caducidad.

Artículo 4º Los cañitales, maquinarias y en general los demás elementos que se importen al país en desarrollo de los contratos o acuerdos a que se refiere la presente ley, quedarán exentos de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones o gravámenes.

Parágrafo. Los sueldos y emolumentos pagados por las entidades a que se refiere el artículo primero, a los funcionarios internacionales que vengan al país en desarrollo de los mismos contratos o acuerdos, quedarán exentos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 5º *Autorízase al Gobierno para que ratifique, por medio de actas aprobadas previamente por el Consejo de Ministros, los contratos o acuerdos de la naturaleza señalada en el artículo primero de esta Ley, que se hayan suscrito con anterioridad a ella y sigan ejecutándose sin sujeción completa al régimen ordinario a que deben someterse los contratos administrativos.*

Artículo 6º Los gastos o erogaciones a cargo del Estado que resulten de los contratos o convenios a que se refiere la presente Ley, se imputarán a las apropiaciones presupuestales de la entidad administrativa encargada de la ejecución del contrato respectivo.

Artículo 7º Esta Ley regirá desde la fecha de su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a 19 de mayo de 1959.
"Diario Oficial" 29958.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor indica como infringidos por la disposición objetada los artículos 55, 76-18 y 120-20 de la Constitución. Mas, agrega a su petición este aditamento: "... que la ley es inexecutable, con plenos efectos en cuanto al pasado, porque la nulidad de derecho público equivale a nulidad absoluta, y aún más, a inexistencia absoluta, genética, por decirlo así, conforme a la filosofía de los artículos 214 y 215 de la Carta, que consagran, respectivamente, la acción general de inexecutableidad o inconstitucionalidad y la llamada excepción de inconstitucionalidad, sobre la cual ha dicho la Corte Suprema que; desde el momento en que cualquier funcionario advierta incongruencia entre la Constitución y las normas de inferior categoría, está obligado a aplicar de preferencia aquélla,..." Es decir, que formula, además de la petición fundamental de inexecutableidad, una complementaria acerca de los efectos de ésta.

2. En lo esencial, y como razones de la violación, expone:

"*Fundamento jurídico.* La norma transcrita viola, en su espíritu, letra, gramática y finalidad social, no sólo el numeral 18 del artículo 76 de la Constitución Nacional y los principios constitucionales que él conlleva, sino también los artículos 55 y 120, numeral 20 de la misma Carta Fundamental. Ello porque al arrebatarse al Congreso el deber constitucional de aprobar o improbar los tratados o convenios internacionales, está generando la posibilidad de afianzar ese moderno imperialismo cultural a que han querido someterse determinadas potencias extranjeras".

IV. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. El Procurador General de la Nación, en concepto número 221 de 4 de mayo de 1976 solicita de la Corte "declare executable el artículo 5º de la Ley 24 de 1959, único al cual debe referirse la sentencia".

2. Hacen parte de ese concepto las siguientes opiniones:

"La Corte admitió la demanda en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Carta, pero únicamente en relación con el artículo 5º de la Ley 24 de 1959 en razón de que el artículo 2º del mismo ordenamiento ya había sido declarado executable (demanda del ciudadano Camilo González Chaparro y sentencia de 3 de julio de 1975, publicada ésta en 'Foro Colombiano', tomo XIII, páginas 55 y ss.).

"En el fallo citado de la Sala Plena de la Corte, que acogió el concepto emitido por esta Procuraduría con fecha 13 de mayo de 1975 y cuya copia acompaño, quedó establecido que los contratos a que alude la Ley 24 de 1959 son de aquellos que el Presidente de la República celebra como suprema autoridad administrativa y para el servicio público (ordinal 13 del artículo 120 de la Carta, en armonía con los ordinales 11 y 16 del 76), de muy distinta índole, por lo tanto, de los tratados o convenios que celebra como Jefe del Estado con otros Estados o entidades de derecho internacional, de orden y contenido esencialmente político (artículos 76-18 y 120-20 de la misma Constitución); sin que importe que en los primeros los contratistas sean, como aquí, organismos o agencias extranjeras o de carácter internacional, ya que, de todas maneras, su contenido es únicamente de naturaleza económica".

V. *Consideraciones.*

Primera.

1. En verdad, la Corte, por sentencia de 3 de julio de 1975, declaró executable el artículo 2º de

la Ley 24 de 1959. Por tanto, respecto de esta norma, se presenta el fenómeno jurídico procesal de la *cosa juzgada*, que inhibe a la corporación para un nuevo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la misma.

2. En la expresada sentencia, y como base de su decisión, se consignaron los siguientes conceptos que, igualmente, sirven, sin modificación o aclaración alguna, para afirmar la exequibilidad del artículo 5º:

“Pero, la diferencia entre contratos o convenios que celebre el Gobierno con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, y los tratados o convenios que también celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional, se destaca notoriamente y es necesario precisar.

“Los contratos o convenios que el Gobierno celebre para el servicio público están regulados por los artículos 76, ordinales 11 y 16, y hacen parte de la función que al Presidente corresponde como suprema autoridad administrativa, artículo 120-13 de la Carta; estos contratos se garantizan solamente con la responsabilidad económica del Estado; y aunque las partes contratantes sean organismos o agencias extranjeras o de carácter internacional las vinculaciones que se contraen no son de orden político.

“En cambio, los tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional tienen su fundamento en los artículos 76-18 y los celebra el Presidente como Jefe del Estado, artículo 120-20; y en éstos, el Estado actúa como sujeto de derecho internacional.

“Cada uno tiene su tramitación especial, que desde el punto de vista constitucional que preocupa al actor se precisa así: los contratos pueden pactarse con autorización previa del Congreso en los términos del 76-11; no así los tratados que requieren posterior aprobación de la Rama Legislativa (76-18)”.

Segunda.

1. El artículo 5º establece un sistema legal para convalidar los contratos o acuerdos de la naturaleza señalada en los artículos 1º y 2º de esta ley, que se hayan suscrito con anterioridad a ella y sigan ejecutándose sin sujeción completa al régimen ordinario a que deben someterse los contratos administrativos. Lo cual ajusta con la normación constitucional de la materia y armoniza con el espíritu y la finalidad de la Ley 24 de 1959, como se puso de presente en el fallo de 3

de julio de 1975. Se trata, pues, de contratos o convenios de igual contenido jurídico.

2. Los efectos de la inexecutable declarada por la Corte, no es cuestión que corresponda definir a ésta, ni menos en un caso concreto. Cabe sólo ratificar el concepto de que ella, en términos generales, obra hacia el futuro, es decir, que la norma inexecutable deja de tener aplicación.

VI. Conclusiones.

a) Respecto del artículo 2º de la Ley 24 de 1959, debe estarse a lo resuelto en sentencia de 3 de julio de 1975;

b) El artículo 5º de la citada ley es executable. No quebranta las normas señaladas por el demandante, ni otra alguna de la Constitución;

c) No es procedente acceder a la petición complementaria.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Respecto del artículo 2º de la Ley 24 de 1959, estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia de 3 de julio de 1975, que declara su EXEQUIBILIDAD.

2º Es EXEQUIBLE el artículo 5º de la mencionada Ley 24 de 1959.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*. Publíquese.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gneco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Se trata de un organismo "sui generis". — Exequibilidad del inciso 2º del artículo 157 del Decreto 150 de 1976.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 22 de julio 15 de 1976.

Bogotá, D. E., 15 de julio de 1976.

El ciudadano Felipe Pérez Cabrera, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare la inexecuibilidad del inciso 2º del artículo 157 del Decreto 150 de 1976. El texto completo del artículo en mención dice así:

"De la autoridad competente para su celebración. Los contratos que se celebren con cargo a los presupuestos de las Superintendencias, serán adjudicados y suscritos por los Ministros a cuyo despacho se halle adscrita la respectiva entidad. Además, se someterán a los requisitos y formalidades señalados en este estatuto para los de la Nación.

"Lo dispuesto en el presente artículo es aplicable a todas las Superintendencias".

Afirma la demanda que el inciso transcrito viola los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta, lo que sostiene con los siguientes argumentos:

Aunque aparentemente el inciso 2º manda aplicar la norma del primero a todas las Superintendencias, en la realidad se trata de afectar y perjudicar la Superintendencia de Notariado y Registro, única que según el actor "tiene una naturaleza jurídica especial, sui generis... y que en virtud de ella disfruta de atribuciones, también especiales, en materia de contratos". Agrega que, en efecto, el decreto al cual pertenece el inciso demandado, se dictó en ejercicio de unas facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por medio de la Ley 78 de 1974, que

autorizó al Gobierno por su artículo 1º, numeral 1º para "modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada". Agregando: "las normas que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebra". Continúa afirmando que entregarle al Ministro de Justicia la facultad de adjudicar y aprobar los contratos que celebre la Superintendencia, implica ir contra aquella naturaleza sui generis, puesto que si de acuerdo con ella y con las disposiciones legales vigentes, el Superintendente de Notariado y Registro es el representante legal de ese organismo, arrebatándole la facultad plena de contratar, es atentar contra dicha naturaleza. Y este atentado, que a juicio del demandante se encuentra en el inciso del artículo objeto de la acción, implica un desobedecimiento a la ley de facultades extraordinarias, que condicionó la reglamentación de los contratos para las Superintendencias, como ya se dijo, a la naturaleza de las mismas. Aquí, precisamente, dice el actor, se encuentra el vicio constitucional señalado.

De su lado, el Procurador General de la Nación, al emitir su concepto, considera que existe ineptitud en la demanda, porque ella sólo cubre el inciso 2º del artículo 157, cuando en el inciso primero se contiene la regla general conforme a la cual todos los Ministros, dentro de su órbita, deben aprobar todos los contratos de las respectivas Superintendencias. La inexecuibilidad del inciso demandado —dice— en nada cambiaría la situación creada por el primer inciso.

Consideraciones.

La naturaleza jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentra contenida en el artículo 2º del Decreto número 1347 de

1973, cuando dice que "es un organismo público adscrito al Ministerio de Justicia que desempeñará las funciones de vigilancia y dirección notarial y de registro de que tratan los Decretos-leyes números 960 y 1250 de 1970". La denominación "organismo público", no aparece ciertamente en la nomenclatura legal actual de los entes que integran la administración central, pero ello no impide comprender que se trata de una entidad especial encargada de determinada función específica, que viene a ser, ni más ni menos, la de realizar el principio consagrado en el artículo 188 de la Constitución, conforme al cual corresponde a la ley la organización y reglamentación del servicio público que prestan los Notarios y Registradores. Y si de servicios público y oficial se trata, bien puede el legislador organizarlo como lo estime más adecuado para su eficacia social.

Se trata de un organismo "sui generis", además, porque habiendo sido calificado como "Superintendencia", no se adecúa a la denominación que a ellas da el artículo 4º del Decreto 1050 de 1968, ni al criterio que la Corte ha venido exponiendo sobre ellas, por cuanto no es delegataria de ninguna función de aquellas que la Carta entrega al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en el artículo 120 de la Carta; sino que, como acaba de verse, tiene una misión propia y directa de origen constitucional y desarrollo legal consistente en dirigir y vigilar un servicio público. De otro lado, la pretendida personería jurídica que le asigna la demanda, no existe, pues las disposiciones que en la actualidad la definen y regulan sus funciones, no se la otorgan. La adscripción que hizo de ella al Ministerio de Justicia el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1347 de 1970, y que continúa vigente, no supone independencia absoluta en el terreno administrativo, y ya ha dicho la Corte que aquel fenómeno especial es propio de los entes que hacen parte de la Administración Central. De suerte que de este hecho no puede deducirse que la Superintendencia de Notariado y Registro goce de la prerrogativa especial de desempeñarse, como sujeto de contratos, con independencia dentro de la administración y, por tanto, es privativo de la ley dársele o restringírsela.

Ciertamente el artículo 3º del Decreto 1347 que se viene citando, entregó la dirección y administración de la Superintendencia a un funcionario llamado Superintendente "de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República", y a una junta de seis miembros y el artículo 7º lo instituye en representante legal

de aquélla. Pero esta junta fue suprimida por el artículo 5º del Decreto 2165 de 1970, y sus funciones adscritas al Superintendente "con la aprobación del Ministerio de Justicia", agregando que "las funciones que, conforme a la disposiciones vigentes, requerían aprobación del Gobierno Nacional, se cumplirán a través de decreto ejecutivo". En estas condiciones la "representación legal" no tiene otro alcance que el resultante de la tarea de dirección y orientación del servicio con las atribuciones compatibles que señale la ley. Resulta entonces, de modo incuestionable, que si el Director del servicio es un agente político del Presidente y de su libre nombramiento y remoción, surge como consecuencia natural, que en todo aquello que la ley señale, sus actos deben estar sometidos jerárquicamente a su superior natural que es el Ministro respectivo. Se observa, además, que si en los dos decretos últimamente citados, la facultad que tuvo la Junta para aprobar los contratos que celebrara el Superintendente cuando su cuantía excediera de \$ 100.000.00, pasó a ser sometida a la aprobación del Ministro de Justicia, el texto que se demanda, en cuanto dispone igual cosa para todos los contratos y Superintendencias y, por tanto, para la de Notariado y Registro, no ha introducido ninguna novedad en el sistema, ni hecho cosa distinta de seguir, ampliándola, la trayectoria legal que se traía sobre la materia.

No se ve, pues, cómo puede resultar afectada la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro por esta facultad que el inciso demandado concede al Ministro de Justicia, ni se alcanza a ver cómo puede tener razón la demanda al afirmar que lo que el texto demandado hace general para todas las Superintendencias, deba entenderse como escrito exclusivo y específicamente para la de Notariado y Registro y con el propósito de desfigurarla en su estructura legal.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la ley de facultades extraordinarias, número 28 de 1974, en el numeral 1º del artículo 1º, dio autorizaciones al Gobierno para "modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la Administración Central y descentralizada"; y que como un principio universal de interpretación de la ley enseña que donde ella no distingue no le es dado hacerlo al intérprete, precisa concluir que el mandato del inciso 2º del artículo 157 del Decreto 150 de 1976, no hizo exclusiones de ninguna clase, y no podía, por tanto, dada la redacción vista, dar a entender que quedaba por fuera de su texto la

Superintendencia de Notariado y Registro. Si, como se ha visto, tal Superintendencia es un organismo que hace parte de la Administración Central, resulta claro que el Gobierno estaba facultado para reglamentar el punto a que se refiere la demanda. Pero aún en la hipótesis de que fuera un establecimiento público, tampoco habría inexequibilidad, porque la autorización los comprendería ya que también se refiere al sector descentralizado de la Administración. Y si se tiene en cuenta que no obstante su organización sui géneris, que se explica por el servicio que dirige y orienta, no la instituye en un ente autónomo dentro de la Administración Central, se puede concluir que el Gobierno, al expedir el texto demandado se mantuvo dentro del límite de las facultades extraordinarias y, por consiguiente, no quebrantó los preceptos indicados por la demanda ni otro alguno de la Constitución.

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

General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 157 del Decreto 150 de 1976.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peñaléiz Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Pedro Elías Serrano Abadía, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTATUTO DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias. — Inexequibilidad del artículo 7º del Decreto 1260 de 1970, “por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por Acta número 22 de julio 15 de 1976.

Bogotá, D. E., 15 de julio de 1976.

I. *Petición.*

1. En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Jorge Salcedo Segura, en memorial de 2 de febrero de 1976, pide a la Corte la declaración de inexequibilidad del artículo 7º del Decreto extraordinario número 1260 de 1970.

2. La demanda se admitió por auto de 14 de los mismos mes y año, y a la vez, se ordenó correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

II. *Disposición acusada.*

1. El texto de la disposición impugnada, con el preámbulo del Decreto 1260 del cual hace parte, es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1260 DE 1970

“(julio 27)

“por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas.

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concedió la Ley 8ª de 1969 y consultada la Comisión Asesora que estableció la misma,

“*Decreta:*

“.....

“Título III.

“.....

“Artículo 7º La decisión judicial firme sobre el estado civil de las personas, con efectos relativos a quienes intervinieron en el proceso, tiene efecto general provisional, mientras no se demuestre que reposa sobre hechos inexactos o sobre pruebas insuficientes.

“.....”

2. Para evaluar con justedad los fundamentos de la demanda y del artículo transcrito, así como el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, precisa conocer el texto de la Ley 8ª de 1969, que excepcionalmente invistió al Gobierno de la función legislativa:

“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 estatuido 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:

“a) El Estatuto del Notariado, con normas atinentes a la función notarial; a la reglamentación del ejercicio de la misma; a la validez y subsanación de los actos notariales; a los libros y archivos que deben llevar los Notarios; a la organización del Notariado, para lo cual podrá crear, suprimir, refundir y redistribuir círculos notariales, establecer categorías, disponer los requisitos y los medios de provisión, permanencia y relevo de los Notarios, y proveer a la reglamentación del Colegio de Notarios; a la vigilancia notarial; al arancel y al sostenimiento del servicio.

“Dicho Estatuto dispondrá los casos en que los Notarios hayan de intervenir en diligencias de custodia, apertura y publicación del testamento, liquidación de la herencia y en los negocios de jurisdicción voluntaria que se les asignen, y el procedimiento que ha de seguirse en tales asuntos;

“b) El Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos y Privados con normas atinentes a la puntualización del objeto, función y efectos del registro; a la reorganización de los círculos o circuitos de registro, para lo cual podrá suprimir total o parcialmente los existentes o refundirlos, crear nuevos y redistribuir la actual división territorial registral; de los instrumentos sujetos a registro, la manera y el lugar competente para hacer la inscripción; a la cancelación del registro; a los libros y archivos que deben llevar él o los registradores; al arancel y a la vigilancia y sostenimiento del servicio;

“c) El Estatuto del Catastro, con discriminación de sus diferentes funciones, manera de ejercerlas, entidades a quienes se les encarga sus efectos, y la coordinación adecuada entre las distintas dependencias y funciones;

“d) El Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, con señalamiento de los hechos y actos sometidos a inscripción, los funcionarios encargados de este registro, la manera como deben llevarlo, los efectos de la anotación, el procedimiento para correcciones de las partidas, el arancel, y el mérito probatorio de las actas, copias y certificados;

“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 descripción;

“f) Reglamentar lo relativo a Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito.

“Artículo 2º La norma dispondrá las condiciones para la creación o supresión de círculos y oficinas de Notariado y Registro, y para la revisión periódica de las tarifas del servicio notarial, del de registro de instrumentos públicos y privados y del Registro del Estado Civil de las Personas.

“Artículo 3º El Gobierno podrá crear uno o varios establecimientos públicos, a cuyo cargo estarán la vigilancia del Notariado y los varios registros, la asistencia técnica, la coordinación de las funciones, la implantación paulatina de métodos y sistemas científicos de anotación, registro, archivos y expedición de copias y certificados, o adscribir tales tareas a una de las dependencias actuales o distribuirlas entre varias, según lo aconseje la conveniencia general.

“Artículo 4º Las facultades se extienden a la determinación del régimen laboral de los Notarios y Registradores, y del personal subalterno a su servicio.

“Artículo 5º El Gobierno ejercerá las facultades que le otorgan en esta ley asesorado de una comisión de expertos, de la que formarán parte cuatro Senadores y cuatro Representantes, designados paritariamente entre sus miembros por la Comisión Primera Constitucional de cada Cámara.

“Artículo 6º El Gobierno Nacional queda autorizado para hacer las apropiaciones en el Presupuesto Nacional, verificar traslados y abrir los créditos y contracréditos necesarios para el cumplimiento de esta ley.

“Artículo 7º La presente Ley rige desde su promulgación.

“Dada en Bogotá, D. E., a primero de octubre de mil novecientos sesenta y nueve.

“Diario Oficial No. 32929, noviembre 10 de 1969”.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El acusador señala como quebrantados los artículos 55 y 76, numerales 2º y 12, de la Constitución. Esencialmente considera el actor que al proferirse el artículo 7º del Decreto extraordinario 1260 de 1970, hubo de parte del Gobierno extralimitación en el ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 8ª de 1969.

2. A este respecto dice lo siguiente:

“La Ley 8ª de 1969 fue dictada por el Congreso en desarrollo de la atribución contenida en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución. Pero como la citada ley en modo alguno revistió al Presidente de la facultad de legislar sobre el punto del efecto de las sentencias, al dictar el Decreto 1260 en desarrollo de esa ley, específicamente el artículo 7º, violó por excederse en las facultades delegadas el citado artículo 76, numeral 12 de la Constitución Nacional. Necesario es puntualizar cómo las facultades no son ni pueden ser genéricas sino que por mandato expreso de la Constitución deben ser ‘precisas’, vale decir que se especifique la materia sobre la cual el Presidente puede legislar por decreto.

“El propio artículo 76, numeral 2º, establece como función específica del Congreso la de expedir y reformar códigos en todos los ramos de la legislación. Si el artículo 7º del Decreto 1260 reformó parcialmente el Código Civil sin que el Presidente estuviera facultado para ello, necesariamente usurpó funciones y por ende tal artículo es también violatorio de la norma constitucional citada. Y dentro de ese mismo orden de ideas el artículo 7º del Decreto 1260 también viola el artículo 55 de la Constitución Nacional en la medida en que esa norma consagra el principio de la separación de funciones entre las distintas ramas del Poder Público, por cuanto el Presidente ejerció funciones propias del Congreso sin facultad específica para ello.

“Como consecuencia de todo lo anterior respetuosamente solicito que se declare inexecutable el artículo 7º del Decreto 1260 de 1970, por ser violatorio de los artículos 55 y 76, numerales 2º y 12 de la Constitución Nacional”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Procurador General de la Nación en concepto número 217 de 23 de marzo del año en curso, solicita se declare inexecutable la norma impugnada.

2. Fundamenta esta petición así:

“No es necesario examinar a fondo, como lo hace el demandante, la verdadera incidencia de este precepto en el sistema jurídico preexistente sobre los fallos concernientes al estado civil de las personas y sus diferentes clases y efectos. Porque, si está claro que para nada toca con la reglamentación de su registro y si es norma de carácter sustancial que afecta la propia institución, la consecuencia inevitable es que al expe-

dirla se incurrió en extralimitación de las facultades extraordinarias conferidas por la ley invocada en el literal d) de su artículo 1.

“El canon infringido no es el artículo 76-12 citado en la demanda, susceptible de ser violado únicamente por la ley que concede las facultades, sino el artículo 118-8, aunque sí en relación con aquel.

“Y no tiene trascendencia que las normas que pudieron ser modificadas por la impugnada se encuentren en un ordenamiento que tiene el carácter de código, el Civil”.

V. Consideraciones.

Las facultades extraordinarias de que trata la Ley 8ª de 1969 versan sobre la reglamentación del registro del estado civil de las personas, como contenido principal que con el presente negocio se relaciona, y sobre otros asuntos afines: el de instrumentos públicos y privados y el de adquisición o trabas judiciales de vehículos automotores. La ley también otorga la posibilidad de dar normas acerca de la función notarial, la policía vial y de circulación y un reglamento unificado de tránsito.

Es, pues, una ley acerca de materias de índole administrativa, y en lo que concierne al registro del estado civil puntualiza sus objetivos —vale repetirlo— al decir que el Presidente de la República podrá dictar:

“d) El Estatuto del Registro Civil de las Personas, con señalamiento de los hechos y actos sometidos a inscripción, los funcionarios encargados de este registro, la manera como deben llevarlo, los efectos de la anotación, el procedimiento para correcciones de las partidas, el arancel, y el mérito probatorio de las actas, copias y certificados”;

Las facultades extraordinarias de la Ley 8ª, procuran que se organice, mediante revisión o reforma de los mecanismos existentes, la prestación de un servicio público, esto es de una actividad oficial enderezada a satisfacer intereses comunes por medio del cumplimiento de las disposiciones legales que fueren aplicables.

El artículo 7º acusado no se limita, como lo impone el precepto 118-8 del código institucional, a desarrollar con sentido excepcional y restrictivo, las directrices que le señala con precisión el literal d) del artículo 1º de la Ley 8ª (señalamiento de los hechos y actos sometidos a inscripción, funcionarios encargados de este registro, manera de llevarlo, efectos de la anotación, corrección de partidas, arancel, mérito probatorio de las actas, copias y certificados) sino, al contrario, regula un pretendido efecto

general y provisorio de las decisiones judiciales en firme sobre estado civil de las personas, extendiendo así su radio de acción a materias que son extrañas a las habilitaciones extraordinarias y pertenecen a la órbita muy diferente, del derecho civil. Baste señalar este grave desvío, para llegar a la conclusión de que el texto impugnado, por exceder las aptitudes que invoca, es violatorio del artículo 118-8 concordante del 76-12, ambos de la Carta.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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 INEXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto 1260 de fecha 27 de julio de 1970, "por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D' Filippo, Jerónimo Argáez C., Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

Con el respeto que nos merecen la honorable Corte y cada uno de sus miembros, salvamos voto en el fallo anterior. Para ello nos fundamos en las consideraciones siguientes, que motivaron la ponencia aprobada por la mayoría de la Sala Constitucional.

Primera.

1. Las facultades extraordinarias de que trata la Ley 8ª de 1969, le fueron conferidas al Presidente de la República para *reformular* el sistema de registro del estado civil; y en términos más claros, para *revisarlo*. ¿De qué sistema se trataba? Del que estaba en vigor, como parte de la legislación civil, y con más propiedad el Título 20 del Libro Primero del Código Civil, o sea los artículos 346 a 410, inclusive, y demás disposiciones concordantes.

2. En esta materia, cuando el legislador confiere al Presidente de la República facultades extraordinarias para "revisar" un estatuto legal, ya la Corte fijó el alcance de las facultades, o sea lo que en su ejercicio racional y lógico puede el Gobierno hacer para desempeñar su cometido de manera justa y acertada, sin que se presente el exceso o el abuso del poder legislativo excepcional de que goza.

En sentencia de 6 de mayo de 1971, adoptó estos criterios:

a) La *revisión* prevista en la ley de facultades extraordinarias, se debe entender no sólo en el sentido filológico, gramatical, sino también en el más amplio del análisis y la investigación científica. En el primer evento, el vocablo brinda varias interpretaciones, ya que su acepción lingüística es múltiple; queda, entonces, la alternativa, por la misma naturaleza del término, de ofrecer una interpretación *específica*, adecuando el juicio a una variable jurídica, que, dentro del control constitucional, función concreta que en el caso se cumple, halla la más justa significación, ya que no se trata de definir lo que ordinariamente es la revisión de un texto legal cualquiera, sino de precisar el alcance y la finalidad de la revisión de un estatuto.

b) Cuando el legislador dispone la revisión de un estatuto que se integra con numerosos preceptos, no está, ni podría estar, pensando en cuál o cuáles de ellos deben ser sustituidos, modificados, aclarados o enmendados; si así lo fuera, la solución viable consistiría en indicar aquellos que, *precisamente*, deberían serlo. A *contrario sensu*, si no aparece tal cosa, es porque el legislador otorga al revisor amplia y generosa facultad.

c) No existe una medida objetiva para saber con certeza hasta dónde llega la "revisión" de un estatuto, es decir, si debe limitarse a modificaciones del estatuto vigente o si puede sustituirlo en su integridad.

d) Para la Corte, ambas formas corresponden al concepto de "revisión" de un estatuto y si el legislador extraordinario consideró más adecuada la segunda forma, no puede aceptarse que excedió las facultades para revisar que le fueron conferidas.

(Gaceta Judicial, Tomo CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342. Página 202).

La interpretación anterior ha sido ratificada por la Corte en otros fallos recientes.

Segunda.

1. El nuevo estatuto del registro del estado civil se basa en los siguientes principios esenciales, los cuales desarrolla:

a) Definición del estado civil de la persona;
b) Dicho estado deriva de los hechos, actos y providencias que lo determinan, y de la calificación legal de ellos;

c) Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponda;

d) El estado civil debe constar en el registro del estado civil, el cual es público, y sus libros y tarjetas, así como las copias y certificados que con base en ellos expida, son instrumentos públicos;

e) Se presume la autenticidad y pureza de las inscripciones hechas en debida forma en el registro del estado civil;

f) Ninguno de los hechos, actos, y providencias relativos al estado civil y la capacidad de las personas, sujetos a registro, hace fe en proceso ni ante ninguna autoridad, empleado o funcionario público, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina de acuerdo con la ley;

g) Por regla general ningún hecho, acto o providencia relativos al estado civil o la capacidad de las personas, y sujetos a registro, surte efecto respecto de terceros, sino desde la fecha del registro o inscripción.

Consta de 13 títulos que sustituyen, en lo pertinente, el Código Civil, en el mencionado Título 20 del Libro Primero.

2. Como es fácil comprender, se trata de un verdadero sistema científico legislativo de registro, o sea de un conjunto de reglas o principios sobre la materia, enlazados entre sí, y cuya finalidad es la de crear una situación jurídica objetiva que define la capacidad legal de la persona, con la debida seguridad jurídica social.

3. Por este aspecto, que es fundamental, el Decreto 1260 de 1970, se ciñe a la pauta principal trazada por el legislador ordinario en la Ley

8ª de 1969. En efecto, el artículo 7º del Decreto 1260 de 1970 no tiene más objeto que el de hacer inscribir en el registro, con carácter provisional, una sentencia judicial que lo establezca; provisionalidad que se explica por la hipótesis prevista en el texto de que posteriormente y en acción judicial diferente, se diga que aquel estado civil se declaró sobre bases falsas. En este evento la última sentencia vendría a reemplazar a la primera.

4. Este aspecto del ejercicio justo y legal de las facultades extraordinarias en el presente caso, es el que compete principalmente enjuiciar a la Corte como titular de la jurisdicción constitucional. Las otras objeciones, como legales que son, miran al campo de la conveniencia o de la técnica legislativa, que no son procedentes en esta acción: la interpretación y aplicación del artículo 7º del Decreto 1260 de 1970, a casos particulares, distintos, es atribución propia de los jueces ordinarios, y en instancia última de la Sala de Casación Civil de la Corte.

5. Y de este modo, a la vez, tal norma respeta el principio de la independencia funcional de las ramas del poder, que consagra el artículo 55.

Tercera.

1. En relación con el artículo 26 de la Carta, se observa: en nada se afecta la garantía procesal que consagra, pues no se trata de un *juzgamiento específico*, por una parte, y por la otra, la misma norma acusada confiere carácter "provisional", a la decisión objeto de registro, frente a derechos legítimos de terceros, tal como lo ha aceptado la doctrina universal y la reiterada jurisprudencia de la Corte desde el año de 1936.

Conclusión.

Esta no es otra que la de la exequibilidad del precepto acusado. No infringe él, ni directa ni indirectamente, el artículo 72, ordinales 2 y 12 de la Constitución, ni otra disposición de la misma. Al contrario, se conforma con lo ordenado en los artículos 55 y 118-8 de ésta.

Bogotá, julio 15 de 1976.

Jerónimo Argáez, Aurelio Camacho Rueda, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

Las siguientes son las razones que nos llevaron a separarnos del muy respetable criterio de la mayoría de la Sala Plena. Y aunque acogemos el bien fundado salvamento de voto que han suscrito los demás disidentes, queremos precisar, por medio de éste, puntos de sustancial trascendencia:

La Ley 8ª de 1969 que facultó al Presidente de la República para revisar el sistema del registro del estado civil de las personas, le dio precisa potestad para expedir el estatuto de ese registro con señalamiento, entre otros puntos, de los hechos y actos sometidos a inscripción, los efectos de la anotación y el mérito probatorio de las actas, copias y certificados, según reza la letra d) de su primer artículo.

El estado civil de las personas no tiene una sola fuente. En ocasiones, un simple hecho lo determina: nacimiento y muerte. Otras veces el estado civil tiene su manantial en un acto jurídico como el matrimonio. Pero en la mayoría de las veces es una sentencia judicial la que lo constituye o lo declara. Así sucede, por ejemplo, con los fallos que decretan la nulidad del matrimonio; el divorcio, o la separación de cuerpos, o con los que declaran la filiación natural, ya paterna, ora materna, o decreten la adopción, resuelven sobre alteraciones en el ejercicio de la patria potestad, o declaran la emancipación judicial del hijo; o con los que conceden la habilitación de edad, decretan la interdicción, declaran la presunción de muerto o acogen la impugnación de la paternidad legítima, etc.

Con razón el artículo 2º del Decreto 1260 de 1970 expresa: el estado civil de las personas deriva de los hechos, actos y providencias que lo determinan y de la calificación legal de ellos.

Para demostrar el estado civil, empero, no basta con acreditar que se goza del respectivo estado por haber acaecido el acto o hecho que a él da nacimiento o por haberse dictado la respectiva sentencia constitutiva o declarativa del mismo. Una cosa es el estado civil y otra su prueba. Sucede con frecuencia que una persona, no obstante ser titular de un estado civil determinado, carece de su prueba, por no haber hecho la competente inscripción del mismo en el registro público del estado civil. Mientras tal inscripción no se haya realizado, se puede tener el respectivo estado y gozar del mismo, pero no se tiene su prueba, ya que hoy no es posible demostrarlo con declaraciones de quienes hayan sido testigos en los hechos o actos de su constitución, ni con la copia de la sentencia generadora del mismo. Como lo impera el artículo 105 del

estatuto, los hechos y actos relacionados con el estado civil se probarán con copia de la correspondiente partida o folio, o con certificados expedidos con base en los mismos. En la actualidad, pues, no hay otra prueba que sirva para acreditar un estado civil constituido con posterioridad, a la vigencia de la Ley 92 de 1938.

Entonces, si la prueba del estado civil no es la misma del hecho, acto o providencia de donde deriva, sino la copia de la partida o folio que con fundamento en ellos debe asentarse en el registro civil, o el certificado expedido con vista en éste, patente resulta el por qué el legislador extraordinario dispuso en el artículo 6º del Decreto 1260 de 1970 que toda providencia judicial o administrativa que afecte el estado civil de las personas debe inscribirse en el competente registro del estado civil. No siendo la sentencia judicial prueba idónea del estado civil que por ella misma se constituye o declara, y otorgándose ese mérito probatorio sólo a la copia de la correspondiente partida o folio que ha de asentarse con base en aquella sentencia, se ve más clara la razón para que el legislador extraordinario haya repetido en el artículo 22 la orden de que los hechos, actos y providencias judiciales o administrativas relacionados con el estado civil, distintos de nacimiento, matrimonios y defunciones, "deberán inscribirse: los atinentes al matrimonio y sus efectos personales y patrimoniales, tanto en el folio del registro de matrimonios, como en el de registro de nacimiento de los cónyuges; y los restantes, en el folio del registro de nacimiento" de la persona afectada. Y para resaltar esa obligación ineludible de la inscripción, dispuso nuevamente en la parte final del artículo precitado que el funcionario o la corporación judicial que dicte la providencia "advertirán a los interesados la necesidad del registro".

Esta conclusión: la de que los fallos que decreten, declaren, modifiquen o extingan un estado civil, para que puedan originar la prueba de éste, deben siempre inscribirse en el competente registro del estado civil, se ve confirmada con lo que más adelante preceptúan los artículos 106 y 107 del Decreto 1260 mencionado. Allí se establece que ninguna providencia relativa al estado civil hace fe en proceso ni ante ninguna autoridad, empleado o funcionario, si no ha sido inscrita en la respectiva oficina, conforme a las normas del Estatuto, y que tampoco surtirá efecto respecto de terceros, sino desde la fecha del registro o inscripción.

Fluye de todo lo anterior que cuando el Gobierno en el artículo 7º enjuiciado, dispuso que la decisión judicial firme sobre el estado civil

de las personas, con efectos relativos a quienes intervinieron en el proceso, tiene efecto general provisional, mientras no se demuestre que reposa sobre hechos inexactos o sobre pruebas insuficientes, con ello reafirmó el principio relativo a que toda providencia judicial sobre el estado civil de las personas debe ser inscrita, y que, una vez registrada, ya considerada la inscripción como acta del estado civil, tiene efectos *erga omnes*, mientras no se destruyan las presunciones que la rodean. El legislador extraordinario, en ese punto, hizo un simple desarrollo de un asunto para el cual tenía precisas facultades: señalar los efectos de la inscripción en el registro civil de las providencias judiciales que decidan sobre el estado civil de las personas.

Lo dicho se refuerza indiscutiblemente, y de manera irrefutable, teniendo de presente que el artículo 7º acusado de inconstitucional es el último de los tres que integran el Título III sobre "hechos y actos sujetos a registro", y está colocado a continuación del artículo 6º que es la norma en que se dispone que las providencias judiciales que afecten el estado civil de las personas se inscribirán en el competente registro del estado civil.

Si el Gobierno, pues, tenía potestad, que le concedió la Ley 8ª de 1969, para señalar los hechos y actos que deberían someterse a inscripción en el registro del estado civil y, además, para hacer no sólo el señalamiento de los efectos que debería producir esa anotación, sino para precisar el mérito probatorio de las actas, copias y certificados del estado civil, ningún exceso cometió en el ejercicio de su delegación cuando dictó el artículo 7º acusado. En su contenido no se observa

que haya existido usurpación de funciones al poder legislativo ordinario por el Gobierno. Esa disposición acompasa plenamente con las potestades extraordinarias.

Finalmente, conviene puntualizar que no desde ahora, sino desde antes, las inscripciones del registro civil que siempre han sido públicas, tienen, como las sentencias constitutivas de estado, una autoridad absoluta. ¿Qué interés jurídico tendría un acta de nacimiento que no fuera oponible a nadie, salvo a quien fue objeto de la inscripción, y tal vez ni siquiera a éste, pues el registro se hizo sin su concurso? La Corte, desde su sentencia de 31 de julio de 1936, publicada en el Tomo 44, página 105 de la *Gaceta Judicial*, entendió el asunto de esa manera, pues, en efecto, los fallos judiciales que tocan con el estado civil, una vez inscritos en el libro del registro del estado civil, crean el acta o partida respectiva y como tal obliga *erga omnes*, es oponible al mundo entero; pero quienes no fueron parte en el proceso en que se dictó la sentencia sin intervención de los legítimos contradictores, tienen la facultad de volver a plantear el mismo asunto en un nuevo procedimiento. Es decir que un fallo tal, a pesar de que produce efectos relativos, pues sólo obliga definitivamente a quienes fueron partes en él, una vez inscrito en el registro del estado civil, la inscripción tiene un efecto general provisional frente a todos, mientras no se demuestre que la decisión judicial se fundó en hechos inexactos o pruebas insuficientes.

Fecha *ut supra*.

Germán Giraldo Zuluaga, Juan Hernández Sáenz.



NACIONALIZACION DE LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA

Comisión especial permanente. — Funciones. — La expedición de la ley acusada no estaba sujeta al trámite del artículo 80 constitucional. — Exequibilidad de la Ley 43 de 1975, “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).

Aprobada por acta número... de 22 de julio de 1976.

Bogotá, D. E., 22 de julio de 1976.

La ciudadana Socorro Ramírez pide que se declare inexecutable la Ley 43 del 11 de diciembre de 1975, “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”.

El acto acusado.

“LEY 43 DE 1975

“(diciembre 11)

“por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“Artículo 1º La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación.

“En consecuencia, los gastos que ocasionen y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente ley.

“Parágrafo. El nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizan por medio de esta ley, o se hayan nacionalizado anteriormente, continuará siendo hecho por los funcionarios que actualmente ejerzan dicha función.

“Artículo 2º Las prestaciones sociales del personal adscrito a los establecimientos que han de nacionalizarse y que se hayan causado hasta el momento de la nacionalización, serán de cargo de las entidades a que han venido perteneciendo o de las respectivas Cajas de Previsión.

“Las prestaciones sociales que se causen a partir del momento de la nacionalización serán atendidas por la Nación. Pero las entidades territoriales y el Distrito Especial de Bogotá pagarán a la Nación, dentro del término de diez (10) años y por cuotas partes, las sumas que adeudarían hasta entonces a los servidores de los planteles por concepto de prestaciones sociales no causadas o no exigibles al tiempo de la nacionalización. Dichos pasivos se determinarán de común acuerdo entre la Nación y las respectivas entidades territoriales y el Distrito Especial de Bogotá, mediante liquidación proforma.

“Parágrafo. Las Cajas de Previsión Seccionales o las entidades que cumplan tales funciones garantizarán el pago de las obligaciones de carácter social mencionadas, con el porcentaje que por concepto de la redistribución de la participación habrán de recibir.

“Artículo 3º A partir del 1º de enero y hasta el 31 de diciembre de 1976, la Nación pagará

el veinte por ciento (20%) de los gastos de funcionamiento (personal) de la educación a que se refiere el artículo primero, conforme a los presupuestos respectivos del año de 1975; y así sucesivamente en cada vigencia subsiguiente, aumentará en un veinte por ciento (20%) su aporte a dichos gastos, hasta llegar a absorber el ciento por ciento (100%) de los mismos en 1980 (de 1976 a 1980).

“Artículo 4º Para los efectos de la presente Ley, congélase el monto de las asignaciones que las entidades territoriales hayan aprobado en materia de educación secundaria, tomando como tope los presupuestos aprobados por las Asambleas Departamentales, por el Concejo Distrital y por los Concejos Municipales, para 1975, y en todo caso de conformidad con las siguientes distribuciones:

Departamentos	Costo funcionamiento plantel educación media departamental, 1975
1. Bogotá, D. E.	\$ 92.239.100
2. Antioquia	190.102.120
3. Atlántico	51.274.795
4. Bolívar	67.580.000
5. Boyacá	69.818.903
6. Caldas	99.935.413
7. Cauca	26.047.426
8. Cesar	11.753.600
9. Córdoba	32.821.384
10. Cundinamarca	174.785.067
11. Chocó	4.190.420
12. Guajira	7.929.384
13. Huila	20.464.575
14. Magdalena	13.129.645
15. Meta	19.530.330
16. Nariño	37.205.218
17. Norte de Santander	26.260.180
18. Quindío	37.656.724
19. Risaralda	48.241.978
20. Santander	73.927.595
21. Sucre	21.721.653
22. Tolima	48.137.000
23. Valle	135.342.939
Total	\$ 1.320.095.449

“Parágrafo. Cualquiera suma que excediere los guarismos anteriores correrá siempre a cargo de la respectiva entidad territorial.

“Artículo 5º La nacionalización de los planteles de educación secundaria costeados por las Intendencias y Comisarías se asumirá en forma similar por la Nación, tan pronto como se terminen las negociaciones que emanen de la aplicación en materia educativa del nuevo régimen concordatario.

“Artículo 6º Los recursos de que tratan los artículos anteriores serán administrados por los Fondos Educativos Regionales, con sujeción a los planes que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

“Artículo 7º Los auxilios que la Nación destina para los planteles departamentales, intendenciales, comisariales o del Distrito Especial de Bogotá, se imputarán a buena cuenta de las sumas que corresponden a cada Departamento o Distrito Especial y a los Municipios, conforme al artículo 3º.

“Artículo 8º Para atender a los gastos de funcionamiento (personal) a que hace referencia como a la construcción, terminación, reparación y dotación, programaciones educativas y demás aspectos similares, de los planteles relacionados en esta ley, redistribúyese la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971 y 22 de 1973, a partir del 1º de octubre de 1975 y hasta el 31 de diciembre de 1980, en la siguiente forma:

a) El 4.92% para los citados gastos de educación, que la Nación girará directamente al Ministerio de Educación;

b) El 3% para los Departamentos, con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones;

c) El 22.08% para los Municipios que será girado por la Nación directamente a ellos, por mensualidades.

“Parágrafo 1º De los giros que debe hacer la Nación, por concepto de participación en el impuesto a las ventas a los municipios que sean capitales de Departamento y al Distrito Especial de Bogotá, transferirá directamente el 50% al Ministerio de Educación para los fines de que trata la presente ley.

“Parágrafo 2º El producto de la participación en el impuesto a las ventas de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1975, que se asigne por la presente ley, al Ministerio de Educación, se destinará a la financiación de la instrucción pública, en todos los niveles.

“Parágrafo 3º A partir del 1º de enero de 1981, la participación en el impuesto a las ventas se distribuirá en la siguiente forma: 3% para los Departamentos, con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones, y 27% para los Municipios, que será girado por la Nación directamente a ellos, por mensualidades.

“Parágrafo 4º Para la liquidación de la distribución del 30% de la participación en el impuesto a las ventas, la Nación seguirá procediendo así: el 70% en proporción a los habitantes de los Departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), legalmente aprobado y el 30%, entre estas mismas entidades por partes iguales.

“Artículo 9º La construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sólo podrá hacerse por la Nación o con autorización de ésta, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de cada sección, conforme a las normas de planeación educativa que al respecto se dicten.

“Artículo 10. En adelante ningún Departamento, Intendencia o Comisaría, ni el Distrito Especial, ni los Municipios podrán, con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria; ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.

“Artículo 11. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce (12) meses, contados a partir de la promulgación de esta ley, de precisas facultades extraordinarias para:

a) Dictar el estatuto del personal docente que, como consecuencia de la nacionalización de las enseñanzas primaria y secundaria, queda a cargo de la Nación;

b) Establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales del mismo personal docente.

“Artículo 12. El presupuesto anual de cada Fondo Educativo Regional deberá someterse a la aprobación del Ministerio de Educación Nacional para que tenga vigencia.

“Artículo 13. Quedan en estos términos sustituidas o modificadas disposiciones pertinentes de las Leyes 111 de 1960, 33 de 1968, el artículo 8º de la Ley 43 de 1971 y el artículo 10 de la Ley 22 de 1973.

“Artículo 14. Autorízase al Gobierno Nacional para abrir los créditos, hacer los traslados y todas las demás operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

“Artículo 15. Esta ley regirá desde la fecha de su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.

“República de Colombia. Gobierno Nacional.

“Bogotá, D. E., diciembre once de 1975.

“Publíquese y ejecútese”.

(“Diario Oficial” 34471, 20 de enero de 1976).

Violaciones invocadas.

El libelo ataca la Ley 43 por no haber observado el Congreso, al dictarla, el procedimiento especial que traza el artículo 80 de la Carta, el cual considera aplicable, entre varias razones, por mandato de los incisos 2 y 3 del artículo 182 de la Carta.

Dice la demanda que, por imposibilidad, el proyecto que dio vida a la Ley 43 no se estudió por la Comisión Especial Permanente a que se refiere el artículo 80 de la Carta, “encargada de dar el primer debate a los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4º del artículo 76 y a los proyectos de ley sobre las materias de los incisos 2º y 3º del artículo 182 (artículo 79)”.

Y agrega:

“En síntesis, la Ley 43 de 1975 fue aprobada por el Congreso Nacional, a iniciativa del Ejecutivo, sin haberse surtido la tramitación especial ordenada por el artículo 80 de la Carta. Este vicio acarrea la violación directa de las normas de la Constitución Nacional ya citadas, así:

“a) El artículo 79, por cuanto dispone que tratándose de leyes relativas a las materias de los incisos 2º y 3º del artículo 182, su tramitación debe hacerse con sujeción al artículo 80;

“b) El artículo 80 de la Constitución, pues, no se le dio aplicación en el caso de la Ley 43 de 1975, siendo una exigencia constitucional el hacerlo, al tenor del artículo 79;

“c) El artículo 81, numeral 2º, dado que la referida ley no fue aprobada por la Comisión Especial Permanente del artículo 80, ni siguió el trámite de discusión y aprobación previsto en el mismo precepto.

“d) El artículo 182, incisos 2º y 3º, en razón de que si bien esta norma atribuye competencia al Congreso Nacional para dictar leyes sobre las materias a las cuales se refieren esos incisos, dicha competencia debe ejercerse en los términos previstos en el artículo 79 de la Carta”.

Concepto del Procurador General de la Nación.

En la vista fiscal se lee:

“... cuando la Ley 43 de 1975 habla de que la educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación, real-

mente no está determinando ni redistribuyendo servicios entre aquélla y las entidades territoriales, sino proveyendo sobre el mejor y más eficaz cumplimiento de esta función del Estado y sobre los recursos fiscales que respaldan los gastos e inversiones que aplica su ejercicio.

“2. De otra parte, el artículo 8º de la misma Ley 43 modifica la participación que normas anteriores les habían asignado a las entidades territoriales en una determinada renta nacional, el impuesto a las ventas, pero en nada se relaciona con el denominado ‘situado fiscal’, que es el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación a que aluden los incisos segundo y tercero del artículo 182 de la Constitución.

“3. Por ningún aspecto, en sentir de este Despacho, la ley acusada se halla incluida entre aquellas que, de conformidad con las normas invocadas en la demanda, requieren la tramitación especial establecida en el artículo 80 de la Carta”.

Consideraciones.

Ante todo cumple ver cuál es el contenido del acto acusado.

—Varias de sus disposiciones, que pudieran llamarse básicas, establecen que la educación primaria y secundaria oficiales, que han venido prestándose, en diversos grados y modalidades, por la Nación, los Departamentos, las Intendencias y el Distrito Especial de Bogotá “serán un servicio público nacional”, cuyos gastos “serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente ley”. Así mandan los incisos 1 y 2 del artículo primero.

—Otros textos prescriben el orden y modo como ha de efectuarse la nacionalización de ese servicio, según lo indican los artículos 1º, párrafo único; 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º, inciso 1, ordinales a), b) y c), párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.

—Ciertas medidas, como consecuencia de la nacionalización y el orden y modo de llevarla a cabo, desarrollan esos puntos, como los artículos 2º, en sus incisos primero y segundo y en el párrafo que lo remata; 9º, 10, 12, 13, 14 y 15.

—Por último el artículo 11, inciso primero y ordinales a) y b), conceden al Presidente de la República, por el término de doce meses desde la promulgación de la ley, facultades extraordinarias para dictar el estatuto del personal docente e instituir su régimen salarial y de prestaciones sociales.

* * *

Dados los planteamientos contradictorios de impugnante y Procurador, procede averiguar si

la expedición de la Ley 43 estaba en realidad sujeta al procedimiento, muy especial, que describe el artículo 80 de la Constitución, en concordancia con sus artículos 79, 76-4 y 182, incisos segundo y tercero.

* * *

El artículo 80 confiere a una Comisión Especial Permanente la función de dar primer debate a los proyectos de ley que, por iniciativa del Gobierno y conforme al artículo 76-4 del estatuto constitucional, fijen “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”. El propio texto indica la manera como debe formarse la Comisión del Plan y procederse para dar vado a propuestas parlamentarias de inversión o de servicios que en él puedan incluirse; los estudios de factibilidad que la respalden; oposición del Gobierno y su trámite, lapso para decidir; pérdida de conocimiento por la Comisión al cabo de cinco meses sin resolver y traslado a la Cámara de Representantes; conocimiento del Senado, y, a falta de decisión por éste, posibilidad para el Gobierno de poner el plan en vigencia mediante decretos con fuerza de ley. El artículo 76-4, al describir los planes de desarrollo económico y social, con su aditamento muchas veces complementario de obras públicas, los define en mucho: señala su materia, que ha de ser esencialmente económica y social, esto es, referente a la producción, distribución y consumo nacional de la riqueza pública o privada y, en suma, al fomento y dirección de la economía nacional, con mejor distribución de bienes y posibilidades de vida entre los asociados; todo ello en busca de metas adecuadas a través de medios idóneos y de prioridades en el tiempo y el espacio, etc.

* * *

De conformidad con el inciso último del artículo 79, la ley también debe determinar bajo el mismo procedimiento del artículo 80, a iniciativa del Gobierno, “los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan” (artículo 182).

Y con arreglo al citado inciso del artículo 79, el treinta por ciento de los recursos ordinarios de la Nación, a tenor del inciso 3 del artículo 182, "se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población", siguiendo la ley respectiva los trámites del artículo 80.

Ahora bien: la Ley 43 se limita a erigir en servicio público nacional una actividad primaria del Estado, que concierne a todos los habitantes del país, indispensable a la civilizada existencia de éste, y que a la Nación corresponde normalmente atender, como, verbi gracia, le compete satisfacer las necesidades atañentes a la defensa o a la Policía nacionales. El Estado colombiano ha venido prestando el servicio de educación, pese a su carácter fundamental y genérico, de manera fragmentaria, dejando buena parte de su manejo y pago a las diversas entidades geográficas y políticas que lo integran. Para corregir esta anomalía, y sin vedar que los Gobiernos seccionales contribuyan al mismo fin, la Ley 43 nacionaliza la educación primaria y secundaria impartidas oficialmente y al efecto da los preceptos respectivos; lo cual incumbe con toda regularidad al Congreso, en ejercicio de su competencia primerísima de "hacer las leyes", y regular el servicio público (artículos 76 y 76-10 C. N.), sin desmedro de la Constitución.

Pero el acto acusado no fija planes de desarrollo económico y social o de obras públicas, según el esquema ya puntualizado que de ellos traza el artículo 76-4 de la Carta; por lo cual, visto desde este ángulo, no se halla comprendido entre los que requieren la tramitación peculiar que impone con minucia el artículo 80 del Código institucional.

Tampoco representa la Ley 43 un instrumento legislativo de los enfocados en el inciso segundo del artículo constitucional 182, porque lejos de señalar servicios entre la Nación y las entidades territoriales regula la manera de que los oficiales y relativos a educación primaria y secundaria queden al solo cargo del Estado, en un lapso de cinco años; porque no señala porcentaje alguno de los ingresos ordinarios de la Nación para ser distribuido entre Departamentos, Intendencias, Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para servir sus necesidades de ellos, acomodando tal reparto a ningún género de "planes y pro-

gramas". Y como las leyes que tengan los objetos señalados, deben, según el artículo 79 (inciso final), someterse a los requisitos de procedimiento contemplados en el artículo 80, la 43 de 1975 no pudo violar éste, pues su contexto no se acomoda a esa clase de ordenamientos.

En fin, la Ley 43, no distribuye ingresos generales de la Nación, sino que decreta asignaciones tomadas del producto de un impuesto especial, el de ventas, para sufragar los gastos educativos ocasionados por las enseñanzas primaria y secundaria a que dicha ley se contrae. De consiguiente, el inciso final del artículo 79 de la Carta no cobijaba al proyecto que se convirtió en la ley que hoy se ataca en acción de inexecutable.

El cargo sobre desconocimiento del artículo 80 en relación con los textos 76-4, 182 y 79 de la Carta, carece de sostén.

La Ley 43 no infringe, pues, la Constitución de la forma que la demanda concreta y alega. Y en lo concerniente a otros cánones de la Carta, hay que anotar:

Los incisos 1 y 2 del artículo primero, que constituyen la educación primaria y secundaria, del orden oficial, como un servicio público de la Nación, tomando ésta a su cuenta los gastos correspondientes, "en los términos de la presente ley", se ciñen con justedad al inciso primero del artículo 203 de la Constitución.

El párrafo único del artículo 1º y los artículos 3º, 4º, 7º y 8º [inciso 1, ordinales a), b) y c), párrafos primero, segundo, tercero y cuarto], son trasunto del inciso segundo del artículo 203 de la Carta, que dice así, refiriéndose al pago de los gastos de un servicio público costado por la Nación: "La ley determinará el orden y modo de satisfacer estas obligaciones".

Pero respecto del artículo 8º debe decirse que la redistribución que ordena no puede cumplirse "a partir del 1º de octubre de 1975", porque en ese momento no había empezado a regir la Ley 43, vigencia que apenas se inició, con su sanción (artículo 15), el 11 de diciembre de 1975, fecha desde la cual han de contarse sus efectos. De otra suerte se violaría el artículo 183 de la Constitución, a cuyo tenor "los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva"; por lo cual solamente ellas y no la Nación estaban capacitadas para disponer de tales bienes, como se hizo por medio del artículo 8º.

Como tal poder de disposición no lo adquirió la Nación sino desde el 11 de diciembre mencionado, el artículo 8º es inexecutable en el fragmento de su inciso 1, que reza: "A partir del 1º de octubre de 1975", y constitucionalmente correcto en todo lo demás.

Lo mismo puede afirmarse, en parte, respecto del párrafo 2º del artículo 8º mencionado, cuando dispone que "el producto de la participación en el impuesto a las ventas de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1975 (se subraya), que se asigna por la presente ley al Ministerio de Educación, se destinarán a la financiación de la instrucción pública, en todos los niveles". La destinación de la participación, en este caso, sólo sería posible a partir de la vigencia de la ley: 11 de diciembre de 1975.

Y el artículo 5º de la ley, incluíble en este grupo, sobre planteles de enseñanza secundaria costeados por Intendencias y Comisarías, cuando dice que la Nación asumirá sus gastos "en forma similar" y conforme a "la aplicación en materia educativa del nuevo régimen concordatario", no hace, además de sujetarse al artículo 203 referido, sino reconocer la fuerza obligatoria que tienen los pactos internacionales de que hablan los artículos 76-18 y 120-20 del estatuto constitucional.

El artículo 2º, incisos primero y segundo y párrafo final, aplica el artículo 203, inciso segundo de la Carta, puesto que constituye un modo de llevar a cabo la nacionalización, lo mismo que los artículos 9º, 10, 12, 13, 14 y 15; y de otro lado, respeta así mismo la primera parte del inciso 1 del artículo 30 de la Constitución, al reconocer y garantizar relaciones jurídicas preexistentes y trabadas conforme a las leyes, en asuntos laborales, que no pueden ser vulneradas por mandatos posteriores, siempre que los derechos aludidos hayan formado vínculos de derecho entre deudores y acreedores. Para mejor comprensión de lo dicho en este aparte, se transcribe de nuevo el artículo 2º de la Ley 43 de 75:

"Las prestaciones sociales del personal adscrito a los establecimientos que han de nacionalizarse y que se hayan causado hasta el momento de la nacionalización, serán de cargo de las entidades a que han venido perteneciendo o de las respectivas Cajas de Previsión.

"Las prestaciones sociales que se causen a partir del momento de la nacionalización serán atendidas por la Nación. Pero las entidades territoriales y el Distrito Especial de Bogotá pagarán a la Nación, dentro del término de diez (10)

años y por cuotas partes, las sumas que adeudarían hasta entonces a los servidores de los planteles por concepto de prestaciones sociales no causadas o no exigibles al tiempo de la nacionalización. Dichos pasivos se determinarán de común acuerdo entre la Nación y las respectivas entidades territoriales y el Distrito Especial de Bogotá, mediante liquidación proforma.

"Párrafo. Las Cajas de Previsión Seccionales o las entidades que cumplan tales funciones garantizarán el pago de las obligaciones de carácter social mencionadas con el porcentaje que por concepto de la redistribución de la participación habrán de recibir".

Ultimamente, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por el artículo 11 respetan las exigencias de precisión y tiempo del artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta, autorizaciones cuyo ejercicio, por la naturaleza de sus asuntos, reclaman, de otra parte, sujeción a los artículos 76-9 y 120-21 del mismo cuerpo institucional.

Debe notarse, en otra serie de ideas, que la Ley 43, por decretar "inversiones públicas", no podía ser discutida en el Congreso sino a iniciativa del Gobierno. Consta en el expediente que este requisito se llenó y que, por tal concepto, la ley también es executable.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE la Ley 43 del 11 de diciembre de 1975, "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones", excepto el fragmento del primer inciso del artículo 8º que dice: "a partir del 1º de octubre de 1975 y", palabras que son inexecutable, lo mismo que el párrafo 2º del mismo artículo 8º, en cuanto dispone del producto de la participación en el impuesto a las

ventas causado con anterioridad al 11 de diciembre de 1975.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto de los señores Ministros de Educación Nacional y Hacienda y Crédito Público, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper,

Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Pedro Elías Serrano Abadía, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA

Exequibilidad de los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972, “por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado según acta número 24 de 29 de julio de 1976.

Bogotá, D. E., julio 29 de 1976.

I. *Petición.*

1. El ciudadano Alvaro Archbold Manuel, en ejercicio de la acción pública definida en el artículo 214 de la Constitución, en escrito de 29 de abril del año en curso, solicita de la Corte declaración de inexecutable de los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972, “por ser violatoria de la Constitución, por haber excedido el honorable Congreso de la República sus facultades al expedirlos”.

2. Repartido el negocio, en providencia de 8 de mayo del mismo año, se admitió la demanda, y se dispuso dar traslado de ella al Procurador General para los efectos legales pertinentes.

II. *Disposiciones acusadas.*

1. La Ley 1ª de 1972, “por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia”, consta de seis capítulos, comprensivos de estas materias: naturaleza jurídica; régimen administrativo; régimen de las entidades descentralizadas del orden intendencial; régimen fiscal y presupuestal; régimen aduanero y cambiario, y disposiciones varias.

El artículo 1º somete a la Intendencia de San Andrés y Providencia al régimen administrativo y fiscal que señala la misma ley, y le da a esta entidad territorial la denominación de “Intendencia Especial de San Andrés y Providencia”.

Y por el artículo 2º consagra a “la ciudad de San Andrés” como su capital.

En general, los regímenes administrativo y fiscal presupuestal, se ciñen a las pautas propias de los Departamentos el primero; y de la Nación, el segundo. Todo lo anterior se hace teniendo en cuenta las modalidades de esta porción territorial colombiana, y de modo especial, su insularidad.

2. Concretamente, el texto de las dos disposiciones acusadas es el siguiente:

“LEY 1ª DE 1972

“(febrero 8)

“por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“.....

“Artículo 3º Suprímese el Municipio de San Andrés. Los bienes, rentas, derechos y obligaciones de ésta serán de propiedad y cargo de la Intendencia Especial.

“Parágrafo 1. En la Isla de San Andrés funcionará un Juzgado Promiscuo Territorial, con la misma competencia y atribuciones señaladas para los Juzgados Promiscuos Municipales.

“Parágrafo 2. Créase en la Isla de San Andrés una Fiscalía Promiscua ante el Juzgado Promiscuo Territorial y del Circuito, que, además desempeñará las funciones de Agentes del Ministerio Público atribuidas a los Personeros Municipales.

“.....

“Artículo 37. Las disposiciones legales sobre Intendencias no se aplicarán en el caso de la Intendencia Especial y deróganse aquellas que

regulan la Intendencia de San Andrés y Providencia que sean contrarias a lo dispuesto en la presente Ley”.

(“Diario Oficial” número 33525 de 22 de febrero de 1972).

3. Por tratarse de un estatuto, que reglamenta dos aspectos fundamentales de la materia, las normas acusadas deben analizarse a la luz del contexto de la Ley 1ª de 1972, para indagar con certeza su valor jurídico y constitucional.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor indica como quebrantados los preceptos constitucionales de que tratan los artículos 6º y 76-5 de la Carta.

2. En lo esencial, fundamenta el pretenso quebranto en las siguientes razones:

“No autoriza, pues, el constituyente al legislador para crear una nueva entelequia administrativa para el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Lo facultó simplemente para dictar estatutos especiales sobre ciertos aspectos, los que ya hemos visto, pero no para sacar a la Intendencia susodicha de la inmediata dependencia administrativa del Gobierno y mucho menos para dictar estatutos especiales en relación con su organización judicial, contencioso-administrativa, electoral, etc.

¿“Con qué facultad, entonces, el legislador suprimió el Municipio de San Andrés, le dio una nueva organización judicial a la Isla y estableció ‘que las disposiciones legales sobre intendencias no se aplicarán al caso de la Intendencia Especial’? En lo judicial, aunque sin facultad constitucional para ello, creó una nueva organización, pero nada establece la ley sobre los otros aspectos. Clara se ve la inexecutable de la norma.

“Ciertamente, el constituyente de 1968 autorizó o facultó al legislador para expedir estatuto especial para el Archipiélago en materia administrativa, mas no para suprimir el Municipio de San Andrés, Isla, puesto que el artículo 5º de la Constitución expresa de manera inequívoca cuáles son las entidades territoriales de la República y entre éstas no se halla una ciudad capital que no es ni siquiera Municipio. Bien hubiera podido el legislador crear un corregimiento intencional, en cuyo caso hubiera tenido que rebajar al Municipio de Providencia a la misma condición.

“Tenemos, pues, que en virtud de la Ley 1ª susodicha, existe en Colombia un conglomerado humano, que es capital de Intendencia y que no es ni siquiera corregimiento”.

IV. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. Este funcionario, en vista número 225 de 15 de junio de 1976 solicita de la Corte “que declare exequibles, por no ser contrarios a ninguna disposición constitucional, los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972”.

2. Conceptúa que el régimen legislativo del Archipiélago de San Andrés y Providencia es de dos órdenes:

“a) En todo lo relativo a su régimen especial, dado su régimen jurídico de *entidad territorial*, esto es, de Intendencia, se rige de acuerdo a lo previsto en el inciso primero del artículo 6º de la Carta.

“b) En lo concerniente a su régimen también especial, pero no incompatible con el anterior, en consideración a su *configuración y situación geográfica*, esto es, a que corresponde a un territorio insular, su régimen legal se establece de conformidad con lo ordenado por el inciso segundo de la misma disposición constitucional”.

V. *Consideraciones.*

Primera.

1. *El artículo 2º, inciso 1º del Acto legislativo 1 de 1968, definió como entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o distritos municipales, en que se dividen aquéllos y éstas. (Artículo 5º de la C. N.).*

2. *El artículo 3º del mismo Acto legislativo, dispuso: a) que las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno; b) que corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran. Esta es la norma de carácter general, o sea, aplicable a todas las Intendencias y Comisarías. (Artículo 6º de la C. N.).*

3. *Respecto del Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como de las restantes porciones insulares del territorio nacional, el citado artículo 3, en su inciso 2º, establece una normación especial “para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural...”.*

Segunda.

1. *La supresión del Municipio de San Andrés, dispuesta por el artículo 3º de la Ley 1ª de 1972, encaja dentro de las pautas del artículo 6º de la Constitución, ya que tal medida hace parte de la*

organización o régimen administrativo del Archipiélago, que la misma ley, como se ha visto, califica de "Intendencia Especial".

2. La creación en la Isla de San Andrés, parte integrante de la Intendencia, de un Juzgado Promiscuo Territorial, y de una Fiscalía Promiscua, son actos que hallan su fundamento constitucional en lo previsto en el inciso 1º del artículo 6º de la Carta, o sea, en lo que se ha llamado régimen general de las Intendencias y Comisarías.

3. Y el artículo 37, también objeto de la impugnación, se debe interpretar, precisamente, en armonía con las anteriores consideraciones, esto es, que las disposiciones legales que no se aplican a la Intendencia Especial, son aquellas que aparecen en oposición con los preceptos del estatuto contenido en la Ley 1ª de 1972, las cuales, como es obvio, se estiman derogadas de modo expreso.

Tercera.

1. La atribución contenida en el ordinal 5º del artículo 76 de la Carta, se relaciona con tres aspectos administrativos: modificación de la división general del territorio, respetando la clasificación del artículo 5º; establecimiento o modificación de las otras divisiones administrativas indispensables para arreglar el servicio público, y determinación de las bases y condiciones para la creación de municipios.

2. En nada se afecta esta atribución por virtud de lo mandado en los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972, que, como queda probado, encuentran su respaldo en el artículo 6º de la Constitución, y no contemplan caso alguno de los previstos en la invocada facultad legislativa.

VI. Conclusión.

Esta no es otra que la de la exequibilidad de las normas acusadas, las cuales no violan los textos constitucionales señalados por el actor, ni otro alguno.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

SON EXEQUIBLES los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972 "por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia".

Comuníquese a quien corresponda.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

El decreto que lo levanta está sometido al control constitucional ejercido por la C. S. de J.—
Facultades del Presidente de la República bajo su régimen.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobado según acta número 25 de 5 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., 5 de agosto de 1976.

En acatamiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, con oficio de fecha 30 de junio del año en curso, el Presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia solicitó a la Secretaría General de la Presidencia de la República y para los efectos indicados en la norma mencionada, el envío de una copia auténtica del decreto legislativo en virtud del cual fue levantado el estado de sitio en el territorio de la República.

La Secretaría General atendió de inmediato tal solicitud y con fecha 1º de julio envió copia del siguiente

“DECRETO NUMERO 1263 DE 1976
“(junio 22)

“por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio en todo 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 mediante el Decreto 1136 de 1975 se declararon turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca y por el Decreto 1249 de 1975 se extendieron a todo el territorio nacional dichas declaratorias;

Que a juicio del Gobierno han terminado las circunstancias que dieron lugar a lo dispuesto por los referidos decretos,

Decreta:

Artículo 1º Declárase restablecido el orden público y levántase el estado de sitio determinado por los Decretos 1136 y 1249 de 1975.

A partir de la fecha dejarán de regir los Decretos 1142, 1250, 1412, 1413, 2302, 2407 de 1975, 370, 429, 528, 541, 543, 591, 617, 627, 653, 756 y 814 de 1976.

Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 22 de junio de 1976”.

Repartido el negocio se impartió el trámite legal indicado en el Decreto 0432 de 1969 ordenando la fijación en lista por tres días para la intervención ciudadana, y disponiendo dar traslado al Procurador General de la Nación por el término de diez días para concepto en sujeción a lo dispuesto en sentencia del Consejo de Estado de fecha 24 de mayo de 1976.

Dada la procedencia de este concepto, se transcribe totalmente:

“Este decreto se encuentra publicado en el ‘Diario Oficial’ número 34593 de 19 de julio de 1976 y aparece firmado por el señor Presidente de la República y todos los Ministros.

“Por auto del día seis de los corrientes el señor Magistrado sustanciador dispuso, además de la fijación en lista: ‘córrase traslado al Procurador General de la Nación por diez días para que emita concepto. (Artículo 14 del D. 432 de 1969 y sentencia del H. Consejo de Estado de fecha mayo 24 de 1976)’.

“Por el fallo citado esta corporación, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, declaró

la nulidad del artículo 14 del Decreto 432 de 1969, pero sólo en la frase que dice: 'tanto el Procurador General de la Nación, como', por cuanto cambió un traslado previsto en la Carta por una fijación en lista y rebajó de diez a tres días el término para la intervención del Jefe del Ministerio Público.

"Procedo, pues, a emitir el concepto solicitado:

1. Se insiste en la tesis expuesta ya por este Despacho en el sentido de que ni el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, ni el que declara restablecido aquel orden y levanta ese estado excepcional, son susceptibles de revisión por la Corte Suprema.

"Esa alta entidad, por mayoría de votos, ha afirmado su competencia, pero sólo para verificar si el decreto lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros (cf. sentencia de 23 de abril de 1974: Foro Colombiano, tomo x, págs. 575 y ss).

"No considero que para esa simple confrontación se justifique la intervención oficiosa de la Corte, que la Constitución, con la misma razón, debiera entonces exigir respecto de todos los decretos, ya que éstos deben llevar también cierto número de firmas; la de solo el Presidente, o la de éste y la de uno, por lo menos, de los Ministros o de los Jefes de Departamento Administrativo (artículo 57, inciso segundo).

"Estimo innecesario repetir aquí los argumentos de fondo que respaldan la tesis de la incompetencia de la Corte, pues la vista fiscal a que he aludido se encuentra inserta en lo sustancial en el fallo citado, referente al Decreto número 2725 de 1973. Y, además, los nueve Magistrados disidentes los expusieron de manera brillante en el estudio que presentaron para explicar la salvedad de sus votos.

"En síntesis:

"a) Respecto del acto que declara restablecido el orden público con su necesaria consecuencia, no obran las razones que el constituyente debió tener en cuenta para someter al control de la Corte Suprema los decretos con fuerza legislativa que, *vigente el estado de sitio*, expida el Gobierno en ejercicio de los poderes extraordinarios que adquiere mediante su declaración, susceptibles por su propia finalidad de afectar los derechos y garantías individuales y por ello se infringe la Constitución cuando no se mantienen dentro de los límites que la misma establece;

"b) De esta manera, tales ordenamientos y sólo ellos son los 'decretos legislativos' a que se refiere el artículo 121 de la Carta, inciso primero

in fine, inciso segundo y parágrafo, mediante los cuales el Presidente de la República legisla con la única finalidad de restablecer el orden y sujeto a estas precisas limitaciones impuestas por la propia Constitución: 1. Sólo puede tomar las medidas que ésta autoriza 'para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme al Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones', y 2º no puede *derogar* leyes, solamente *suspender* 'las que sean incompatibles con el estado de sitio'".

Además de estos requisitos sustanciales o de fondo, se exige otro de carácter formal para que tales decretos revistan obligatoriedad: la firma de todos los Ministros.

"c) Deseo agregar ahora que Decretos como el número 1263 de 1976 cuya revisión ha avocado la Corte no tienen por finalidad y por lo tanto no contienen ninguna normación tendiente al restablecimiento del orden perturbado, que son las características de los analizados en el aparte anterior.

"Por el contrario: parten del supuesto fáctico de que el orden se encuentra restablecido, bien porque cesó la guerra exterior o porque terminó la conmoción interior, según el caso, y se limitan a reconocer esa normalidad de hecho y a hacerla coincidir con la normalidad jurídica mediante el levantamiento del estado de sitio.

"Es axiomático que este es un acto puramente político, cuyo control por este aspecto escapa por lo mismo a la Corte Suprema.

"Y ¿qué clase de control jurídico pudiera ejercer esa alta entidad, si por su misma naturaleza y por las consecuencias automáticas que trae —el volver a la plenitud de las garantías ciudadanas del tiempo de paz— ese decreto no es susceptible de infringir ningún texto ni principio alguno del orden constitucional?

"d) Hay más: esta clase de decretos ni siquiera requieren la firma de todos los Ministros.

"Ese es requisito que el artículo 121 de la Carta exige únicamente para el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella (inciso primero), y para los decretos legislativos que se dicten con la finalidad de conjurar la perturbación (inciso segundo).

"Por ninguna parte la Constitución lo exige también para el que declara restablecido el orden y levanta el estado de sitio. Y esto es razonable, como se deduce de las consideraciones que se tienen expuestas. Más aún: en este caso no debería exigirse la firma de ningún Ministro, que nada le agrega a su valor jurídico ni por el aspecto de la responsabilidad exigible.

“3. Como conclusión de las consideraciones que preceden, conceptúo que la honorable Corte Suprema debe declararse inhibida para revisar el Decreto número 1263 de 1976 (22 de junio), ‘por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio en todo el territorio nacional’.

“Así lo solicito, respetuosamente”.

La Corte no comparte el concepto transcrito, por las siguientes

Consideraciones:

Primera. La declaración de turbación del orden público y la consecuente de estado de sitio tiene su normatividad jurídica prevista en el artículo 121 de la Constitución y la sujeción estricta a dicha regulación encuadra en el estado de derecho colombiano.

Esta es la síntesis:

Presentada la anormalidad, por guerra exterior o conmoción interna, y oído previamente el Consejo de Estado (artículo 141-1), el Gobierno tiene las siguientes facultades de que puede hacer uso por medio de decretos extraordinarios o legislativos:

1ª Declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

2ª Hacer uso de las facultades legales o de las que la propia Constitución autoriza para tiempo de guerra o de perturbación del orden público o de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes para guerra entre naciones, tendientes al restablecimiento del orden perturbado.

3ª Suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio.

Otras previsiones de la regulación marcial, se refiere a las relaciones de Gobierno y Congreso que puede funcionar normalmente y debe reunirse en caso de guerra exterior; a la prohibición de derogar las leyes por medio de los decretos legislativos; y a la responsabilidad del Presidente y los Ministros con motivo del uso indebido de las facultades y obligaciones de la declaración de estado de sitio.

Superada la anormalidad se debe retornar al orden legal ordinario, propio del tiempo de paz.

Al respecto dice el inciso 7º del artículo 121:

“El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado”.

Es, pues, característica propia de estos decretos legislativos su transitoriedad, limitada estrictamente al tiempo de duración del estado de sitio.

Segunda. Exige el artículo 121 que los decretos expedidos por el Presidente en la emergencia para que tengan “carácter obligatorio”, deben llevar la firma de todos los Ministros. Esta regulación está acorde con el artículo 57 que precisa el concepto de Gobierno, o sea los actos del Presidente con todos los Ministros o los Jefes de Departamentos Administrativos en el orden general y del Presidente y el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente en cada negocio particular.

Tercera. Tanto la declaración de turbación del orden público y la de estado de sitio, como el restablecimiento y el levantamiento del mismo, son actos de gobierno que conllevan consecuencias de orden jurídico de las cuales deben responder el Presidente y los Ministros por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución les concede, como por la demora en restablecer el orden público una vez que haya terminado la conmoción interior o cesado la guerra exterior.

Si con el decreto que declara turbado el orden público se pueden expedir normas de carácter obligatorio y suspender la legislación incompatible con el estado de sitio, con el decreto que lo levanta se restablece la legislación ordinaria y se derogan los decretos de carácter extraordinario. Es un axioma en derecho que los actos jurídicos se deshacen en la misma forma como se hacen. Los actos de gobierno de carácter legislativo sólo se modifican, extinguen o derogan por los mismos medios.

El decreto que levanta el estado de sitio restablece de inmediato la legislación que haya sido suspendida, pone fin a las restricciones de los derechos individuales o de las garantías sociales que se hubieren establecido y abre las puertas de la legalidad ordinaria. La derogatoria de los decretos legislativos de la emergencia, sólo puede hacerse por otro decreto de igual naturaleza.

Por esta razón la Constitución exige que sea el Gobierno, es decir el Presidente y los Ministros, quienes deben declarar restablecido el orden público tan pronto haya cesado la guerra exterior o la conmoción interior; esta obligación no la asigna la Constitución únicamente al Presidente de la República.

Cuarta. El Decreto 1263 de 1976 “por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio en todo el territorio nacional”, tiene la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros, cumpliendo así con la exigencia de la Constitución.

La manifestación expresa que en él se hace de que dejan de regir los Decretos legislativos números 1142, 1250, 1412, 1413, 2303, 2407 de 1975, 370, 429, 528, 541, 543, 591, 617, 627, 653, 756 y 814 de 1976, se ajusta, igualmente, a lo preceptuado en el estatuto superior.

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

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 1263 del 22 de junio de 1976, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio en todo el territorio nacional".

Comuníquese al Gobierno, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alejandro Mendoza y Mendoza, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvedad de voto.

Magistrado: doctor *Guillermo González Charry.*

Consideramos que tanto el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, como el decreto que lo levanta, no están sometidos al control constitucional de la Corte. Las razones que fundan este criterio se encuentran consignadas en el fallo de 23 de abril de 1974, que son las siguientes:

1ª El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio, se funda en que los hechos causantes de la perturbación, han dejado de existir y en que el orden se ha restablecido. Es un acto de gobierno esencialmente político, el examen y

apreciación de cuyos fundamentos corresponde exclusivamente al Presidente de la República, y por el cual, junto con sus Ministros, debe responder ante el Congreso (inciso 8º).

2ª La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer, tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos 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. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina "legislativos", porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una substitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

3ª El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a estos decretos legislativos. El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de sitio y por someter luego de modo automático al control de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede impedir la comisión de excesos o abusos en el ejercicio de tales facultades. Como por medio de ellos se puede suspender en lo pertinente la legislación ordinaria, tomar medidas represivas, limitar el ejercicio de garantías individuales y afectar otra clase de derechos, es por lo que la Constitución ha querido que la Corte los someta, aun de oficio, a su examen y decisión, para mantener el principio de que las facultades del estado de sitio hacen parte de un régimen jurídico cuyo patrón y medida sigue siendo la Constitución.

4ª Cuando el segundo inciso del artículo 121 habla de "los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente..." se está refiriendo claramente a los que puede dictar en desarrollo de las facultades contenidas en el primer inciso. Cuando establece en el tercer inciso que el Gobierno "no puede derogar las leyes por

medio de los expresados decretos” sino sólo suspenderlas, reafirma el mismo criterio, pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa limitada una vez que el estado de sitio ha sido declarado. Cuando el primer inciso del párrafo dispone que “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”, vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues, como ya se dijo, esos son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en el primer inciso del artículo 121, y, finalmente, cuando el artículo 214 de la Carta, al señalar la competencia de la Corte en esta materia (inciso 2º de la regla 2ª) dispone que “en los casos de los artículos 121 y 123 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren”, está haciendo una clara e inequívoca referencia a los decretos legislativos, porque son los únicos que ha querido someter al control de la Corte Suprema.

5º El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto legislativo número 1 de 1960, que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. Así resulta del texto del segundo inciso del artículo 1º del acto mencionado que dice así:

“El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días, y si así no lo hiciere, el decreto quedará suspendido...”. En esta forma quedaba desde entonces excluida por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como en el que declara que ha cesado la perturbación.

6º Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe

ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto o la de obligar a levantarlos por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7), en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden (art. 121-8).

Por consiguiente, estimamos que la Corte no es competente para conocer del decreto a que se refiere la ponencia.

Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Aurelio Camacho Rueda, Germán Giraldo Zuluaga, Pedro Elías Serrano Abadía, Jesús Bernal Pinzón.

Salvamento de voto.

Decreto 1263 de 22 de junio de 1976.

Por medio del Decreto 1263 de 22 de junio de 1976, el Gobierno Nacional declaró restablecido el orden público y levantó el estado de sitio que había sido declarado mediante los Decretos 1136 y 1249 de 1975.

Oficiosamente la Sala Constitucional inició el estudio de tal determinación, con el fin de averiguar si llevaba la firma de todos los Ministros.

Como el Gobierno no envió a la Corte Suprema de Justicia el decreto que declaró el restablecimiento del orden público, el Presidente de la Sala Constitucional solicitó una copia, según se desprende del primer párrafo de la sentencia que declaró su constitucionalidad:

“En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución, con oficio de fecha 30 de junio del año en curso, el Presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia solicitó a la Secretaría General de la Presidencia de la República y para los efectos indicados en la norma mencionada, el envío de una copia auténtica del decreto legislativo en virtud del cual fue levantado el estado de sitio en el territorio de la República”.

Las razones que se exponen a continuación sirven de fundamento al presente salvamento de voto:

En el primer párrafo de la sentencia se incurre en el yerro de considerar como legislativo el Decreto 1263 de 1976. La realidad es que el artículo 121 de la Carta denomina decretos legislativos a los que dicte el Gobierno como consecuencia de la declaratoria de turbación del orden público y de que toda la República o parte de ella, queda en estado de sitio. El inciso primero del párrafo del artículo 121 así lo expresa al definir que los decretos legislativos son aquellos que dicte el Gobierno en uso de las facultades legislativas que le confiere la declaratoria del estado de sitio.

La facultad de legislar le ha sido asignada, de manera ordinaria, al Congreso, según la ordenación del artículo 76 de la Constitución: “Corresponde al Congreso hacer las leyes”.

Pero, en presencia de circunstancias extraordinarias, como serían guerra exterior o conmoción interior, o hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, puede declarar el estado de sitio o el de emergencia. Con tal declaratoria, el Gobierno asume facultades legislativas.

Tanto el artículo 121 como el 122 del Código institucional han encomendado a la Corte Suprema de Justicia la tarea de velar por su guarda en relación con los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades legislativas que le confiere la declaratoria del estado de sitio o del de emergencia.

Como los decretos de declaratoria del estado de sitio o del de emergencia no tienen el carácter de legislativos, porque no son dictados en uso de las facultades que establecen los artículos 121 y 122, sino que son precisamente los que declaran los estados mencionados, resulta incuestionable que la Corte Suprema de Justicia carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos que declaran el estado de sitio o el de emergencia o el de restablecimiento del orden público, porque los párrafos de los artículos 121 y 122 disponen que el Gobierno enviará a la Corte “el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo”.

Considerar que la Corte tiene competencia para revisar el decreto sobre restablecimiento del orden público, únicamente para comprobar si lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros, es función que no le ha encomendado el artículo 121. Se están confundiendo los decretos legislativos, los cuales “tendrán carácter obligatorio siempre que lleven la firma de todos los Ministros” (ordinal 2º del citado artículo), con los que dicte el Gobierno en pleno para declarar el estado de sitio y el restablecimiento del orden público.

Razón asistió al Gobierno Nacional al no enviar el Decreto 1263 de 22 de junio de 1976 a la Corte Suprema de Justicia, para que decidiera definitivamente sobre su constitucionalidad, porque no se trata de un decreto legislativo proferido para legislar en uso de las facultades que le concede la declaratoria del estado de sitio, sino de una medida cuya finalidad era la de clausurar la etapa legisladora del Gobierno, poniéndole término a la legislación marcial de que habla don Miguel Antonio Caro.

Por cierto que el segundo inciso del artículo primero del Decreto 1263 es superfluo en cuanto dispone que a partir de la fecha de su expedición dejarán de regir los decretos legislativos que dictó el Gobierno durante el estado de sitio. En efecto, con la declaratoria del restablecimiento del orden público, se producirá tal fenómeno por mandato del inciso 7 del artículo 121 de la Carta. Basta la declaratoria del restablecimiento del orden público, para que dejen de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado el Gobierno.

En consecuencia, la Corte debió declararse inhabilitada para estudiar la constitucionalidad del decreto que declaró el restablecimiento del orden público.

Julio Salgado Vásquez.

CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

El subsidio familiar no es salario sino prestación social. — No puede haber pago directo por el patrono, ni es posible la exoneración del mismo para patronos obligados por ley.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 26 de 12 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., 12 de agosto de 1976.

El ciudadano Jaime Vidal Perdomo pide que mediante el procedimiento previsto para la acción de inexecutable se declaren inconstitucionales las siguientes disposiciones:

“DECRETO NUMERO 062 DE 1976

“por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Artículo 27. Son funciones de la Dirección General de la Seguridad Social;

“f) Controlar administrativa y fiscalmente a las instituciones de Previsión Social, a las Cajas de Compensación Familiar y a las Asociaciones de Cajas y sancionarlas por el incumplimiento de las normas legales, estatutarias o reglamentarias” (en la parte que establece control fiscal sobre las Cajas y Asociaciones de Cajas);

“g) Asistir por derecho propio a los Consejos, Juntas Directivas o Directorios de las instituciones sometidas a su control, la cual podrá delegar en funcionarios de su Dirección o de las Divisiones Departamentales de Trabajo y Seguridad Social” (en la medida que cubre a las Cajas y Asociaciones de Cajas).

“Artículo 28. Son funciones de la División de Estudio y Control de la Seguridad Social:

“d) Aprobar o improbar las actas de las Asambleas de afiliados y las de organismos directivos, de las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;

“e) Aprobar o improbar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar y las que formulen los empleadores que quieran constituirse en aseguradores de sus trabajadores;

“f) Aprobar o improbar previo concepto de la Oficina de Planeación y Economía Laboral, las solicitudes de las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar y de los aportes del Servicio Nacional de Aprendizaje;

“g) Escoger de ternas elaboradas por las asambleas de afiliados el Revisor Fiscal para las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;

“i) Aprobar o improbar los planes de inversión y toda clase de negociaciones de bienes de propiedad de las instituciones de Previsión Social, Cajas de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas” (en la parte que establece la aprobación de toda clase de negociaciones de bienes de las Cajas y Asociaciones).

“Artículo 30. Son funciones de la Sección de Control de Cajas de Compensación Familiar:

“a) Ejercer el control administrativo y fiscal sobre las entidades, dependencias y asociaciones que manejen o distribuyan subsidio familiar y sobre las inversiones, participaciones e intereses provenientes de los recursos de este subsidio” (en cuanto establece un control fiscal sobre Cajas y Asociaciones);

“b) Elaborar proyectos de reglamentación sobre contabilidad y auditoría de las Cajas de Compensación Familiar;

“c) Auditar las cuentas de las Cajas de Compensación Familiar de acuerdo con la reglamentación adoptada;

“f) Estudiar y tramitar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar;

“g) Estudiar y tramitar las solicitudes que presenten las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar y de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje;

“i) Estudiar los balances y revisar, aprobar o improbar las cuentas y demás informes financieros o económicos que están obligados a rendir las entidades sometidas a su control” (en la parte que establece la aprobación de cuentas y demás informes financieros).

“Artículo 32. Son funciones de la Sección Legal:

“a) Conceptuar sobre la legalidad o validez de los actos de las entidades sometidas a control y vigilancia de la Dirección General de la Seguridad Social;

“b) Reglamentar y autorizar la celebración de asambleas generales ordinarias o extraordinarias y resolver las demandas que contra éstas sean presentadas”.

El actor señala como violados los artículos 12, 32, 44, 55, 76-12 y 118-8 de la Carta:

Aduce como razones de su acción, entre otras, las siguientes:

“Las disposiciones del Decreto 062 de 1976 contemplan una intervención excesiva del Ministerio de Trabajo en la actividad de las Cajas de Compensación Familiar. Una vigilancia del Ministerio no sólo es legal, puesto que ellas pagan una prestación social y dicho Despacho tiene atribuciones para tal efecto, sino deseable ya que permite el mejor cumplimiento de su misión; las Cajas no la rehuyen porque manejan sus fondos dentro de un rígido cumplimiento de la ley y la circunstancia de ser sujetos pasivos de la vigilancia gubernamental da más confianza a su tarea. Pero la vigilancia estatal tiene los límites propios de su naturaleza, tiene que ser control, pero no puede convertirse en codirección, en coadministración, porque así se invade la órbita de acción de personas privadas, se atenta contra la autonomía que tienen por ser personas jurídicas, se desborda la capacidad de acción del Estado —que es exterior— para que él entre a tomar papel en la vida interior de un ente privado, todo lo cual es contrario a las reglas constitucionales que presiden las relaciones Estado-entidades de derecho privado. Dicho desbordamiento es mucho mayor si se tiene en cuenta que se hace con ocasión del ejercicio de unas facultades extraordinarias para hacer reorganización de los Ministerios, lo cual, naturalmente, no puede comprender la atribución de funciones de intervención estatal que la ley de facultades no autorizó”.

“Conviene, entonces, examinar el contenido de las normas acusadas del Decreto-ley 062 de 1976 y el marco de las autorizaciones recibidas del legislador. Aquéllas versan sobre: control fiscal a las Cajas de Compensación y a las Asociaciones

de Cajas y prevén la asistencia por derecho propio a los Consejos o Juntas Directivas del señor Director de la Seguridad Social o su delegado [artículo 27 f) y g)]; la aprobación o improbación de las actas de las asambleas de los afiliados y las de los organismos directivos lo mismo que las solicitudes de pago directo del subsidio familiar y la exoneración del pago del mismo [artículo 28, d), e) y f)]; la escogencia del Revisor Fiscal para las Cajas y Asociaciones de Cajas de ternas presentadas por las Asambleas de afiliados y la aprobación o improbación de toda clase de negociaciones de bienes de propiedad de las Cajas y Asociaciones [artículo 28, g) e), i)]; la elaboración de proyectos de reglamentación sobre contabilidad y auditoría de las Cajas, la auditoría de las cuentas de las mismas [artículo 30, a), b) y c)]; concepto sobre la legalidad o validez de los actos de las Cajas y Asociaciones y la reglamentación y autorización de la celebración de Asambleas Generales y resolución sobre las demandas que contra éstas sean presentadas [artículo 32 a) y b)].

“¿Surgen estas funciones de las autorizaciones que el Gobierno Nacional recibió de la Ley 28 de 1974? Evidentemente que no porque la Ley 28 de 1974 en la parte que concierne al análisis que se viene adelantando apenas facultó al Presidente de la República para: ‘Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones’ [artículo 1º a)]. La propia Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de octubre de 1975 (Foro Colombiano, número 77, noviembre de 1975, pág. 427), definió el alcance de las facultades extraordinarias cuando se refieren a modificación de estructura o revisión de la organización administrativa al decir que la ‘asignación de competencias a los órganos de la Administración debe estar prefijada necesariamente en ley expresa si la de facultades no lo hace’... ‘De lo anterior se deduce que si la ley de autorización se limita a facultar al Gobierno para revisar la organización administrativa nacional sin crear otras funciones generales o competencias determinadas, la revisión o distribución no pueden comprender sino las funciones propias de la administración o las creadas en leyes anteriores’”.

“El artículo 44 de la Constitución permite formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. Las Cajas de Com-

pensación Familiar y en particular la que represento en esta demanda, tienen el carácter de corporaciones y así han sido reconocidas por el Ministerio de Justicia. Por su parte, el artículo 12 de la Constitución establece que la capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determina por la ley colombiana. Tiene entendido la jurisprudencia que esta norma remite a los actos del Congreso para la regulación de todos los asuntos atinentes a las personas jurídicas, como es el caso del Código de Comercio y el Civil que tienen títulos dedicados a este tema. Preceptos tales como los descritos en el punto a) del tema C sobre control fiscal a las Cajas de Compensación Familiar y asistencia de funcionarios del Ministerio a sus Juntas, la aprobación de sus actas, la escogencia del Revisor Fiscal, la aprobación de toda suerte de negociaciones y la auditoría de las cuentas de las mismas quebrantan, evidentemente, el régimen de autonomía propio de las personas jurídicas para administrarse, le dan al Gobierno una calidad de codirector y coadministrador que pugna con ese principio de autonomía que los entes jurídicos tienen para manejar sus propios asuntos como consecuencia del derecho de asociación garantizado en el artículo 44.

Las mencionadas normas, sí pueden recaer sobre las personas jurídicas, hipótesis que no se discute en este momento, deben, en todo caso, provenir de la ley, según el artículo 12 de la Constitución Nacional, y no tener origen en acto diferente, como es un decreto-ley que no estaba facultado para expedirlas. Resultan así violados los artículos 44 y 12 de la Carta Fundamental.

“.....
 “El manejo de sus finanzas, si él se ajusta a las normas que sus autoridades se han dado, pertenece, en las entidades privadas, a ellas mismas, y se lleva a cabo por medio de sus órganos estatutarios. Ellos ordenan los gastos y por medio de los revisores fiscales determinan, con la responsabilidad consiguiente, si el movimiento de fondos ha sido adecuado. No puede el Ministerio de Trabajo, so pretexto de vigilar el cumplimiento de las normas sobre subsidio familiar, penetrar en la actividad financiera de las entidades privadas. Así mismo no puede convertirse en coadministrador [artículo 27 g)] para entrar a formar parte de los Consejos o Juntas Directivas (función que no tiene la Contraloría respecto de entidades oficiales que vigila fiscalmente), ni para aprobar las actas de sus asambleas u órganos directivos [artículo 28 d)], ni toda clase de negociaciones [artículo 28 i)], ni elaborar procedimientos de contabilidad y auditoría de las ca-

jas [artículo 30 b)], ni reglamentar o autorizar la celebración de asambleas, pues todas estas son actividades internas de una persona jurídica privada distintas del cumplimiento del pago de una prestación social y que, por tanto, escapan al control externo gubernamental y se cumplen, como actividades administrativas internas que son, por medio de sus órganos estatutarios, sin ninguna otra injerencia. Con dichas normas no solamente se están violando los principios de autonomía de las personas jurídicas privadas garantizados en el artículo 44 y en el 12 de la Constitución Nacional, sino también se está excediendo por falta de mandato legal, los términos del artículo 32 de la Constitución Nacional, y pido que así sea declarado”.

El Procurador General encuentra atendibles en lo general los motivos de la acusación conceptuando que son inexequibles los preceptos materia de la demanda.

En particular advierte:

“2. Conforme al artículo 63 de la Constitución, en Colombia no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en *reglamento*; y como, además de las facultades extraordinarias de que fue investido por la Ley 28, el Presidente de la República tiene las ordinarias que le atribuyen los artículos 120-21 y 132 de la misma Carta en cuanto al señalamiento de funciones especiales a los empleos de los Ministerios y a la distribución de negocios contra éstos, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos, es posible que con la expedición de los preceptos acusados, entendidos como una simple asignación de competencias, no se hubiera incurrido en violación del artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta, por exceso o desviación en el ejercicio de las facultades extraordinarias ya vistas.

“Pero consideradas en sí mismas y por su aspecto sustancial, es indudable que tales normas del Decreto número 62 implican modificaciones en la organización y funcionamiento de las corporaciones de derecho privado denominadas Cajas de Compensación Familiar y de sus asociaciones, y en el régimen de una prestación social legal, el subsidio familiar, materias ambas ajenas a los ‘asuntos administrativos’ a que se refieren las facultades extraordinarias de la Ley 28”.

Consideraciones:

1ª El subsidio familiar apareció como una creación espontánea de los patrones particulares a favor de sus trabajadores, a manera de auxilio a la familia y en consideración del número de hijos que el trabajador dependiente sostuviese económicamente; no fue inicialmente una impo-

sición legal como ocurrió con otras prestaciones sociales. Fue así como también la creación de las Cajas de Compensación fue un acto espontáneo de los patronos para satisfacer su propósito de proteger la familia de los trabajadores dependientes en sus necesidades familiares más apremiantes.

Para precisar el carácter de esta prestación social, el Gobierno expidió el Decreto 180 de 1956 en que dice: "El subsidio establecido o que establezcan las entidades, empresas o patronos del país, bien oficiales o particulares, no es salario ni se computará como factor del salario en ningún caso".

Tal situación jurídica se reitera posteriormente en los Decretos 118 de 1957 (artículo 16) y 1091 de 1968 (artículo 14) y subsiste aún.

En esta forma el subsidio voluntariamente concedido por los patronos, fue regulado y cubierto a los beneficiarios directamente por las respectivas empresas, por Cajas especiales organizadas también por los respectivos patronos.

2ª Este subsidio familiar fue establecido como obligación a cargo de determinados patronos particulares y de algunas entidades oficiales por el Decreto 118 de 1957, estatuto que a su vez ordenó a los patronos obligados, constituir corporaciones denominadas Cajas de Compensación Familiar o afiliarse a las existentes, con excepción de los que fueron autorizados para asumir directamente el pago. Las Cajas de Compensación Familiar son entidades que por ministerio de la ley deben crear los particulares con fines eminentemente sociales y sin ánimo de lucro.

3ª El subsidio familiar hace parte de la seguridad social en cuanto tiende a la defensa integral de la familia y, por tanto, puede incluirse en la denominación genérica de las prestaciones sociales de los trabajadores. Así ha sido considerado en la legislación desde su establecimiento (D. 1521 de 1957, artículo 7º), y posteriormente por la Ley 58 de 1963 (artículos 8º y 9º).

El Decreto 118 de 1957 (artículo 15), dispuso que los patronos deberían aumentar en un 10% los salarios de sus trabajadores si no comprobaban ante el Ministerio de Trabajo haber cumplido con el pago del subsidio familiar. También se encomendó a los inspectores nacionales del trabajo, la vigilancia y control del pago de esa prestación social (Decreto 1521 de 1957). La Ley 58 de 1963 facultó a dicho Ministerio para imponer sanciones a los patronos que incumplieran el pago. Cosa igual estableció copiosa legislación posterior.

Creadas las Cajas de Compensación Familiar como intermediarias para el pago del subsidio familiar, la vigilancia de esas entidades se inició con el Decreto 1649 de 1960.

El control de esas entidades fue asignado a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, entidad descentralizada, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según los Decretos 1598 de 1963, 3134 y 3136 de 1968. Pero el Decreto 062 de 1976 las sustrajo del control de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, para trasladarlo a la Sección de Control de Cajas de Compensación Familiar, bajo la Dirección General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

4ª La Ley 28 de 1974 que contiene las facultades invocadas para expedir el Decreto 062, en la parte pertinente dice:

"Artículo 1º De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

"a) Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones".

5ª Por el aspecto de temporalidad el Decreto 062 de 1976 (enero 16), se ciñe a las facultades que por el término de doce meses fueron concedidas en la Ley 28 de 1974, pues ésta fue promulgada en el "Diario Oficial" número 34244 de 28 de enero de 1976.

La precisión constitucional requerida se cumple igualmente en el texto de la ley: se trata de facultades administrativas para modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, "suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones". La modificación puede comprender todo lo referente a la organización y funcionamiento de las entidades dichas y de sus dependencias, dentro de la competencia que la Constitución señala para la Rama Administrativa o dentro de las funciones creadas por leyes anteriores.

En el caso de estas facultades extraordinarias, que han permitido la expedición del decreto parcialmente acusado, ellas se limitan a modificar la estructura de los Ministerios, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones. Por consiguiente las que no hayan sido creadas por ley anterior no pueden ser redistribuidas y las que han sido suprimidas legalmente tampoco pueden entrar en vigencia de nuevo sin exceder las facultades.

6ª En este orden de conceptos, se tiene que no se encuentran en la legislación anterior las siguientes funciones: la asistencia de funcionarios administrativos por derecho propio a los Consejos, Juntas Directivas o Directorios de las Cajas de Compensación o de Asociaciones de Cajas [artículo 27, literal g)], ni la facultad de aprobar o improbar las actas de las asambleas de afiliados y de sus organismos directivos [artículo 28, literal d)], ni la de escoger el Revisor Fiscal de terna elaborada por las Asambleas Generales [artículo 28, literal g)], ni la de aprobar o improbar toda clase de negocios de bienes de propiedad de las mismas Cajas de Compensación o Asociaciones de Cajas [artículo 28, literal i)].

Estas funciones son nuevas y no encajan en las facultades extraordinarias.

7ª Las funciones de los literales a) y b) del artículo 32, tienen amplios antecedentes en el Decreto 3134 de 1969, que daban a la División Legal de la Superintendencia las funciones de preparar normas reglamentarias encaminadas a asegurar el cumplimiento de las leyes sobre funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de tales entidades, y la de revisar los proyectos de decretos, resoluciones o circulares que se relacionaran con la Superintendencia para el cumplimiento de sus fines. Resulta entonces que la norma demandada, aparte de trasladar una función preestablecida como ya se vio, tiene antecedentes inobjetables en las disposiciones que acaban de citarse.

Por otra parte, tratándose de que las Cajas de Compensación Familiar son entidades de naturaleza especialísima porque pueden y deben ser intervenidas por el Estado en atención a ser organismos destinados a manejar una línea muy importante de la política social, no tiene nada de inconstitucional el hecho de que un organismo de control pueda reglamentar con arreglo a la ley las Asambleas Generales, dentro de una sana política de control, así como abrir la vía gubernativa conociendo y decidiendo las peticiones o demandas que se le formulen contra los actos que se cumplen en dichas Asambleas.

8ª La función o actividad administrativa para su correcto desarrollo requiere un control de igual naturaleza; este control lo realiza el Estado sobre sus propias instituciones por medio de órganos competentes. Las Cajas de Compensación Familiar están asimiladas legalmente a las instituciones de utilidad común y su control administrativo para que sus rentas sean debidamente aplicadas atañe al Presidente de la República (artículo 120-19).

Algo distinto es el control fiscal que en el orden de la Administración Pública corresponde a la Contraloría General de la República sobre todos los órganos de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas; este control se refiere al fisco exclusivamente (artículos 59 y 60, Constitución Nacional).

“El término fiscal hay que entenderlo en su sentido obvio o sea como referente al patrimonio o a los intereses patrimoniales públicos, o si se quiere, como lo define el diccionario académico de la lengua ‘Tesoro Público, Hacienda Nacional, Erario’” (Eustorgio y Mauricio Sarria. Derecho Administrativo. Publicaciones C.E.T.D.A., 1974, página 307).

El control económico, vigilancia o inspección de igual naturaleza de los bienes de estas entidades o corporaciones debe cumplirse por sus órganos estatutarios, con la inspección y vigilancia del Estado; pudiendo el Ministerio ejercer dicho control por conducto de los órganos estatutarios de las mismas entidades. O sea que el llamado control fiscal se refiere al económico de las mismas entidades privadas bajo la vigilancia del Estado.

9ª En cuanto a la exoneración del pago del subsidio familiar y al pago directo del mismo por determinadas empresas o patronos, se tiene:

a) El artículo 21 del Decreto 118 de 1957 permitió al Ministerio de Trabajo exonerar del pago del subsidio familiar a los patronos que demostraran que esa erogación ponía en peligro la estabilidad económica de su empresa; posteriormente las Leyes 58 de 1963 (artículo 5º) y 56 de 1973 (artículo 15), impusieron esa obligación a todos los patronos con capital superior a \$ 50.000 sin contemplar posibilidad alguna de exoneración;

b) También el Decreto 118 de 1957 estableció que los patronos obligados a pagar el subsidio familiar deberían constituir Cajas de Compensación o afiliarse a las existentes para el pago del mismo; solamente permitió a los patronos de empresas mineras, agrícolas y ganaderas, como también a las que tuvieran más de mil trabajadores a su servicio, asumir directamente el pago de esa prestación social o constituirse en aseguradores de sus trabajadores. Posteriormente la Ley 69 de 1966 (artículo 2º), terminó el privilegio concedido a los patronos con más de mil trabajadores a su servicio, exceptuando solamente a las empresas mineras, agrícolas y ganaderas. Más tarde la Ley 56 de 1973 excluyó de este privilegio a los patronos de empresas mineras; y, finalmente, el Decreto 2374 de 1974 (artículo 1º), expedido durante la emergencia económica, eli-

minó totalmente el pago directo de subsidio familiar a partir del 1º de enero de 1975.

Por lo anterior, la exoneración del pago de subsidio familiar a los patronos obligados por ley, y la autorización del pago directo fueron eliminadas en la legislación vigente, por lo cual esta función inexistente no puede ser redistribuida.

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

Resuelve:

Primero. Es INEXEQUIBLE el literal g) del artículo 27 del Decreto 062 de 1976 en cuanto faculta a la Dirección General de la Seguridad Social para "asistir por derecho propio a los Consejos, Juntas Directivas o Directorios" de las Cajas de Compensación Familiar y de las Asociaciones de Cajas.

Segundo. Son INEXEQUIBLES los literales d), e) y g) del artículo 28 del Decreto 062 de 1976 que dicen:

"d) Aprobar o improbar las actas de las asambleas de afiliados y las de los organismos directivos de las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;

"e) Aprobar o improbar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar;

"g) Escoger de ternas elaboradas por las asambleas de afiliados el Revisor Fiscal para las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas".

Tercero. Es INEXEQUIBLE el literal f) del artículo 28 del mismo decreto en cuanto faculta a la División de Estudios y Control de la Seguridad Social para "aprobar o improbar, previo concepto de la Oficina de Planeación y Economía Laboral las solicitudes de las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar".

Cuarto. Es INEXEQUIBLE el literal i) del mismo artículo 28 en cuanto faculta a la División de Estudios y Control de la Seguridad Social para "aprobar o improbar . . . toda clase de negociaciones de bienes de propiedad . . . de las Cajas de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas".

Quinto. Es INEXEQUIBLE el literal f) del artículo 30 del Decreto 062 de 1976 que dice: "Estudiar y tramitar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar".

Sexto. Es INEXEQUIBLE el literal g) del mismo artículo 30 en cuanto faculta a la Sección de

Control de Cajas de Compensación Familiar, para "estudiar y tramitar las solicitudes que presenten las empresas en lo referente a la exoneración del pago de subsidio familiar".

Séptimo. Son EXEQUIBLES: La parte del literal e) del artículo 28 que dice:

"y las que formulen los empleadores que quieran constituirse en aseguradores de sus trabajadores".

El literal f) del artículo 27 del mismo decreto.

Los literales a), b), c) e i) del artículo 30; y los literales a) y b) del artículo 32 del mismo decreto.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; *Mario Alario D'Filippo*, *Jerónimo Argáez Castello*, *Jesús Bernal Pinzón*, *Aurelio Camacho Rueda*, *José Gabriel de la Vega*, *José María Esguerra Samper*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *José Eduardo Gnecco C.*, *Guillermo González Charry*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Juan Hernández Sáenz*, *Juan Manuel Gutiérrez L.*, *Alvaro Luna Gómez*, *Humberto Murcia Ballén*, *Alfonso Peláez Ocampo*, *Luis Enrique Romero Soto*, *Hernando Rojas Otálora*, *Julio Salgado Vásquez*, *Eustorgio Sarria*, *Luis Sarmiento Buitrago*, *Pedro Elías Serrano Abadía*, *Ricardo Uribe Holguín*, *José María Velasco Guerrero*.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

El suscrito Magistrado, Luis Sarmiento Buitrago, a pesar de haber redactado la ponencia referente a los artículos 27, literales f) y g); 28, literales d), e), f), g) e i); 30, literales a), b), c), f), g) e i), y 32, literales a) y b) del Decreto 062 de 1976, en la demanda propuesta por el ciudadano Jaime Vidal Perdomo, salvo la consideración séptima (7ª), expresa su respetuoso disenso en esta parte motiva del fallo, por considerar inexecutable el literal b) del artículo 32, por las siguientes razones:

En la legislación preexistente no se encuentra en parte alguna atribuida a ninguna entidad de control de organismos de seguridad social, la facultad de "autorizar la celebración de asambleas generales ordinarias o extraordinarias y resolver las demandas que contra éstas sean presentadas"; mucho menos para el caso específico de las Cajas de Compensación Familiar.

Estas son entidades de derecho privado autorizadas por la ley, que se rigen por sus propios estatutos y cuyo gobierno supremo son las Asambleas Generales de afiliados; en dichos estatutos debe aparecer la reglamentación respectiva sobre convocatoria de asambleas generales ordinarias o extraordinarias, oportunidad de celebrarlas, citación de los afiliados, y adopción de decisiones. Toda intervención externa al respecto vulnera la autonomía de estas entidades y, en el caso presente, excede las facultades legales.

Es de observarse en especial, que esta misma facultad fue concedida a la Superintendencia de Cooperativas, encargada de la vigilancia y control de los fondos de empleados, sociedades mutuarías y entidades similares, en el Decreto 611 de 1974 [artículo 14, literal c)], facultad que fue declarada inexecutable en sentencia de la Corte Suprema fechada el 9 de octubre de 1975.

Resalta entonces una contradicción en la jurisprudencia: lo que es inexecutable para la Superintendencia de Cooperativas deja de serlo para el Ministerio de Trabajo cuando controla las Cajas de Compensación Familiar, en tratándose de la misma entidad de interés social.

Fecha ut supra.

Luis Sarmiento Buitrago.

Adherimos al anterior salvamento:
*Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez
Castello, Juan Hernández Sáenz, Ricardo Uribe.*

Salvamento de voto.

Por cuanto la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías, pueden asumir directamente el pago del subsidio familiar a que tienen derecho los empleados civiles y trabajadores oficiales según lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la Ley 58 de 1963, corroborado por el artículo 7º del Decreto 1004 de 1974, en cuanto fue sustituido por el artículo 1º del Decreto 1049 de 1974, considero que no ha desaparecido la función del Ministerio de Trabajo de conceder la respectiva autorización cuando se trata de dichas entidades de Derecho Público, como lo establece el artículo 8º de la citada Ley 58 de 1963. Por esta razón considero que es executable el ordinal e) del artículo 28 del Decreto 062 de 1976.

Fecha ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION

Comprende la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos; la determinación de las dependencias que los integran y su disposición dentro de la rama correspondiente; la regulación de su mecanismo y el señalamiento de sus funciones generales. — Seguridad social. — Es facultad del Congreso establecer los procedimientos y normas que la rigen, transferible por medio de facultades extraordinarias al Presidente de la República mas no a la Dirección General de la Seguridad Social.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 27 de 19 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., 19 de agosto de 1976.

El ciudadano Guillermo Salamanca Molano, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, pide a la Corte Suprema declare inexecutable los artículos 2º, 3º, 27, 28, 30 y 32 del Decreto número 62 de 1976 (enero 16), "por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

Aunque omite parcialmente la transcripción de las normas acusadas, acompaña el "Diario Oficial" número 34494 de fecha 20 de febrero de 1976, que contiene el Decreto número 62 de 1976.

Se anota que la Corte tomó decisión definitiva sobre los literales f) y g) del artículo 27; d), e), f), g) e i) del artículo 28; a), b), c), f), g) e i) del artículo 30; y a) y b) del artículo 32. [Demanda del ciudadano Jaime Vidal Perdomo; sentencia de fecha doce (12) de agosto de mil novecientos setenta y seis (1976)].

Texto de las normas acusadas.

"DECRETO NUMERO 62 DE 1976

"(enero 16)

"por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 28 de 1974 y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

"Decreta:

"Artículo 2º Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social corresponde, de acuerdo con el Presidente de la República, la adopción, orientación y ejecución de las políticas laboral, de empleo, de productividad y tecnología, de seguridad social, de cooperativismo y de recreación social de los trabajadores, en concordancia con el Plan General de Desarrollo.

Artículo 3º Para desarrollar los anteriores objetivos, el Ministerio cumplirá las siguientes funciones:

a) Formular y desarrollar la política social del Gobierno, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social;

b) Elaborar, en coordinación con los organismos adscritos o vinculados al Ministerio, el Plan de Desarrollo del sector Trabajo y Seguridad Social y someterlo al Departamento Nacional de Planeación para su incorporación al Plan General de Desarrollo;

c) Dirigir y coordinar la ejecución de los programas del sector Trabajo y Seguridad Social, en concordancia con el Plan General de Desarrollo;

d) Estudiar, proponer y adoptar las medidas indispensables para mejorar las condiciones de trabajo, con la finalidad de lograr la justicia en las relaciones entre empleadores y trabajadores,

brindándoles asistencia para la prevención y solución de los conflictos;

e) Brindar la debida protección a la población campesina e indígena en sus relaciones laborales y velar porque el cubrimiento de la seguridad social llegue a estos sectores;

f) Vigilar el cumplimiento de las normas que regulan las relaciones obrero-patronales y dar la debida protección al trabajo;

g) Fomentar el sindicalismo, propender por su perfeccionamiento y capacitación;

h) Estudiar los recursos humanos y proponer las medidas necesarias para lograr una adecuada utilización de la mano de obra;

i) Promover, coordinar y regular la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo;

j) Formular y dirigir la política del Gobierno en materia de formación y capacitación profesional y la de readaptación laboral de personas de capacidad física y disminuida;

k) Estudiar la producción y proponer las medidas tendientes al aumento de la productividad con el fin de acelerar el crecimiento económico del país y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias;

l) Estudiar, en coordinación con los organismos competentes la conveniencia de la implantación de tecnología, de acuerdo con la incidencia de ésta en el campo laboral;

m) Formular la política de seguridad social y vigilar su cumplimiento y desarrollo por parte de los organismos creados para tal fin;

n) Vigilar el cumplimiento por parte de las instituciones de seguridad social, de las normas vigentes sobre la materia;

o) Dirigir, promover y fomentar el desarrollo cooperativo;

p) Dirigir y coordinar la ejecución de programas tendientes a la recreación y bienestar social de los trabajadores y sus familias, y

q) Mantener relaciones con las entidades internacionales de trabajo y de seguridad social y vigilar el cumplimiento de los convenios ratificados por el Gobierno.

.....
Artículo 27. Son funciones de la Dirección General de Seguridad Social:

a) Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las labores de las dependencias bajo su dirección;

b) Desarrollar la política del Gobierno en materia de seguridad social;

c) Interpretar las leyes y reglamentos en lo referente a la seguridad social y ordenar a los organismos implicados que se ajusten a ellas;

d) Establecer normas y procedimientos de obligatoria aceptación, para garantizar el cabal cumplimiento de la política del Gobierno en materia de seguridad social;

e) Proponer los programas necesarios para unificar e integrar los distintos sistemas e instituciones de seguridad social;

f) Controlar administrativa y fiscalmente a las instituciones de Previsión Social, a las Cajas de Compensación Familiar y a las Asociaciones de Cajas y sancionarlas por el incumplimiento de las normas legales, estatutarias o reglamentarias;

g) Asistir por derecho propio a los Consejos, Juntas Directivas o Directorios de las instituciones sometida a su control, la cual podrá delegar en funcionarios de su dirección o de las divisiones departamentales de trabajo y seguridad social;

h) Propender por que en cada empresa se creen comités paritarios de higiene y seguridad industrial, e

i) Ejercer las atribuciones que le confiera la ley o que le sean adscritas o delegadas.

Artículo 28. Son funciones de la División de Estudio y Control de la Seguridad Social:

a) Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las labores de las dependencias a su cargo;

b) Programar el control administrativo a ejercer sobre las instituciones de Previsión Social, Cajas de Compensación Familiar, Asociaciones de Cajas y similares;

c) Fijar las normas técnicas que han de servir de base para la organización y funcionamiento de los servicios financieros, actuariales y estadísticos de las instituciones de Previsión Social;

d) Aprobar o improbar las actas de las asambleas de afiliados y las de los organismos directivos, de las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;

e) Aprobar o improbar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar y las que formulen los empleadores que quieran constituirse en aseguradores de sus trabajadores;

f) Aprobar o improbar previo concepto de la Oficina de Planeación y Economía Laboral, las solicitudes de las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar y de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje;

g) Escoger de ternas elaboradas por las asambleas de afiliados el Revisor Fiscal para las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;

h) Reconocer y ordenar el registro de las directivas elegidas en asambleas de afiliados y los

nombramientos que las mencionadas juntas efectúen;

i) Aprobar o improbar los planes de inversión y toda clase de negociaciones de bienes de propiedad de las instituciones de Previsión Social, Cajas de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas;

j) Aprobar o improbar los estatutos de las Cajas de Compensación Familiar, Asociaciones de Cajas y similares;

k) Proponer la disolución y liquidación de las Cajas de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas, cuando se produzca una de las causales previstas por la ley;

l) Aprobar o improbar los presupuestos de ingreso, gastos e inversión de las instituciones de seguridad social;

m) Aprobar o improbar los balances presentados por las Cajas de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas;

n) Asesorar al Director General en el estudio y solución de los problemas propios de la División, y

o) Ejercer las atribuciones que le confiera la ley o que le sean adscritas o delegadas.

Artículo 30. Son funciones de la Sección de Control de Cajas de Compensación Familiar:

a) Ejercer el control administrativo y fiscal sobre las entidades, dependencias y asociaciones que manejen o distribuyan subsidio familiar y sobre las inversiones, participaciones e intereses provenientes de los recursos de este subsidio;

b) Elaborar proyectos de reglamentación sobre contabilidad y auditoría de las Cajas de Compensación Familiar;

c) Auditar las cuentas de las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación adoptada;

d) Practicar visitas de oficio, o a solicitud de parte, a las Cajas de Compensación Familiar, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas establecidas;

e) Adelantar las investigaciones administrativas en las Cajas de Compensación Familiar y en las entidades que manejen o distribuyan subsidio familiar y tomar las medidas cautelares cuando fuere el caso;

f) Estudiar y tramitar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar;

g) Estudiar y tramitar las solicitudes que presenten las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar y de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje;

h) Elaborar un informe completo y detallado de cada visita o investigación, que analice con la mayor profundidad y objetividad los aspectos

administrativos, financieros, legales, contables, económicos y sociales de la entidad visitada;

i) Estudiar los balances y revisar, aprobar o improbar las cuentas y demás informes financieros o económicos que están obligadas a rendir las entidades sometidas a su control, y

j) Ejercer las atribuciones que le confiera la ley o que le sean adscritas o delegadas.

Artículo 32. Son funciones de la Sección Legal:

a) Conceptuar sobre la legalidad o validez de los actos de las entidades sometidas a control y vigilancia de la Dirección General de la Seguridad Social;

b) Reglamentar y autorizar la celebración de asambleas generales ordinarias o extraordinarias y resolver las demandas que contra éstas sean presentadas;

c) Estudiar y registrar los cuerpos directivos y representantes legales y expedir los certificados sobre existencia jurídica y representación legal de las entidades sometidas a control de la Dirección General;

d) Estudiar, conceptuar y tramitar el reconocimiento, suspensión o cancelación de personerías jurídicas a las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas de esta índole;

e) Elaborar o revisar los proyectos de ley, decretos, resoluciones o acuerdos tendientes a unificar, integrar y expandir la seguridad social del país;

f) Absolver las consultas formuladas sobre la interpretación y alcance de las normas que regulan la seguridad social en el país;

g) Codificar y mantener al día las normas legales relacionadas con la seguridad social, y

h) Estudiar, conceptuar y tramitar las reformas estatutarias solicitadas por las entidades sometidas a control".

El actor dice que las disposiciones acusadas violan los artículos 12, 30, 32, 44, 55, 58, 59, 60, 76-2 y 12, 80, 118-8, 120-19 y 141 de la Carta. Especialmente hace hincapié en que hay extralimitación en el ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 28 de 1974, y al respecto dice:

"Limitó el legislador el uso y ejercicio de tales facultades al tenor de las autorizaciones conferidas, a los organismos administrativos entendiéndose como tales los integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional, o sea: Los Ministerios y los Departamentos Administrativos como organismos *principales*; las Superintendencias y los establecimientos públicos como organismos *adscritos*, y las empresas industriales

y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, como organismos *vinculados*".

Y agrega:

"Si las facultades otorgadas al Ejecutivo dentro de esta competencia 'delegada' hacen relación exclusiva a los organismos administrativos, cualesquiera otras medidas que se tomen en relación con organismos o entidades diferentes, o que se encuentren dentro de las 'precisas' facultades otorgadas, las desborda, se extralimita, trasciende la órbita del Legislativo, acusa abuso y desviación de poder y por ende es inconstitucional".

También afirma que se vulneran otros artículos de la Carta, así: el 12, porque solamente el legislador o el Gobierno con facultades previas, puede determinar el régimen de las personas jurídicas; el 30, porque se desconocen derechos adquiridos por las Cajas de Compensación; el 32, en cuanto limita la libertad de empresa; los artículos 55, 58, 76-2 y 12, y 80, porque invade competencias y procedimientos de otras ramas; el 120-19, porque la inspección y vigilancia de estas instituciones compete al Ejecutivo para conservar sus rentas y su debida aplicación, mas no al legislador; empero, advierte, "sin que ello encuentre inconveniente con la función que debe cumplirse por el Ministerio de Trabajo de la norma sobre subsidio familiar como una prestación social más a favor de los trabajadores". El artículo 141, porque la función consultiva corresponde al Consejo de Estado; pero principalmente el 118-8, porque las facultades conferidas por el Congreso fueron excedidas.

El Procurador General dice:

"En la demanda de referencia, formulada por el ciudadano Guillermo Salamanca Molano, con el lleno de los requisitos de forma y de fondo prevenidos en el artículo 214 de la Constitución y el 16 del Decreto 432 de 1969, se incluyen los siguientes preceptos del Decreto número 62 de 1976, acusados con anterioridad por el ciudadano Jaime Vidal Perdomo.

"Del artículo 27, los literales f) en parte y g); del artículo 28, los literales d), e), f), g) e i) en parte; del artículo 30, los literales a), b), c), f), g) e i); y del artículo 32, sus dos únicos literales [a) y b)].

"Sobre estas normas emítí mi opinión en la vista número 224 de fecha 4 del mes en curso, en el sentido de estimarlas inexecutable.

"En vez de entrar en repeticiones, acompaño ahora copia de aquel escrito.

"Considero que las razones expuestas entonces son igualmente válidas para otros preceptos acusados en la demanda en estudio, a saber: del ar-

tículo 28, literales j), k) y m), referentes a las Cajas de Compensación Familiar.

"...no así para los demás, que se limitan a establecer la estructura del Ministerio de Trabajo y a señalar sus funciones generales, sin que por sí mismas desborden las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 28 de 1974 para revisar la estructura administrativa nacional y redistribuir funciones, ni afecten la organización de las Cajas de Compensación ni la reglamentación del subsidio familiar.

"En resumen:

"Conceptúo que son inexecutable los preceptos mencionados en la presente vista, pertenecientes a los artículos 27, 28, 30 y 32 del Decreto extraordinario número 62 de 1976; y executable los artículos 2º y 3º del mismo ordenamiento".

Consideraciones:

Primera. El Decreto número 62 de 1976 (enero 16), fue expedido con fundamento en la Ley 28 de 1974 (diciembre 20), publicada en el "Diario Oficial" número 34244 de 28 de enero de 1975, que en la parte pertinente dice:

"Artículo primero. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de esta facultades podrá:

a) Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones".

Está, pues, expedido este decreto dentro del término de las facultades y se ciñe al artículo 76-12 por el aspecto de la temporalidad.

Segunda. La Ley 28, para el caso en estudio, comprende tres facultades:

Modificar la estructura de los Ministerios, suprimir cargos y redistribuir funciones.

Por estructura de la administración en los términos del artículo 76-9 de la Carta, se entiende no solamente la creación de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos, sino determinar las dependencias que los integran y su disposición dentro de la Rama correspondiente, regular su mecanismo y señalar sus funciones generales.

La redistribución de tales funciones implica la preexistencia legal de éstas.

Tercera. En cuanto a la modificación de la estructura ministerial se prescindió de la Superintendencia Nacional de Cooperativas como

entidad encargada del control de las Cajas de Compensación, para asignar directamente esta función al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de la Seguridad Social, Sección de Control de dichas Cajas.

Cuarta. Con fundamento en lo anterior, se procede a estudiar las normas acusadas:

a) Los artículos 2º y 3º del Decreto 62 corresponden a los artículos 1º y 3º del Decreto 3136 de 1968, por el cual se reorganiza el Ministerio de Trabajo, con muy ligeras variaciones en la redacción y en el ordenamiento de las funciones.

b) Las funciones determinadas en el artículo 27, literales a), b), c), e), h) e i); las del artículo 28, literales a), b), c), h), j), k), l), m), n) y o); las del artículo 30 en sus literales d) e) y j); las del artículo 32, literales c) d) e), f), g) y h), corresponden al orden general de la estructura de la administración que, por otra parte, se encuentran en los Decretos 3134 de 1968, "por el cual se reorganiza la Superintendencia Nacional de Cooperativas" y 3136 de la misma fecha, "por el cual se reorganiza el Ministerio de Trabajo". La mayor parte de estas normas, incluidas en el decreto primeramente citado, fueron declaradas exequibles en sentencia de octubre 24 de 1969 de la Corte Suprema de Justicia (G. J. número 2338, pág. 456).

c) Solamente el literal d) del artículo 27, no tiene antecedentes en la legislación anterior y es, además, propia del Congreso, transferible al Presidente de la República por medio de facultades pro tempore, precisas, pero nunca a la Dirección General de la Seguridad Social.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sa-

la Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Son EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 27, literales a), b), c), e) h) e i); 28, literales a), b), c), h), j), k), l), m), n) y o); 30, literales d), e) y j) y 32, literales c) d), e), f) g) y h) del Decreto número 62 de 1976.

Segundo. Es INEXEQUIBLE el literal d) del artículo 27 del mismo Decreto número 62 de 1976.

Tercero. En cuanto a los artículos 27 en sus literales f) y g); 28, literales d), e), f), g) e i); 30, literales a), b), c), f), g) e i); y 32, literales a) y b), estese a lo resuelto en sentencia de fecha doce (12) de agosto de mil novecientos setenta y seis (1976).

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

Alejandro Córdoba, Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

COOPERATIVAS

Determinar su estructura, finalidades, funcionamiento y mecanismos de acción, compete al Congreso y, excepcionalmente, al Presidente de la República, previas facultades extraordinarias concedidas por aquél. — El trabajo en ellas preferentemente debe estar a cargo de los socios, en desarrollo del principio estructural del movimiento cooperativo; pero su calificación está reservada a la ley y no fue incluida dentro de las facultades extraordinarias.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 27 de 19 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., 19 de agosto de 1976.

El doctor Luis López Serna, quien obra como apoderado del ciudadano Jairo López Morales, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare la inexecutable de los artículos 7º y 14 del Decreto extraordinario número 1598 de 1963, cuyo texto dice:

“Artículo 7º El trabajo en las cooperativas debe estar a cargo preferentemente de los mismos socios. Los socios de una cooperativa que vinculen a ella su capacidad de trabajo de manera permanente o transitoria, podrán recibir compensación en la forma que establezcan los reglamentos internos de la cooperativa; sus relaciones con ésta serán de naturaleza distinta a las de los trabajadores dependientes, y las diferencias que por razón de las mismas surjan, se someterán al procedimiento arbitral previsto en el artículo 14 de este Decreto.

“La cooperativa establecerá en sus reglamentos medidas de seguridad social proporcionadas a sus posibilidades económicas, para los socios a que se refiere el inciso anterior.

“Cuando por razones especiales de necesidad tengan las cooperativas que contratar servicios personales de terceros, las relaciones que entre éstos y aquéllas se establezcan se regirán por las

disposiciones generales de la legislación del trabajo”.

“Artículo 14. Las diferencias o conflictos que surjan entre una cooperativa y sus socios, o entre éstos por causa o con ocasión de la actividad propia de la misma, se someterán al arbitramento conforme lo previsto en el Título XVII del Código de Procedimiento Civil”.

Como normas constitucionales quebrantadas se señalan: El artículo 17, por cuanto, al quitarle el carácter de contrato de trabajo a la relación de servicio entre una cooperativa y un socio, despoja a éste, en cuanto a asalariado, de la protección que la Carta Política confiere al trabajo; el 55, en cuanto el Presidente, al exceder las facultades extraordinarias, irrumpió en el campo legislativo propio del Congreso; el 58, en razón de que al someter por fuerza de su imperio a los socios y a las cooperativas a que sus diferencias de tipo social las resuelva en todo caso un tribunal de arbitramento, desconoció el principio del texto citado, conforme al cual, la justicia es un servicio público a cargo de la Nación; el 76-12, por las mismas razones anotadas respecto del 55; y, finalmente, el 118-8 en cuanto a la obligación presidencial allí contemplada se refiere sólo y válidamente a que se pongan en vigor los decretos dictados dentro de los límites señalados por la Constitución, y por el Congreso en cada caso.

El Procurador General de la Nación, al descubrir el traslado, considera que el artículo 7º es exequible, pues se trata de una reglamentación propia de la legislación cooperativa encaminada a precisar las relaciones entre las cooperativas y sus socios. Estima, por el contrario, que es inexecutable el artículo 14, por violación de los artículos 16 y 58 de la Constitución, en cuanto establece una jurisdicción especial, la arbitral, para

solucionar los diferendos que surjan entre las cooperativas y sus socios, ya que esta materia no está comprendida dentro de las facultades extraordinarias.

Consideraciones.

El decreto al cual pertenecen los dos artículos objeto de la demanda, fue expedido en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por la Ley 1ª de 1963, cuyo artículo 11, literal d), es de este tenor:

“Artículo 11. Con el objeto de asegurar que el sector básico del trabajo nacional se beneficie efectivamente de las medidas ordenadas en la presente ley, facúltase al Presidente de la República, hasta el 20 de julio de 1963 para lo siguiente... d) Reformar y actualizar la legislación sobre cooperativas; organizar y financiar la Superintendencia respectiva y crear organismos de fomento y educación cooperativos necesarios, asegurando su financiación y funcionamiento, a fin de lograr el desarrollo técnico del cooperativismo”.

Los vocablos “reformular” y “actualizar” implican a la vez precisión en la materia y amplitud en el desarrollo legislativo de la misma. Por el primer aspecto, el Gobierno, al ejercer las facultades debía mantenerse dentro de la órbita relativa a las cooperativas. Por el segundo estaba autorizado para reglamentar lo concerniente a su estructura, finalidades, funcionamiento y mecanismos de acción. Dentro de estos criterios la primera parte del primer inciso del artículo 7º es pertinente, al establecer como principio que el trabajo en estas entidades debe estar, preferentemente, a cargo de los socios. Esto es un principio estructural del movimiento cooperativo, que se explica por la naturaleza misma de los instrumentos que lo desarrollan, las cooperativas, y por la finalidad que, en términos generales, deben cumplir, y que es, como lo dice el artículo 4º del decreto, la de “servir directamente a sus miembros, sin ánimo de lucro...”. Pero la calificación de este trabajo, que es dependiente, para situarlo por fuera de la legislación general del trabajo, y entregar a las propias cooperativas los sistemas para su compensación y para crear los organismos de seguridad social que deban proteger a quienes lo prestan, implica la incursión en un campo legislativo no comprendido dentro de las facultades extraordinarias. La protección del trabajo asalariado, que constituye una garantía fundamental para la clase trabajadora, y que dispone en el artículo 17 de la Constitución, se desarrolla a través de una regulación específica comprendida en diferentes leyes, tales como el Código Sustantivo del Trabajo, el Código Pro-

cesal de la misma materia, las leyes orgánicas de la seguridad social, etc., etc. Es el Congreso, quien por virtud del artículo 76 de la Carta tiene el dominio de esta legislación, y excepcionalmente el Gobierno, si para ello es investido precisamente de facultades extraordinarias. Por lo mismo su alteración o modificación sólo puede hacerse válidamente por las mismas vías. En el caso presente, resulta claro que la segunda parte del primer inciso del artículo 7º que se estudia, así como el segundo inciso, en cuanto le quitan el carácter de contrato de trabajo a una relación de servicio dependiente, y entrega a las cooperativas la facultad de reglamentar su remuneración, y la seguridad social respectiva constituye materia extraña a las facultades extraordinarias, y, por lo mismo, un exceso en el ejercicio de las mismas. Se viola así el artículo 118-8 de la Carta.

Igual afirmación puede hacerse del inciso 3º, no porque mediante él se reconozca la existencia del contrato de trabajo donde, según la ley, existe, sino por haberse ocupado de reglamentar una materia no comprendida dentro de las facultades extraordinarias.

Cuanto a la parte final del primer inciso del artículo 7º, y el artículo 14 del mismo decreto, que ordenan, el primero que las diferencias por razón del trabajo dependiente que surjan entre los socios y las cooperativas, deben ser sometidas al procedimiento arbitral señalado en el Título XLVII del Código Judicial, y el segundo que las diferencias o conflictos de todo orden entre una cooperativa y su socio, deben ser resueltas por el mismo medio legal, resulta ostensible como en el aspecto anterior el rebasamiento de las facultades. En este punto el decreto toca una materia judicial como es la de señalar el juez competente para resolver los conflictos, sean de trabajo o no; entre las cooperativas y sus socios. Este señalamiento de competencias para controversias individuales, es también prerrogativa del Congreso, consignada en la regla segunda del artículo 76. Y aun cuando el Gobierno puede ocuparse de ella, como se dijo de la materia atinente al primer punto, ello sólo puede ocurrir por vía excepcional y a través de facultades inequívocas del Congreso. En el caso que se estudia el texto de la ley de facultades se refiere, como ya se dijo, a la estructura y funcionamiento de las cooperativas, pero no al señalamiento de competencias judiciales, así sea para mantenerlas, o para variarlas. El exceso anotado implica un quebrantamiento del artículo 118-8 de la Constitución.

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

General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES los artículos 7º y 14 del Decreto extraordinario número 1598 de 1963, a excepción del párrafo primero del artículo 7º que dice: "El trabajo en las cooperativas debe estar a cargo preferentemente de los mismos socios", el cual se declara EXEQUIBLE.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Ricardo Uribe Holguín, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto en la sentencia de los artículos 7º y 14 del Decreto número 1598 de 1963.

El actor señala como normas violadas los artículos 76-1 y 12 y 118-8 de la Carta, porque encuentra exceso en el uso de las facultades conferidas por el legislador; 55 porque hay invasión del campo propio del Congreso; 17 porque se desprotege a los trabajadores-socios de las cooperativas, y el 58 al establecer el arbitramento para solucionar los conflictos entre las cooperativas y sus socios y entre éstos, por actos cooperativos.

El Procurador General no encuentra atendibles las razones aducidas por el actor en cuanto a la regulación que se hace de las relaciones de las cooperativas y sus socios y entre éstos, pero, dice, que el arbitramento como "traspaso incondicional de poderes jurisdiccionales a particulares" no parece avenirse con los artículos 16 y 58 de la Constitución.

Por lo cual pide se declaren inexecutable la frase del artículo 7º que dice: "y las diferencias que por razón de las mismas surjan, se someterán al procedimiento arbitral previsto en el artículo 14 de este decreto" y el mismo artículo 14 del Decreto 1598 de 1963.

Consideraciones.

Primera. La Ley 1ª de 1963 (febrero 1º), en su artículo 11 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República "hasta el día 20 de julio de 1963".

El Decreto 1598 de 1963, expedido en uso de tales facultades y del que hacen parte las normas acusadas, tiene fecha julio 17 de 1963. Por el aspecto de temporalidad las disposiciones en estudio se ajustan a los preceptos constitucionales.

Segunda. La Ley 1ª de 1963 cuyo título es "por la cual se dictan normas sobre reajuste de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones" contempla el reajuste salarial del personal civil de la Administración Pública, comprendiendo los establecimientos públicos descentralizados, el personal de las Fuerzas Armadas, Militar y Civil, y el sector privado (artículos 1º, 2º, 4º, 7º, 12 y 13), el aumento de las pensiones (artículos 3º y 6º), establece sanciones por el incumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones (artículo 8º), prohíbe exceder sueldos del nivel ministerial como también rebajar los actuales (artículos 9º, 10 y 14) y exceptúa de esta ley al servicio doméstico (artículo 13); finalmente, señala funciones administrativas en las diversas entidades y ordena rendir informe al Congreso de los decretos que se dicten con base en ella (artículos 5º, 15, 16 y 17).

La ley, en su totalidad, regula relaciones laborales entre trabajadores y patronos, sean éstos oficiales o particulares, con la única excepción de la facultad para "reformular y actualizar la legislación sobre cooperativas".

Tercera. El artículo 11 concede, entre otras, facultades extraordinarias al Presidente de la República, como ya se dijo, para:

"Reformular y actualizar la legislación sobre cooperativas".

El primer verbo significa, volver a formar, rehacer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden; y el segundo, poner al presente lo que es pasado.

Por el primer aspecto, en cuanto las normas acusadas se refieren a cooperativas, no exceden las facultades extraordinarias porque es propio de la ley regular las relaciones de las cooperativas con sus socios, las de los socios entre sí por actividades cooperativas; y las de sus trabajadores dependientes, como también la forma de resolver las divergencias que tales relaciones susciten.

Cuarta. El Decreto 1598 de 1963, "por el cual se actualiza la legislación cooperativa" contiene en su Título I las disposiciones generales sobre sociedades cooperativas, su naturaleza, fines, diversidad de tipos de cooperativas, su constitución y reconocimiento, administración y funcionamiento, socios, deberes y derechos de éstos, y casos de disolución y liquidación; y el Título II trata de las relaciones de las sociedades cooperativas con el Estado, derechos y exenciones, inspección y vigilancia, responsabilidad, sanciones y procedimientos, y algunas disposiciones especiales, entre las cuales se destaca la de que "los casos no previstos en este decreto ni en sus reglamentos, se resolverán primeramente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados" (a. 105).

Es, pues, un estatuto completo y orgánico, sobre régimen cooperativo que contiene y desarrolla los principios propios de estas asociaciones, en la forma en que el legislador considera que debe realizarse la actividad privada dentro de una colaboración que tiene un fundamental interés social, de utilidad pública, sin ánimo de lucro.

Quinta. La dificultad aparente que suscita el artículo 7º, acusado, surge de la confusión que se haga de la actividad laboral de los socios y la de los trabajadores dependientes de las cooperativas, frente a la legislación del trabajo.

Y se dice que es simplemente aparente, porque este artículo contempla dos clases de trabajadores, la primera la de personas en su calidad de socios que vinculen a la cooperativa su capacidad de trabajo; y la segunda, la de terceros que por razones especiales de necesidad contrate la cooperativa para que le presten sus servicios.

La actividad laboral de los primeros se rige por el estatuto de la misma cooperativa, es decir, que la ley de los trabajadores-socios es su reglamento y por consiguiente "sus relaciones con ésta serán de naturaleza distinta a las de los trabajadores dependientes"; en cambio, las relaciones de los trabajadores dependientes se rigen por las disposiciones generales de la legislación del trabajo.

Sexta. Lo anterior es perfectamente lógico dentro de la filosofía y los principios que inspiran y domina el cooperativismo, como observa el Procurador General.

Por consiguiente, la legislación laboral propia de los trabajadores dependientes, no puede regular las relaciones de los trabajadores-socios de una cooperativa.

El trabajo dependiente es aquel que se presta bajo la continuada subordinación de un emplea-

dor y que tiene como compensación un salario; hay una relación de patrono a obrero, y más concretamente de capital-patrono a trabajador asalariado; para evitar la explotación de éste por aquél merced al desequilibrio social entre capitalista y asalariado, el Estado, con disposiciones de orden público, regula tales relaciones en el Código Sustantivo del Trabajo y sus normas adicionales porque presume que no existe la libertad económica en el trabajador para vender su actividad laboral frente al capitalista poderoso.

En la cooperativa la asociación es completamente libre y quienes se vinculan, parten de la base de los beneficios que ella les proporciona. No existe propiamente la relación de capital-patrono y de asalariado ya que el capital de estas entidades está formado fundamentalmente por el trabajo de sus socios; el empleador es el mismo asociado, el trabajador-socio es el dueño del capital.

Esto no significa que el trabajador-socio esté desprotegido en su actividad laboral porque el estatuto de las cooperativas señala sus derechos fundamentales entre los cuales están: participar en la administración por medio de voto en las asambleas generales, designar los directivos que dicha asamblea general escoja, aprobar o reformar los estatutos, fiscalizar la gestión económica y financiera para lo cual puede examinar libros, archivos, inventarios, balances, etc., y disfrutar de los beneficios de la entidad.

Séptima. La esencia o filosofía del cooperativismo permite afirmar que las regulaciones del Código Sustantivo del Trabajo y demás leyes que la modifican o adicionan, como la 1ª de 1963, no pueden tener incidencia alguna sobre las cooperativas en cuanto al funcionamiento de éstas y sus relaciones con sus trabajadores asociados.

Porque el cooperativismo es una organización sui géneris que deriva su importancia social del esfuerzo individual de los asociados y que tiene categoría propia en todas las legislaciones del mundo. Justamente el Presidente de la República en su reciente mensaje al Congreso Nacional dice:

"El cooperativismo es una de las piezas maestras de la economía que este Gobierno estimula decididamente...

"Es necesaria la institucionalización del cooperativismo a través de un código cooperativo y la respectiva ley de fomento.

"Para tales efectos el Gobierno ha integrado una comisión de distinguidos juristas especialistas en la materia que están cumpliendo brillantemente con el encargo de redactar los correspon-

dientes proyectos para ser sometidos al estudio y aprobación del Parlamento". (Ediciones del Banco de la República - Talleres Gráficos-1976).

Por esta razón el Código Sustantivo del Trabajo, que sería más apropiado llamarlo de los trabajadores, tiene como finalidad primordial la de "lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores" (artículo 1º).

Los trabajadores-socios de las cooperativas sólo tienen calidad de patronos y su actividad debe regularse como propia de capitalistas-patronos entre sí, porque, como ya se vio, el trabajo es principalmente el capital de la cooperativa y quienes lo suministran tienen relaciones de trabajadores independientes que no son objeto del Código Sustantivo del Trabajo.

Tampoco el régimen cooperativo puede ser objeto del Código de Comercio que intencionalmente no regula esta clase de sociedades, ni siquiera por el aspecto de empresas en su concepto de "unidad de explotación económica", porque la ausencia de ánimo de lucro les da categoría jurídica diferente.

Con todo, no sobra repetir que el trabajador subordinado y dependiente de las cooperativas, legal o estatutariamente, queda protegido por la legislación laboral.

Octava. En cuanto a la remuneración por el trabajo que el socio da a la cooperativa se establece que éste forma parte del capital y que debe ser convencionalmente evaluado y estará representado en certificados especiales (artículo 58) y que los excedentes cooperativos se distribuirán entre los socios en proporción a las transacciones que cada uno realice con la sociedad, o a la participación en el trabajo, según el tipo de cooperativa de que se trate (artículo 4º).

El socio es, pues, aportante de la cooperativa y deriva su beneficio, recompensa o remuneración, en proporción al trabajo-capital que suministre.

No redunda destacar que el trabajador dependiente no puede participar en las asambleas generales de la empresa a que presta sus servicios, ni puede fiscalizar las actividades patronales, ni interviene en la designación de directivos; mucho menos llega a tener la calidad de aportante o participante en las utilidades producidas por su actividad laboral. Su remuneración se limita a un salario fijado muchas veces sin su intervención, por lo cual la ley puede regularlo.

Novena. Señalan las normas acusadas que los conflictos entre la cooperativa y los socios o los que surjan entre éstos, por actos cooperativos,

deben solucionarse por el sistema legal del arbitramento previsto en el Título XLVII del Código de Procedimiento Civil (actualmente xxxiii del nuevo estatuto).

Sobre arbitramento ha dicho la Corte:

"Si el arbitramento tiene carácter privado, porque constituye un caso especial de solución de conflictos de derecho por los particulares, no puede considerársele inconstitucional, toda vez que esta forma de resolver controversias de mero derecho privado, en asuntos sobre los cuales se puede transigir, no está ni expresa ni tácitamente prohibida en la Constitución. Por eso nadie ha dudado hasta ahora de la jurisdicción y constitucionalidad del contrato de transacción, mediante el cual los particulares pueden no solamente precaver un litigio eventual, sino terminar uno pendiente e inhibir así, en forma meramente contractual, a los jueces ordinarios de la jurisdicción de que están investidos y privarlos de la competencia adquirida ya en relación con el litio pendiente que sustraen a su conocimiento. Por otra parte, la potestad de resolver diferencias de carácter patrimonial no es función privativa o exclusiva del Estado, como supremo creador de derechos o supremo dispensador de justicia. El ideal de una sociedad organizada es que no haya conflictos entre sus miembros, esto es, que todos ellos se conduzcan pacíficamente dentro de la órbita de sus propios derechos. Pero, ante la gran dificultad de obtener la realización de esta aspiración surge como subsidiaria la posibilidad de que los mismos particulares que discuten un derecho arreglen sus diferencias directamente o por medio de compromisarios, siempre que obren dentro del orden público, es decir, que sólo dispongan sobre aquellas cosas que atañen exclusivamente a su interés particular y sobre las cuales pueden ejercer la facultad de disponer libremente, como consecuencia apenas del derecho de propiedad y de la libertad contractual que les garantiza la Constitución Política.

"Y si el arbitramento tiene carácter jurisdiccional, como una especie de habilitación legal de los particulares para participar en la función pública de administrar justicia, como verdaderos jueces ocasionales o como simples auxiliares de la justicia, tampoco puede considerarse inconstitucional dicha institución. Porque en el artículo 58 de la Constitución —el que invoca el demandante— se advierte expresamente que 'administran justicia' la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y 'demás tribunales y juzgados que establezca la ley' (se subraya). En otras palabras, la ley puede organizar o establecer tribunales y juzgados que administren justicia,

además de los previstos expresamente en la Constitución. Por lo cual no puede negarse al legislador la facultad de organizar tribunales especiales o simplemente ocasionales o transitorios, como los Tribunales de Arbitramento, cual son calificados reiteradamente en el Título XLVII del Código de Procedimiento Civil, o como las Cámaras de Comercio, que, según se prevé en la Ley 28 de 1931, tienen la función permanente de servir de Tribunales de Arbitramento, para resolver como árbitros amigables o componedores las diferencias que ocurran entre comerciantes. Por otra parte, cuando en el mismo artículo 58 de la Constitución se dice que 'la justicia es un servicio público a cargo de la Nación', lo que se establece es que ese servicio debe ser costeado a cargo del Tesoro Nacional'. (Sentencia de marzo 29 de 1969. *Gaceta Judicial*, tomo CXXXVII, páginas 65 y 66).

Décima. De lo anterior se deduce, que si el arbitramento es originado en la libertad contractual como ocurre cuando los socios de una cooperativa adhieren voluntariamente a sus estatutos y se incorporan a ella como tales, el sometimiento a la jurisdicción arbitral [artículos 7º, 31, literal n) y 55 del Decreto 1598 de 1963], no vulnera ningún precepto constitucional.

Y si el arbitramento tiene origen exclusivamente en la ley, en el caso presente el legislador extraordinario, también tiene respaldo constitucional en el artículo 58 en donde se advierte expresamente que administran justicia, "los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley".

Por lo demás, el legislador establece la jurisdicción y fija la competencia de los tribunales y jueces.

El arbitramento forzoso, si es excepción en la ley, no es novedad en la legislación colombiana. Las Cámaras de Comercio que no están citadas entre los administradores de la justicia por la Constitución, dirimen las divergencias entre los comerciantes por el sistema del arbitramento (Ley 28 de 1931), y el Código Sustantivo del

Trabajo también lo emplea para solucionar los conflictos entre los trabajadores del servicio público y en algunos casos de huelga en las empresas privadas. (Ley 48 de 1968, artículo 3º, numeral 4º).

La forma de solucionar los conflictos que surjan entre las cooperativas y sus socios o entre éstos con motivo de la realización de actividades propias de estas entidades, encaja dentro del concepto de "actualizar la legislación sobre cooperativas" facultad explícita de que ha hecho correcto uso el Presidente de la República.

No hay violación de los artículos 17, 55, 58, 76-1 y 118-8 de la Constitución ni de ninguno otro de los preceptos de este estatuto supremo.

El artículo 76-12 no tiene incidencia en este fallo porque no ha sido acusada la ley de facultades.

Por las anteriores consideraciones se debe concluir que los artículos 7º y 14 del Decreto 1598 de 1963 son exequibles.

Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Fecha ut supra.

*Salvamento de voto del Magistrado
Ricardo Uribe Holguín.*

Comparto los argumentos sostenidos en este salvamento de voto, salvo los que se contienen en las consideraciones novena y décima, por cuanto estimo que la ley no puede imponer a los particulares arbitramento obligatorio, salvo en los casos en que estén de por medio consideraciones de orden público o interés general, como ocurre en ciertos conflictos laborales. Conclusión que, en mi sentir, no se altera por la circunstancia de que en los estatutos de las cooperativas se pacte el arbitramento para la solución de los conflictos entre éstas y sus socios o entre ellos mismos, pues ese pacto obedece a mandato de la ley.

Ricardo Uribe Holguín.

RELACIONES INTERNACIONALES

Exigen la derogatoria de jurisdicción en algunos casos a través del mecanismo de tratados internacionales, mas nunca mediante la simple autorización legal. — SOBERANIA. — Implica el sometimiento al régimen constitucional y legal del país de todas las personas naturales y jurídicas residentes en el territorio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número ... de 26 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., 26 de agosto de 1976.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución, ha solicitado que se declare la inexecutable de los incisos 2 y 3, y del párrafo del artículo 115 del Decreto extraordinario 150 de 1976. El texto completo del artículo en mención es como sigue:

“Artículo 115. *De la jurisdicción aplicable y la cláusula de arbitramento.* Los contratos de empréstito se someterán a la ley colombiana y a la jurisdicción de los jueces y tribunales nacionales”.

“Sin embargo, para dirimir las controversias que surjan durante su ejecución, podrá pactarse la cláusula de arbitramento conviniendo, si a ello hubiere lugar, que haga las veces de árbitro la corporación nacional o internacional que acuerden las partes.

“La homologación del fallo arbitral corresponde al Tribunal o a la entidad que se señale en el respectivo contrato.

“Parágrafo:

“Los convenios que se celebren con entidades gubernamentales de crédito de otros países o con instituciones financieras internacionales públicas, se sujetarán, en esta materia, a lo que en los mismos se pacte”.

Considera la demanda que la norma transcrita viola los artículos 2º y 11 de la Constitución. Al tenor del primero, los poderes públicos que emanan de la soberanía nacional, se ejercerán en los términos de la Constitución. Y conforme al segundo, los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que los nacionales, pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Agrega el texto que estos últimos gozarán también de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones constitucionales o legales y, que, por último, los derechos políticos se reservarán a los nacionales.

Dice el demandante que la norma sometida a juicio, al permitir que diferendos surgidos de la ejecución de un contrato de empréstito, una de cuyas partes sea el Estado colombiano en cualquiera de sus expresiones territoriales o de servicio, pueda ser sometida a Tribunales de Arbitramento extranjeros, desconoce un principio fundamental de soberanía, y, por lo mismo, un aspecto básico del orden constitucional. Agrega, respecto del artículo 11 de la Carta que al permitirse a un prestamista extranjero eludir los Tribunales colombianos en la materia a que se hizo referencia, para que los Tribunales foráneos decidan las diferencias que surjan con entidades públicas colombianas, se desconoce el principio de que en Colombia los extranjeros no pueden tener más garantías civiles ni sociales que aquellas que el régimen constitucional y legal otorga a los colombianos, y éstos, como es obvio, se encuentran sometidos a los Tribunales del país.

El Procurador General de la Nación considera que la disposición acusada es parcialmente violatoria del artículo 2º de la Carta en cuanto permite tanto a la Nación como a las entidades des-

centralizadas convenir en que una corporación internacional dirima las diferencias que puedan surgir de los contratos de empréstito. Sostiene el Ministerio Público que tal autorización es en un todo incompatible con nuestro régimen constitucional conforme al cual toda controversia entre los súbditos colombianos y el Estado, y entre aquéllos y éste y entre entidades y personas extranjeras debe ser resuelta incuestionablemente por los jueces y tribunales instituidos, salvo, en casos especiales, cuando existe de por medio un tratado internacional que permita otra cosa.

Consideraciones.

El sometimiento al régimen constitucional y legal del país, por parte de todas las personas jurídicas o naturales que residen en el territorio, es como principio básico y general, tesis incuestionable inherente a la existencia del Estado colombiano y al principio de su soberanía. Un encadenamiento lógico de principios y de normas así lo determina. La afirmación de que la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y que de ella emanan sus poderes públicos, los cuales se ejercerán en los términos de la propia Constitución (29); el principio de que es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia vivir sometidos a la Constitución, a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades (10); el de que una de las Ramas del Poder Público es la Jurisdiccional (55), y el de que el poder de administrar justicia corresponde a la Corte Suprema, al Consejo de Estado, a los Tribunales Superiores y a los demás Tribunales y juzgados que establezca la ley (artículos 58 y 137). Resulta, por tanto, obvio, repetir el lugar común de que el papel de las autoridades instituidas no es otro que el de velar porque los principios que acaban de citarse, así como todos los demás que integran el régimen constitucional y sus desarrollos, sean rigurosamente guardados, en primer lugar por ellas mismas, para mantener en todo tiempo la integridad del orden institucional. Por lo mismo, la regla de que los jueces colombianos, bien sean permanentes como los previstos en la Carta, ora transitorios como los que en algunos casos autorizan las leyes, son los únicos competentes para dirimir las controversias de todo orden que se susciten entre personas privadas y entre éstas y el Estado, es y será inexcusable.

Sin embargo, como el principio anterior mantenido con rigidez, haría impracticable las relaciones internacionales, es admitido por el derecho internacional consuetudinario y escrito, que con el objeto de mantener relaciones pacíficas

entre los Estados, se busquen y adopten permanentemente soluciones también pacíficas para sus diferencias de todo orden. Se trata de un camino para lograr el mantenimiento de la convivencia a través del imperio del derecho, pero concebido para ser convenido y realizado entre entidades políticas, es decir, entre Estados que se suponen igualmente independientes y soberanos. En este caso una relajación de los principios tradicionales de la soberanía, ha hecho aconsejable y necesario, en beneficio de los superiores principios mencionados, una derogatoria de la jurisdicción nacional, hecha mutuamente, por medio de tratados o convenios, bilaterales o multilaterales, por cuya virtud entidades o mecanismos ajenos a los Estados contratantes en conflictos sean revestidos de capacidad jurisdiccional para decidir la diferencia, bien entre esos Estados o entre uno de ellos y súbditos del otro, con decisiones que deben ser parejamente acatadas por los sujetos del diferendo. Pero en Colombia tanto la derogación citada como el medio escogido para resolver el conflicto, deben ser materia de tratados o convenios internacionales, y en ningún caso tener su fuente en disposición unilateral como sería una ley. En el actual estado de las relaciones internacionales, aparte del terreno político, existen acuerdos de contenido económico, también bilaterales o multilaterales, que pueden hacer aconsejable la creación de organismos que resuelvan jurídicamente las controversias a que puedan dar lugar la aplicación de los pactos. Pero, en estos casos como en el tradicionalmente conocido, sólo un acuerdo internacional, para el caso de Colombia, sería razón y fuente valedera para que ésta se desprendiera en todo o en parte del poder de juzgar que la Constitución ha entregado a sus jueces. Así resulta con entera claridad del artículo 120-20 de la Carta, que erige al Presidente como Jefe de las Relaciones Diplomáticas y comerciales y del 76-18 que deposita en el Congreso la atribución de aprobar los tratados y convenios que celebre el primero.

En el caso presente no se está frente a ninguna de las hipótesis citadas. Se trata de unos contratos administrativos de empréstito, cuya fuente se encuentra en el texto 76-11 de la Constitución, conforme a cuyas voces es función del Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional. Se combinan aquí una actuación y una función en las que participan por igual el Congreso y el Gobierno, y en las que, para obviar dificultades prácticas y jurídicas en la agilidad de la administración, se

antepone la autorización legal para que subsiga toda la acción administrativa. En esta clase de contratos el Gobierno, así se entienda en los términos del artículo 57-1 de la Carta, o el Estado, entendiendo por tal todas las reparticiones políticas o administrativas que lo integran territorialmente, o los órganos de Gobierno de cualquiera de ellas con capacidad legal para actuar en el terreno que se comenta, deben someterse rigurosamente a las leyes nacionales, aunque una de las partes contratantes del empréstito sea una entidad pública o privada extranjera. De otra suerte resultaría que por ministerio de una ley, cualquiera de las entidades que de acuerdo con las disposiciones vigentes puede contratar empréstitos extranjeros, quedaría autorizada para derogar la jurisdicción nacional, contra todos los principios políticos y jurídicos que integran las instituciones. Si las conveniencias aconsejan que tribunales multinacionales, o supranacionales, ocasionales o permanentes, sean las entidades aconsejadas para resolver problemas de esta clase, el tema debe llevarse a un tratado internacional en el cual haya una resignación plural de la jurisdicción, pero en ningún caso disponerlo unilateralmente como se ha hecho en el caso que se estudia.

Lo dicho hasta ahora se refiere exclusivamente al segundo inciso del artículo objeto de esta acción (115), en la parte en que se faculta a las autoridades colombianas para que, en caso de controversias que surjan durante la ejecución de un contrato de empréstito, pueda pactarse, para que las dirima, la cláusula de arbitramento, conviniendo, si a ello hubiere lugar, que haga las veces de árbitro una corporación internacional, la que acuerden las partes. Y sólo a esta porción del texto puede limitarse la declaración de inexecutable, pues en el resto la norma no hace cosa distinta de conceder a los contratantes una de las garantías legales que tienen todos los habitantes del territorio nacional, a saber, la de derogar, en casos especiales, la jurisdicción civil y convenir que sus diferencias sean resueltas por un tribunal de arbitramento ocasional, pero siempre nacional en su integración y funcionamiento.

Respecto del tercer inciso y del párrafo del artículo 115, ninguna observación ha de hacerse, pues declarada inexecutable la potestad para recurrir a la justicia impartida por corporaciones extranjeras, o internacionales, sin el necesario

mecanismo intermedio de un tratado público, tales inciso y párrafo quedan anclados en la legislación nacional y son, por tanto, con la misma salvedad, plenamente válida. Así, cuando se permite señalar en el contrato el tribunal o la entidad que conozca del recurso de homologación, debe entenderse, por obvio, que se trata de las autoridades judiciales colombianas encargadas de conocer dicho recurso.

Debe, pues, concluirse, que la parte del segundo inciso a que se hace referencia es violatoria de los artículos 2º, 10, 55, 58 y 76-11 de la Constitución, y que por lo mismo debe ser declarado inexecutable. Las restantes disposiciones demandadas no quebrantan ningún texto de la Constitución.

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

Resuelve:

1º Se DECLARA INEXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 115 del Decreto extraordinario número 150 de 1976 en la parte que dice "o internacional".

2º SON EXEQUIBLES el resto del inciso 2º, el inciso 3º y el párrafo de los mismos artículo y decreto mencionados.

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

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

El Gerente es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República sin restricción alguna.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 28 de 26 de agosto de 1976.

Bogotá, D. E., agosto 26 de 1976.

El ciudadano Antonio Brunal Echenique pide a la Corte Suprema de Justicia declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 14 del Decreto 148 de 1976 que dice:

“DECRETO NUMERO 148 DE 1976
“(enero 27):

“por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 28 de 1974 y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

“Decreta:

“.....
“Artículo 14. El Director General será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

“El Consejo Directivo presentará una lista de candidatos al Presidente de la República, quien podrá acoger alguno de los nombres allí contenidos o nombrar persona no designada en dicha lista”.

El actor pide que se confronte el inciso 2º transcrito con el numeral 1º del artículo 120 de la Constitución para deducir la contradicción.

Dice así:

“El inciso 1º se halla conforme con el ordinal 1º del artículo 120 de la C. N., pero el 2º —al que acuso— añade una cortapisa o condición que atenta contra la libertad constitucional del Presidente, que sólo hubiera podido imponer válidamente el constituyente mismo, como lo hizo para los Ministros del Despacho en cuanto a paridad hasta el año de 1978.

“Se restringe la libertad del Presidente porque el inciso acusado detiene el nombramiento del Director General del ICSS hasta cuando el Consejo Directivo del mismo elabore, tramite y envíe una lista de candidatos que, al fin de cuentas, podrá ser desechada por el Primer Magistrado”.

Por su parte el Procurador General coadyuva la demanda porque “el precepto acusado, al restringir la libertad del Presidente en este caso particular, resulta violatorio del numeral 5 del artículo 120 de la Constitución y es pertinente declararlo inexecutable”.

Consideraciones.

1ª El artículo 120 de la Carta dice:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

“1º Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos nacionales”.

El numeral 5 de este mismo precepto agrega que el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes entre los cuales anota los representantes de la Nación en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos.

2ª Como el artículo 3º del mismo Decreto 148 de 1976 da al Instituto Colombiano de Seguros Sociales el carácter jurídico de establecimiento público nacional, el nombramiento y la remoción

del Director General corresponde al Presidente de la República, sin limitación alguna que pueda restringir esa libertad, así sea la simple posibilidad de tener que esperar una lista de candidatos del Consejo Directivo sin fuerza impositiva.

3ª La norma acusada se opone al numeral 1º del artículo 120 que contempla expresamente el nombramiento de Director de los establecimientos públicos sin poner límite alguno a la autonomía presidencial.

Esta sola consideración es suficiente para que la norma de inferior categoría que contraría al estatuto superior deba desaparecer del campo jurídico.

Por lo cual, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 14 del Decreto 148 de 1976.

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

El impuesto sobre ganancias ocasionales no puede tener efecto retroactivo, es decir, no puede cubrir situaciones definidas conforme a la legislación anterior.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

“El Congreso de Colombia

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

“*Decreta:*

Aprobado por acta número 29 de 2 de septiembre de 1976.

Bogotá, D. E., 2 de septiembre de 1976.

El ciudadano Luis Carlos Sotelo, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Carta, pide que se declare:

“1º Que es inconstitucional el artículo 1º de la Ley 23 de 1974 (diciembre 20), publicada en el ‘Diario Oficial’ número 34242 del 24 de enero de 1975, ‘por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones’, con excepción de lo relativo al artículo 82 del Decreto 2247 de octubre 21 de 1974 a que hace referencia el citado artículo 1º de la mencionada Ley 23.

“2º Que como consecuencia de la anterior declaración, son igualmente inconstitucionales los artículos 1º a 6º, inclusive; 7º, excepto su inciso 4º; 8º a 19, inclusive; 21 a 29, inclusive, y 31 a 48, inclusive, todos del Decreto-ley 2821 de 1974, publicado en el ‘Diario Oficial’ número 34245 de fecha 29 de enero de 1975, ‘por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria’ ”.

Las disposiciones acusadas.

“Artículo 1º de la Ley 23 de 1974, ‘por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días, contados desde la vigencia de la presente Ley, para modificar la legislación sobre procedimiento tributario citándose precisamente al texto de las disposiciones del Decreto legislativo número 2247 de 21 de octubre de 1974, publicado en el ‘Diario Oficial’ número 34203 de noviembre 12 de 1974, en los términos que se indican a continuación, y para señalar la fecha desde la cual empezarán a regir dichas modificaciones:

“El artículo 1º, excepto el inciso segundo; el artículo 2º; el artículo 3º, pero modificando el inciso primero en el sentido de que la obligación que allí se establece rige sólo para los contribuyentes que no estén obligados a llevar libros de contabilidad y únicamente respecto a los ingresos que constituyan renta bruta; el artículo 4º; el artículo 5º; el artículo 6º; el artículo 7º, excepto los incisos 3º y 5º y ampliando a seis meses el plazo señalado en el inciso 1º; el artículo 8º; el artículo 9º; el artículo 10, pero recargando solamente con intereses de mora la diferencia que el contribuyente deberá cancelar; el artículo 11, pero reduciendo a dos años el término que allí se señala y eliminando la referencia que se hace al inciso 5º; del artículo 15; el artículo 12; del artículo 13; el artículo 14; el artículo 15, pero reduciendo a dos años el plazo fijado en el inciso primero, disponiendo en el inciso tercero que se reintegre al contribuyente, con intereses corrientes, lo pagado en exceso, reduciendo a dos años el término señalado en el inciso cuarto, eliminando el inciso quinto y precisando en el inciso octavo que la facultad de revisar las declaraciones anteriores a 1974 no puede extenderse a más de dos años; el artículo 16; el artículo 17; el artículo

lo 18, pero agregando el artículo 19 del Decreto 1651 de 1961 para la notificación; el artículo 21; el artículo 23; el artículo 24; el artículo 26; el artículo 30; el artículo 32; el artículo 33, pero cambiando la palabra 'reconsideración' por 'reposición'; el artículo 34, cambiando la palabra 'reconsideración' por 'reposición' y suprimiendo la expresión 'y siempre y'; cambiando la expresión 'el Código de Procedimiento Civil', 'por la ley'; el artículo 36; el artículo 37, excepto el inciso segundo; el artículo 38; el artículo 39; el artículo 40; el artículo 41; el artículo 42, el artículo 43; el artículo 44, pero reduciendo al 20% la sanción allí establecida; el artículo 45, pero modificando el inciso 1º en el sentido de cambiar la expresión inicial así: 'tanto para comerciantes, como para quienes no estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad...'; el artículo 46; el artículo 47; el artículo 48; el artículo 49;... y el artículo 85''.

“DECRETO NUMERO 2821 DE 1974

“(diciembre 20)

“por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1974,

“*Decreta:*

“CAPÍTULO I

“Procedimiento para declaración de renta y ventas.

“Artículo 1º Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que tengan un ingreso superior a veinte mil pesos (\$ 20.000.00) en el año o que posean en el país, en 31 de diciembre, un patrimonio bruto superior a ochenta mil pesos (\$ 80.000.00), están obligados a presentar una declaración de renta y patrimonio, correspondiente al ejercicio respectivo.

“Las personas naturales, las sucesiones de causantes extranjeros y las entidades extranjeras, deberán presentar declaración cuando, no obstante carecer de residencia o domicilio en Colombia, posean bienes en ésta u obtengan rentas cuya fuente esté en su territorio.

“A tal efecto deberán presentar la declaración de los contribuyentes con domicilio o residencia en el exterior:

“1. Las sucursales colombianas de empresas extranjeras.

“2. A falta de sucursal, las sociedades subordinadas.

“3. A falta de sucursales y subordinadas, el agente exclusivo de negocios.

“4. Los factores de comercio, cuando dependan de personas naturales.

“Si quienes quedan sujetos a esta obligación no la cumplieren, serán responsables por los impuestos que se dejaren de pagar.

“Artículo 2º Las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro y las instituciones de utilidad común o fundaciones de interés público o social, creadas por la ley o por iniciativa particular, que no sean contribuyentes, deberán presentar anualmente una declaración simplificada que contenga un balance general y una relación discriminada de los ingresos mayores de mil pesos (\$ 1.000.00) que hubieren recibido de una misma persona o entidad, por conceptos de donaciones, durante el ejercicio y de los pagos que hubiere efectuado en el año a una misma persona o entidad, superiores a diez mil pesos (\$ 10.000) en total y con indicación de cuantía, nombre y apellidos, denominación o razón social y número de identificación tributaria del beneficiario.

“Las entidades oficiales y, en general, las que no tengan la condición de contribuyentes, deberán presentar anualmente una relación de los pagos superiores a diez mil pesos (\$ 10.000.00), que hubieren efectuado en el año, con indicación de los datos señalados en el inciso anterior.

“La declaración simplificada ordenada en el presente artículo, deberá presentarse dentro del segundo trimestre de cada año.

“Artículo 3º Los contribuyentes no obligados a llevar libros de contabilidad deberán relacionar, en un anexo a su declaración de renta, los ingresos que constituyen renta bruta, superiores a diez mil pesos (\$ 10.000.00) recibidos en el año gravable de una sola persona o entidad y los créditos activos vigentes en 31 de diciembre, superiores a cien mil pesos (\$ 100.000.00) con indicación del nombre y NIT de quien hizo el pago o del deudor.

“Los ingresos o créditos declarados sin suministrar la identificación de quien hizo el pago o del deudor, respectivamente, se tendrán como sumas globales compuestas por partidas individuales inferiores a diez mil pesos (\$ 10.000.00) o cien mil pesos (\$ 100.000.00), según el caso. El contribuyente no podrá alegar que algún o algunos ingresos o créditos de cuantía superior se encuentran incluidos en las partidas globales.

“Artículo 4º Suprímese el impuesto de timbre correspondiente a la declaración de renta. En su lugar se aplicará el artículo 147 del Decreto 1651 de 1961.

“Artículo 5º Quienes, conforme al Decreto 1988 de 1974, estuvieren obligados a presentar la declaración de ventas expresada en el numeral 4 del artículo 12, deberán especificar los factores necesarios para determinar las ventas gravables y los impuestos descontables, sin perjuicio de los demás requisitos exigidos por la ley.

“Artículo 6º En las declaraciones deberá expresarse la información indispensable para identificar al contribuyente y establecer correctamente el tributo. Aunque el uso de los formularios oficiales no es obligatorio, deberán suministrarse todos los datos pertinentes que en éstos se exigen y, para lo no previsto o cuando fueren insuficientes, se acompañarán los anexos necesarios.

“No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración de renta o de ventas cuando ésta se limite a consignar las bases que el contribuyente considere gravables. Para cumplirlo se requiere, además, especificar los factores necesarios para determinar la renta y el patrimonio gravables, o las ventas gravables, según el caso.

“Artículo 7º No se aceptarán modificaciones a la declaración de renta y de ventas, después de seis (6) meses de vencido el término legal para presentarlas.

“Cuando la enmienda implique disminución de las bases gravables o aumento de los créditos, el contribuyente deberá demostrar los hechos que la justifiquen. Si se trata de errores literales o numéricos apreciables en la misma declaración o sus anexos, no se necesitarán pruebas distintas a estos documentos.

“Cuando se adicione la declaración, el término para practicar la liquidación de revisión establecida en el Capítulo II del presente Decreto, se contará a partir de la fecha de la última adición.

“.....

“El contribuyente no podrá introducir enmiendas en sus declaraciones de renta o de ventas, al hacer uso de las acciones y recursos otorgados por la ley.

“Artículo 8º Dentro de la declaración deberá presentarse una liquidación privada de los tributos correspondientes. En una y otra deberán depreciarse las fracciones de peso y, si fuere del caso, incluir la sanción por extemporaneidad.

“Cuando se adicione o corrija la declaración, simultáneamente deberá corregirse la liquidación privada.

“Artículo 9º Cuando, antes de practicarse la liquidación de revisión, aparecieren errores aritméticos en la declaración de renta o de ventas o

en la liquidación privada, esta última podrá modificarse.

“También podrá la administración corregir porcentajes y cantidades que, habiendo sido fijados por la ley sin dejar libertad para modificarlos o excederlos, hubieren sufrido modificaciones identificadas mediante el procesamiento electrónico de la declaración.

“Artículo 10. Si, con motivo de las correcciones previstas en el artículo anterior, el gravamen fuere superior al de la liquidación privada, el contribuyente deberá cancelar la diferencia, junto con los intereses por mora a que haya lugar. Si fuere inferior, la diferencia se abonará al contribuyente.

“Las diferencias originadas en las correcciones se tendrán como reconocimiento para los efectos presupuestales correspondientes.

“Artículo 11. La liquidación privada quedará en firme si transcurridos dos (2) años desde su presentación, no se hubiere notificado la liquidación de revisión.

“CAPÍTULO II

“Liquidación del impuesto.

“Artículo 12. El funcionario liquidador o auditor podrá requerir al contribuyente para que aclare situaciones o presente pruebas que demuestren la exactitud de los datos declarados o para que desvirtúe cargos o conclusiones resultantes de investigaciones tributarias. Los plazos señalados al efecto no serán inferiores a diez (10) días.

“La sanción por inexactitud se rebajará hasta la mitad, cuando de la respuesta provocada por el requerimiento se derive un mayor impuesto.

“Artículo 13. Las liquidaciones de revisión y las de aforo, correspondientes a los impuestos de renta y de ventas, deben contener los siguientes datos: J

1. Fecha y número; en caso de no indicarse la primera, se tendrá como tal la de su notificación.
2. Dirección y lugar del domicilio.
3. Período impositivo a que corresponda.
4. Nombres y apellidos, denominación o razón social del contribuyente.
5. Número de identificación tributaria.
6. Bases numéricas de determinación del tributo.
7. Monto de los tributos y sanciones a cargo del contribuyente.
8. Explicación sumaria de las notificaciones y rechazos efectuados en lo concerniente a la declaración y la liquidación privada.
9. Firma del funcionario o sello de control manual o automatizado.

“Artículo 14. Podrán corregirse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado, por la oficina competente, de conformidad con las normas orgánicas de la Dirección General de Impuestos, previo examen de los antecedentes respectivos, los errores u omisiones que aparezcan en las liquidaciones de revisión y aforo, respecto de uno o varios de los factores contenidos en los numerales 1 a 5, inclusive, y 9 del artículo precedente.

“La corrección se entenderá practicada en la fecha en que se produjo el acto corregido.

“Si se corrigiere la dirección, los términos para cobrar la liquidación corregida y para recurrir contra ésta se habilitarán desde la fecha de aviso de la corrección, dado al contribuyente.

“Artículo 15. Las liquidaciones privadas podrán modificarse de oficio, por una sola vez, dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de la declaración de renta o de ventas.

“Si, como consecuencia de la liquidación de oficio, resultaren mayores impuestos a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlos, junto con las sanciones e intereses a que hubiere lugar.

“Si, por el contrario y como consecuencia de esta liquidación, resultaren menores impuestos para el contribuyente, se le abonará el exceso y se le reconocerá el interés corriente, cuando ya hubiere pagado dicho exceso.

“Tanto los pagos del contribuyente como los de la Administración, cuando a unos u otros hubiere lugar, se harán con arreglo a lo previsto en el Capítulo IV del presente Decreto.

“En lo concerniente a un mismo período gravable, podrán efectuarse una o varias investigaciones tributarias, mientras no se hubiere notificado la liquidación de revisión ni se hubiere agotado el término de dos (2) años señalado para practicarla.

“No será necesario practicar liquidaciones de revisión con el fin de expedir certificado de paz y salvo a sucesiones ilíquidas y a sociedades que debieran presentar declaraciones de renta por fracciones de año, si mediante breve investigación ordenada a tiempo con la solicitud de paz y salvo, no se hubiere encontrado fundamento para modificar la liquidación privada.

“Esta misma regla se aplicará a los extranjeros que deban presentar declaración de renta por fracción de año, a fin de ausentarse del país.

“La liquidación de revisión en la forma aquí establecida, se practicará para modificar liquidaciones privadas de declaraciones de renta presentadas en 1974 y años posteriores. Las presentadas con anterioridad a 1974 podrán ser objeto tanto de liquidación oficial inicial como de revisión.

La facultad de revisar las declaraciones anteriores a 1974 no puede extenderse a más de dos años.

“La liquidación de revisión ahora establecida, se practicará para modificar las liquidaciones privadas de declaraciones de ventas que se presenten a partir del 1º de enero de 1975. Las presentadas hasta el 31 de diciembre de 1974 podrán ser objeto de liquidación oficial de corrección y de revisión.

“Artículo 16. Las sanciones que deban aplicarse en el acto de liquidación de impuestos o con ocasión de los recursos, prescriben en igual término al establecido para aforar o revisar.

“Artículo 17. Para efectos fiscales, el contribuyente deberá fijar una dirección, en cada declaración de renta o de ventas que presente.

“Cuando la liquidación se hubiere enviado a una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente, habrá lugar a corregir el error, en cualquier tiempo, enviándola a la dirección correcta. En este último caso, los términos legales sólo comenzarán a correr a partir de la notificación hecha en debida forma.

“La misma regla se aplicará en lo relativo al envío de citaciones, requerimientos y otros comunicados.

“La información del contribuyente sobre cambio de dirección sólo se considerará válida cuando sea suministrada por escrito a la Administración de Impuestos en donde hubiere presentado su última declaración y sin mezclarla con temas diferentes.

“Artículo 18. La notificación de las liquidaciones de revisión o de aforo de los impuestos sobre la renta y de ventas, se hará de conformidad con los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 1651 de 1961.

“CAPÍTULO III

“Recursos.

“Artículo 19. Contra los actos de liquidación de impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación. De este recurso conocerá la Sección de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales que hubiere practicado la liquidación.

“Artículo 21. Las resoluciones que dicten las Secciones de Recursos Tributarios y concernientes a los impuestos administrados por la Direc-

ción General de Impuestos Nacionales, deberán ser consultadas ante el Director de Impuestos Nacionales, en la forma y condiciones establecidas por el inciso final del artículo 41 del Decreto 1651 de 1961.

“Artículo 22. La vía gubernativa quedará agotada al ejecutoriarse la providencia dictada por las Secciones de Recursos Tributarios que resuelva el recurso de reposición y contra la cual no procedieren apelación o consulta; o al ejecutoriarse la providencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales que resuelva el recurso de apelación o la consulta.

“Artículo 23. En la decisión de los recursos los funcionarios podrán corregir oficiosamente los errores de los actos sometidos a su conocimiento y efectuar las compensaciones a que haya lugar, pero no podrán aumentar la suma total fijada a cargo del sujeto pasivo en la liquidación recurrida.

“Artículo 24. El recurso de reposición contra las liquidaciones deberá cumplir las siguientes condiciones:

“1. Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

“2. Que se presente una liquidación privada en la cual se incluyan los factores no discutidos de la oficial, junto con la prueba del pago correspondiente. Esta nueva liquidación en ningún caso podrá ser inferior a la presentada con la declaración, teniendo en cuenta sus adiciones y correcciones. Si todos los factores estuvieren impugnados, bastará en este caso acreditar el pago de la liquidación privada anexa a la declaración.

“3. Que se interponga dentro de la oportunidad legal.

“4. Que se acredite la personería adjetiva, cuando fuere del caso.

“Cuando no se cumplan cualesquiera de los requisitos señalados en este artículo, el funcionario del conocimiento desechará el recurso por auto contra el cual procede recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Negada la reposición, quedará agotada la vía gubernativa.

“Artículo 25. Todo recurso deberá presentarse personalmente por quien lo suscribe, ante la Administración de Impuestos Nacionales a la cual se dirija. El signatario que esté en lugar distinto podrá remitirlo, junto con la constancia de su presentación personal ante funcionario competente, caso en el cual se considerará presentado a su recibo en la administración de su destino.

“Artículo 26. Cuando, según el artículo 36 del Decreto 1951 de 1961, procediere el recurso de

reclamación extraordinaria, en lo concerniente a liquidaciones notificadas con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, en lugar del mencionado recurso deberá interponerse el de reposición, lo cual podrá hacerse hasta seis (6) meses después de la vigencia del presente Decreto.

“Artículo 27. El artículo 59 del Decreto 1651 de 1961 quedará así:

“Para estimar el mérito de las pruebas, éstas deben obrar en el expediente, por alguna de las siguientes circunstancias:

“1. Formar parte de la declaración.

“2. Haberse acompañado al memorial de recurso o pedido en éste, y

“3. Haberse practicado de oficio.

“Artículo 28. Las providencias que decidan los recursos de reposición y apelación o la decida la consulta, no podrán corregirse sino en la forma establecida en este Decreto para las liquidaciones de revisión o de aforo.

“Artículo 29. Sólo en el escrito en donde se interpongan los recursos de reposición y apelación podrán alegarse causales de nulidad cuando ellas estuvieren especificadas en la ley y fueren compatibles con el procedimiento tributario que por este Decreto se establece.

“CAPÍTULO IV

“Intereses, sanciones por mora y devoluciones.

“.....

“Artículo 31. Cuando por pagos hechos en exceso por el contribuyente, en lo relativo a sus obligaciones tributarias, resultare un crédito a favor suyo, se le devolverá el exceso y se le pagarán intereses corrientes e intereses moratorios.

“Los intereses a cargo del fisco correrán desde cuando se causen y hasta la ejecutoria de la providencia que ordene devolver el saldo crédito al contribuyente.

“Los intereses corrientes se causarán desde el momento en que hechas las imputaciones legales y las compensaciones a que hubiere lugar, resultare un saldo crédito. En los casos de retención y de incremento estos intereses se causarán desde el 1º de julio del año siguiente al gravable.

“Los intereses moratorios a cargo del fisco se causarán a partir del mes siguiente de la solicitud escrita de devolución hecha por el contribuyente, a la misma tasa de los intereses corrientes.

“Artículo 32. La solicitud de devolución de saldos créditos se resolverá dentro del mes siguiente a su presentación, previa las imputaciones de pagos hechos por el contribuyente y previas las compensaciones con saldos de otras

cuentas del mismo, llevadas por las Administraciones de Impuestos Nacionales.

“Serán competentes para resolver las solicitudes de devolución, las Administraciones de Impuestos Nacionales en donde se lleve cuenta corriente al interesado, por concepto de impuestos de renta o ventas, respectivamente.

“CAPÍTULO V

“Contabilidad y sanciones.

“Artículo 33. Para los efectos fiscales, la contabilidad de los comerciantes deberá sujetarse al Título IV del Libro 1º del Código de Comercio y, además, a las siguientes disposiciones:

“1. Mostrar fielmente el movimiento diario de ventas y compras. Las operaciones correspondientes podrán expresarse globalmente, siempre que se especifiquen de modo preciso los comprobantes externos que respalden los valores anotados.

“2. Cumplir los requisitos señalados por el Gobierno mediante reglamentos, en forma que, sin tener que emplear libros incompatibles con las características del negocio, haga posible, sin embargo, ejercer un control efectivo y reflejar, en uno o más libros, la situación económica y financiera de la empresa.

“Artículo 34. En lo concerniente al control tributario se consideran irregulares los siguientes hechos:

“1. No llevar contabilidad, si hubiere obligación de llevarla, establecida por ley o reglamento.

“2. No tener registrados los libros de contabilidad, si hubiere obligación de registrarlos, establecida por la ley o reglamento.

“3. No llevar los libros apropiados para las características del negocio o llevarlos en forma que no reflejen su verdadero movimiento.

“4. No exhibir los libros de contabilidad, cuando las autoridades tributarias competentes lo exigieren.

“5. Llevar doble contabilidad.

“Artículo 35. Las irregularidades de que trata el artículo anterior se sancionarán con multa de:

“1. Hasta el dos por ciento (2%) sobre los ingresos anuales que no excedan de dos millones de pesos (\$ 2.000.000.00).

“2. Hasta el tres por ciento (3%) sobre la parte de ingresos anuales que exceda de dos millones de pesos (\$ 2.000.000.00) y no pase de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000.00).

“3. Hasta el cuatro por ciento (4%) sobre la parte de los ingresos anuales que exceda de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000.00).

“Cuando no pudieren establecerse dichos ingresos se aplicará una multa no menor de cinco mil pesos (\$ 5.000.00) ni mayor de quinientos mil pesos (\$ 500.000.00), pero sin exceder, en ningún caso, del cinco por ciento (5%) del patrimonio líquido del contribuyente.

“Artículo 36. La extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de renta y ventas será sancionada por cada mes o fracción de mes de retardo, con multas equivalentes al diez por ciento (10%) del impuesto aplicable hasta llegar a un límite máximo del ciento por ciento (100%). Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses corrientes.

“Artículo 37. La extemporaneidad en la presentación de las declaraciones simplificadas de entidades no contribuyentes, a las cuales se refiere el artículo 2º del presente Decreto, será sancionada con el uno por mil (1º/00) del valor total de sus ingresos anuales por cada mes o fracción, sin exceder del medio por ciento (½%) del patrimonio total de la respectiva entidad.

“Cuando no resultare impuesto por pagar, la sanción por extemporaneidad en la presentación de la declaración de renta y ventas será la misma establecida en el inciso anterior.

“Artículo 38. Cuando, en materia de impuesto de ventas, fuere procedente practicar el aforo, la sanción será del ciento por ciento (100%) del gravamen correspondiente, sin perjuicio de los intereses corrientes. Si no resultare impuesto alguno, la sanción será de mil pesos (\$ 1.000.00).

“Artículo 39. La inclusión de descuentos o créditos tributarios improcedentes, ocasionará sanción del veinte por ciento (20%) de la diferencia entre dichos descuentos y los determinados en la liquidación de revisión.

“Artículo 40. Tanto para los comerciantes como para quienes estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad, éstos serán prueba suficiente, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

“1. Estar registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, según el caso.

“2. Estar respaldados por comprobantes internos y externos.

“3. Reflejar completamente la situación de la entidad o persona natural.

“4. No haber sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos que no estén prohibidos por la ley.

“5. No encontrarse en las circunstancias del artículo 74 del Código de Comercio.

"CAPÍTULO VI

"Modificaciones en el trámite de la sucesión.

"Artículo 41. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la desfijación del edicto emplazatorio o antes, si así lo pidieren los interesados, se formará un inventario compuesto por la declaración de bienes relictos contemplada en el artículo 10 del Decreto 2143 de 1974, por la relación de los créditos pasivos que figuren en la declaración de renta del causante, por las deudas que hubieren sido reconocidas dentro del proceso, por los bienes y deudas de la sociedad conyugal y por los demás créditos activos y pasivos que fueren admisibles, de acuerdo con la ley.

"Dentro del mismo término deberá acreditarse que se efectuaron las publicaciones ordenadas por la ley.

"Si hubiere cónyuge sobreviviente y no estuviere separado de bienes, su declaración de renta deberá presentarse antes de la diligencia de inventarios y avalúos, la cual no podrá aprobarse sin el cumplimiento de este requisito.

"Artículo 42. Este inventario será elaborado por todos los interesados en la sucesión y presentado al juez para su aprobación, dentro del término establecido en el anterior artículo. Si no fuere presentado o si los interesados no se pusieren de acuerdo, el juez lo formará de oficio, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de los interesados para presentarlo.

"Del inventario hecho por el juez se dará traslado a las partes por el término de tres días. Si fuere objetado, las objeciones se tramitarán de acuerdo con la ley.

"Si hubiere duda sobre el valor total o parcial de alguno de los bienes relictos, o si hubiere desacuerdo entre los interesados sobre dicho valor, resolverá el juez, previo dictamen pericial. Al efecto, el juez designará un solo perito, conforme a las normas de procedimiento civil.

"Los valores así estimados no podrán ser inferiores, en ningún caso, a los que figuren en la declaración de renta del causante, en la del cónyuge sobreviviente o en la declaración de bienes relictos hecha por los interesados, y prevalecerán en la partición y en la liquidación de impuestos sucesorales, de renta y complementarios.

"Cuandoquiera que, para efectos sucesorales, el Código Civil o el de Procedimiento Civil se refieran a inventarios y avalúos, dichas leyes se aplicarán con arreglo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

"Artículo 43. Si fuere necesario rematar bienes para el pago del impuesto sucesoral, la Ad-

ministración de Impuestos Nacionales efectuará una liquidación proforma de este impuesto.

"Cuando los bienes relictos fueren sólo muebles, el juez no podrá aprobar la partición mientras no se acredite el pago de los impuestos de renta y complementarios.

"Artículo 44. Si, conforme al artículo 19 del Decreto 2143 de 1974, se optare por acogerse al régimen fiscal establecido en dicho decreto, bastará hacer la manifestación correspondiente por parte de todos los interesados ante el juez del proceso y, si fuere del caso, el trámite se continuará conforme a lo dispuesto en el presente decreto, una vez en firme el auto en que el juez acepte la manifestación."

"Si hubiere más de un interesado, pero no se lograre consenso unánime sobre la opción, el proceso continuará tramitándose conforme venía y se aplicarán las tarifas anteriores.

"Para las sucesiones abiertas entre el 1º de octubre de 1974 y el 1º de enero de 1975 se aplicará el régimen fiscal establecido por el Decreto 2143 de 1974 y, en lo concerniente a ganancias ocasionales, lo establecido por el inciso 1º del numeral 4 del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974.

"Artículo 45. Los intereses corrientes establecidos en el presente Decreto sólo se aplicarán a liquidaciones oficiales practicadas con base en declaraciones de renta y de ventas correspondientes al año o período gravable de 1974 y posteriores.

"Artículo 46. Si, a la fecha de expedición del presente Decreto, los términos que hubieren empezado a correr para recurrir contra la liquidación oficial y para pagar la diferencia entre ésta y la privada no se hubieren vencido, se prorrogarán hasta completar 4 meses contados desde la fecha de notificación de la respectiva liquidación.

"Artículo 47. Deróganse el artículo 14 del Decreto 1651 de 1961 y las demás normas contrarias al presente Decreto.

"Artículo 48. Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición salvo en los casos expresamente exceptuados en el mismo.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 20 de diciembre de 1974".

Infracciones y motivos invocados.

El actor reputa, en primer término, que el artículo 1º de la Ley 23 de 1974 y el conjunto de disposiciones del Decreto 2821 que él acusa violan el numeral 1º del artículo 76 del estatuto

político, a cuyo tenor corresponde al Congreso, por medio de leyes, "interpretar, reformar y derogar" las "preexistentes", y afirma:

"En conclusión, el artículo 1º de la Ley 23 de 1974 es violatorio del numeral 1º del artículo 76 de la Constitución, tanto por autorizar al Presidente de la República para modificar las disposiciones inexistentes del Decreto 2247 de 1974, que lo eran por haber sido declaradas contrarias a la Constitución por sentencias de la Corte Suprema de Justicia, como por haberlo autorizado para modificar la legislación sobre procedimiento tributario que rigió antes de dicho decreto, en razón de que para la fecha en que se expidió la ley esa legislación tampoco existía por haber sido derogada expresamente por el susodicho Decreto 2247.

"Y siendo violatorio de tal norma constitucional el artículo 1º de la Ley 23 de 1974, también lo es de esa misma disposición el conjunto de normas del Decreto 2821 de 1974 acusadas, por ser éste el acto por medio del cual el Presidente desarrolló la autorización inconstitucional que le dio el Congreso".

En segundo lugar, el demandante estima que las disposiciones impugnadas quebrantan tanto el artículo 122 como el 214 de la Carta. Expresa:

"El artículo 214 de la Constitución Nacional dispone que 'a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución'.

"Por ser, pues, la guardiana de la Constitución Nacional, en el párrafo del artículo 122 se dispone, en relación con los decretos sobre emergencia económica, que

"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".

El libelo conceptúa también "que el Congreso, desconociendo la fuerza de la sentencia de la Corte, consideró existentes las normas que quedaron *insubsistentes* por decisión de aquélla, pues de no haber sido así, no hubiera dicho que la facultad se ejercería por el Presidente ceñéndose a ellas. No puede ceñirse el Presidente a lo *insubsistente* sino a lo *existente* y si el Congreso dice que debe ceñirse a tales normas, como lo hace en el artículo 1º de la Ley 23 de 1974, es porque contrariando lo resuelto por la Corte como guardiana de la Constitución, las sigue considerando *vigentes*. Esto es, que el Congreso, por virtud del citado artículo 1º de la Ley 23 de 1974, desconoce el fallo de la Corte proferido

con base en lo consagrado en el párrafo del artículo 122 de la Constitución Nacional, lo cual es violatorio del referido precepto.

"Y del mismo modo, como el Presidente, haciendo uso de esa facultad otorgada con flagrante violación del enunciado párrafo expidió las normas del Decreto 2821 de 1974 que he acusado, ceñéndose a las normas declaradas *inconstitucionales*, tales artículos son, igualmente, *inexequibles*".

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público rebate las tesis del demandante en cuanto hacen depender la inconstitucionalidad que alega de las referencias que trae la Ley 23 de 74 a disposiciones del Decreto 2247 declaradas inexequibles por la Corte:

"La referencia a éstas constituye apenas una pauta para el legislador extraordinario, un señalamiento de límites o marcos dentro de los cuales debería encuadrar su actividad normativa, con el solo alcance de restarle vaguedad al primer enunciado ('modificar la legislación sobre procedimiento tributario') y de cumplir así el requisito constitucional de la precisión exigido por el canon 76-12 para las leyes de carácter especial.

"En estas condiciones, carece de importancia el que las normas del Decreto 2247 relacionadas en la Ley 23 se hallaran insubsistentes, si bien por derogación expresa o tácita o por cualquiera otra causa, como la de inexequibilidad anotada por el demandante. Y mucho menos tiene esa insubsistencia la virtualidad jurídica que se le pretende atribuir.

"4. Por otro aspecto, no contemplado en la demanda, la reproducción de normas declaradas inexequibles no implica aquí inconstitucionalidad de las impugnadas.

"En efecto: el Decreto 2247 de 1974 se expidió con invocación de las facultades del estado de emergencia predeclarado y la razón de la inconstitucionalidad declarada por la Corte fue el incumplimiento de presupuestos contemplados por el artículo 122 de la Carta.

"Pero es obvio que para el Congreso, bien directamente en ejercicio de su soberana potestad legislativa (artículo 76-1), o por la vía de las facultades extraordinarias (artículos 76-12 y 118-8), no rigen las limitaciones que surgen para el Presidente de la República cuando obra con base en el citado artículo 122 y que son propios de esta nueva institución.

"5. En resumen, estimo infundada la acusación y tampoco encuentro infracción de preceptos superiores no invocados en la demanda".

Otras opiniones.

La ciudadana María Cristina Velásquez G., Abogado de la Sección de Impuestos sobre la Renta y Complementarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales, impugna la demanda. La Corte tendrá muy presente sus reflexiones en la parte motiva de este fallo.

Antecedentes.

La Corte, en diversas sentencias, declaró exequibles preceptos del Decreto 2821 calcados parcialmente en el 2247. Consideró, entre varios motivos, que el hecho de haber tomado la Ley 23 de 1974 estas últimas redacciones como base de sus facultades extraordinarias, no es violatorio de la Carta. Esta corporación puso en claro que eran inexecutable algunas disposiciones del Decreto 2247 por exceder aptitudes previstas en el artículo 122 del Código institucional e inherentes al estado de emergencia económica. (V. sentencia del 19 de noviembre de 1974); pero que el Congreso estaba capacitado para dictarlas, con o sin enmiendas, como textos que pueden operar en tiempos de normalidad, cuando, por motivos distintos del de emergencia, no pugnan con la Carta.

Los fallos que se dejan invocados tienen fechas 5 de junio de 1975 y 17 de febrero, 20 de mayo y 8 de julio de 1976, y conciernen, respectivamente, a los artículos 1º, incisos segundos, tercero y cuarto; 26, 28 y 19 del Decreto 2821, proclamados exequibles.

Consideraciones.

Establecido lo anterior, el reparo que se formula contra las disposiciones acusadas en el negocio que se resuelve pierde mérito convincente, pues la Corte ya lo ha rechazado como desprovisto de fundamento: bien pudo la Ley 23 inspirarse en unos textos que habían sido considerados inconstitucionales por exceder las facultades que el artículo 122 de la Constitución otorga al Presidente de la República durante el estado de emergencia económica y, sin embargo, de ello, resultar exequibles como partes integrantes de ordenamientos expedidos para regir fuera de la situación de emergencia, o sea, en tiempo normal. De consiguiente, el artículo 1º de la Ley 23 de fecha 20 de diciembre de 1974, se muestra eficaz no sólo porque el método que siguió el legislador al tomar como base parcial de redacción la que empleaba el Decreto 2247 es regular, sino también por conceder tales facultades por tiempo limitado y con suficiente precisión, la preci-

sión que les da su misma escritura, según lo reclama el artículo 76-12 de la Carta.

Dado que esta acusación inválida abarca al Decreto 2821, tampoco influye sobre él.

Como —arriba se dijo— los artículos 1º, incisos segundo; tercero y cuarto; 26, 28 y 19 del Decreto 2821 han sido declarados correctos, cumple ordenar que, en cuanto a ellos, se esté a lo decidido en pronunciamientos anteriores.

* * *

De otro lado, la Ley 23 del 20 de diciembre de 1974 concedió las autorizaciones extraordinarias de que trata por quince días, y en esa misma fecha se dio el Decreto 2821. Su oportunidad, exigida por el artículo 118-8 de la Constitución. Fue, pues, exactísima. Por este aspecto es inobjetable.

* * *

Sentadas estas bases, procede inquirir cuáles son las disposiciones acusadas del Decreto 2821 que se ciñen a las autorizaciones que otorga la Ley 23, sea porque reproducen literalmente textos del Decreto 2247, sea porque atienden las modificaciones que el legislador previno que se introdujeran a la primitiva redacción de ciertos mandatos de la citada providencia. Esta labor de cotejo se ha realizado artículo por artículo y como no son contrarios al estatuto constitucional, y antes se acomodan a sus artículos 76-13 y 210, a cuyo tenor corresponde a la ley establecer las rentas nacionales, para lo cual se requiere un procedimiento tributario, demuestra que son exequibles los siguientes preceptos: el inciso primero del artículo 1º y las disposiciones 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 47.

Importa subrayar la constitucionalidad del artículo 11 acusado, porque él obedece a una directriz característica del espíritu de la Ley 23, la cual, a propósito del artículo 11 del Decreto 2247, autorizó su reproducción y enmienda, pero dentro de los límites a los cuales debía ésta ceñirse, entre otros, el de reducir “a dos años el término que allí se señala”, es decir, el plazo para revisar oficialmente una liquidación privada de renta o de ventas, contados desde su presentación; por lo cual ha de quedar en firme tal liquidación privada una vez transcurrido ese lapso, a partir, se repite, de la fecha de su presentación. Idea ésta que, igualmente, inspira otras disposiciones de la Ley 23, como por caso, sus artículos 13, 14 y 15, cuya aplicación es imposible que pueda perjudicar a los contribuyentes después de vencido el plazo improrrogable de 2 años

fijado desde la presentación de las declaraciones respectivas.

Vale recordar el artículo 11 del Decreto 2821:

“Artículo 11. La liquidación privada quedará en firme si transcurridos dos (2) años desde su presentación, no se hubiere notificado la liquidación de revisión”.

El 45 (sobre intereses corrientes): a primera vista no corresponde, en cuanto a la materia, al 45 del Decreto 2247 (libros de contabilidad). Pero esta diferencia no lo excluye de aquello que la Ley 23 autoriza, pues su contenido se ajusta al artículo 2º de este último ordenamiento (intereses corrientes que causa la obligación tributaria). Es exequible.

El artículo 46, que tampoco reproduce ninguno del Decreto 2247 tomado como base por la ley de autorizaciones, desarrolla, en cambio, el 19 del mismo Decreto 2821, declarado exequible por la Corte en sentencia del 8 de julio de 1976. Es correcto.

El artículo 47 no copia la disposición del mismo número del Decreto 2247; pero sí la 85; cambio de orden de colocación especialmente autorizó en el inciso inicial del artículo 5º de la Ley 23 de 1974. Se amolda a la Carta.

El artículo 48 del Decreto 2821, al fijar como fecha de su vigencia la de su expedición, se ajusta al artículo 1º de la Ley 23. Casan entre sí, conforme a la Carta.

Nada se deja escrito sobre exequibilidad de los artículos 7º, 15 y 44 demandados, acerca de los cuales debe expresarse lo siguiente:

Conforme al artículo 1º de la Ley 23, el artículo 7º del decreto que se dictara en ejercicio de las autorizaciones que ella consigna, debía corresponder al artículo 7º del Decreto 2247, pero modificándolo en el sentido de ampliar a seis meses el plazo señalado en su inciso 1º y suprimiendo sus incisos 3 y 5. Aquella ampliación y estas supresiones se efectuaron por medio del artículo 7º del Decreto 2821. Los incisos 1, 2, 3 y 5 del artículo 7º respetan esas pautas del legislador. Son exequibles. Sobre el inciso 4 del mismo artículo 7º no habrá lugar a decisión de mérito en esta sentencia, pues no ha sido demandado.

El artículo 1º de la Ley 23 de autorizaciones extraordinarias faculta al Gobierno para reproducir, por medio de decreto legislativo el artículo 15 del Decreto 2247, “pero reduciendo a dos años el plazo fijado en el inciso primero, disponiendo en el inciso tercero que se reintegre al

contribuyente, con intereses corrientes, lo pagado en exceso, reduciendo a dos años el término señalado en el inciso cuarto, eliminando el inciso quinto y precisando en el inciso octavo que la facultad de revisar las declaraciones anteriores a 1974 no puede extenderse a más de dos años”. La facultad concedida al Ejecutivo consistía en copiar el artículo 15 del Decreto 2247, introduciendo a determinados incisos ciertas modificaciones, precisamente enumeradas, sin agregar ni quitar nada fuera de tales enmiendas. De esta manera el artículo 15 del Decreto 2247, con posibles alteraciones, quedó plasmado en la Ley 23. Pero el artículo 15 del Decreto 2821, si bien respeta las indicaciones parciales relativas a reducción de plazos, pago de intereses corrientes sobre lo cubierto en exceso por el contribuyente, eliminación del inciso quinto, y limitación a dos años de la facultad de revisión de declaraciones presentadas con anterioridad a 1974, precinde sin poderío para ello del inciso segundo del primitivo artículo 15, y en vez de insertarlo como debía hacerse, inventa otro no autorizado por la ley. Esta quedó, pues, desatendida por defecto y por exceso en el inciso segundo del artículo 15, lo que entraña quebranto del artículo 118-8 de la Constitución. El inciso segundo del precepto 15 del Decreto 2821 es inexecutable.

La ley de autorizaciones capacita al Gobierno para reproducir en un nuevo decreto el artículo 44 del 2247, pero reduciendo a un 20% la sanción allí establecida. El artículo 44 del Decreto 2821 trata de otro asunto, lo que inclinaría a pensar que no tiene encaje en la respectiva facultad extraordinaria. Sin embargo, al cotejarse dicho texto con todo el Decreto 2247, se evidencia que si bien no corresponde en su tenor al 44, sí coincide por entero con el artículo 49. Y como esta licencia de cambiar el orden de colocación de las disposiciones de uno y otro decretos se halla especialmente respaldada por el inciso inicial del artículo 5º de la Ley 23 de 1974, precisa concluir que el mandato en estudio, visto por el aspecto exclusivamente formal, concuerda con la ley que le sirve de sostén. Sólo resta comprobar si el artículo 44 del Decreto 2821 es en sí mismo constitucional, estudio que da el resultado que se pasa a expresar:

Según se ha dicho, la Ley 23 permite la reproducción íntegra, tal cual, del artículo 49 del Decreto 2247, transcripción que hace el precepto 44 del acto acusado. Tanto el uno como el otro prescriben que “las sucesiones abiertas entre el 1º de octubre de 1974 y el 1º de enero de 1975”, están

sometidas, en lo concerniente a ganancias ocasionales, a "lo establecido por el inciso 1º del numeral 4 del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974".

Dicho inciso 1 del artículo 102 del Decreto 2053 considera ganancias ocasionales las contempladas en el inciso primero del numeral 4, o sea "las provenientes de herencias, legados y donaciones, seguros de vida, loterías y premios de rifas o apuestas" y dice que "su cuantía se determinará por el valor en dinero efectivamente recibido", adicionado en este punto por el artículo 77 del tantas veces citado Decreto 2247 de 1974.

Se tiene, pues, que por obra del artículo 44 del Decreto 2821, desde su vigencia, y por el juego de las remisiones bastante enrevesadas que establece, pueden quedar sujetas al pago de impuesto de ganancias ocasionales, "las sucesiones abiertas entre el 1º de octubre de 1974 y el 1º de enero de 1975" (Decreto 2821, artículo 44, inciso 3).

Como el Decreto 2053 estatúa que "No constituyen ganancia ocasional ni renta gravable las recibidas por herencia, legado o donación, correspondientes a sucesiones abiertas o a donaciones efectuadas con anterioridad al primero de enero de mil novecientos setenta y cinco", es patente que el artículo 44 del Decreto 2821 pugna con el inciso 4 del numeral 4 del artículo 102, que él mismo invoca, del Decreto 2053 de 1974. En efecto, el aludido inciso 3º del artículo 44, que comenzó a regir el 20 de diciembre de 1974, al gravar con el impuesto sobre ganancias ocasionales a las sucesiones abiertas entre el 1º de octubre de 1974 y el 1º de enero de 1975, causa un claro efecto retroactivo, pues vulnera situaciones jurídicas concretas, ya constituidas, consumadas y definidas conforme a la ley anterior (Decreto 2053 de 1974), relativamente a sucesiones abiertas antes del 20 de diciembre de ese año, fecha en que entró en vigencia el Decreto 2821 y cuyos efectos sólo podían producirse hacia el futuro.

El artículo 44, en su inciso 3º, es, pues, inconstitucional en cuanto sujeta al impuesto de ganancias ocasionales a sucesiones abiertas entre el 1º de octubre y el 20 de diciembre de 1974, con infracción del artículo 30 de la Carta.

Resolución.

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

Resuelve:

I. Es EXEQUIBLE la parte demandada del artículo 1º de la Ley 23 de 1974, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones", parte demandada que no comprende la mención del artículo 82 del Decreto 2247 del 21 de octubre de 1974 a que hace referencia el artículo 1º que se declara constitucional en el resto de su contenido.

II. Son EXEQUIBLES, por así haberlo resuelto esta corporación, en sentencia del 5 de junio de 1975 y 17 de febrero, 20 de mayo y 8 de julio de 1976, los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 1º y los artículos 19, 26 y 28 del Decreto 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".

III. Son EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 1º y los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º (solamente en sus incisos 1º y 2º, 3º y 5º) 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 (solamente en sus incisos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º), 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 (solamente en sus incisos 1 y 2), 45, 46, 47 y 48 del Decreto 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".

IV. Son INEXEQUIBLES el inciso segundo y el inciso tercero en la parte que dice: "Si, por el contrario..." del artículo 15; y, por otra parte, el inciso tercero del artículo 44 del citado Decreto 2821, en cuanto grava con impuesto de ganancias ocasionales a sucesiones abiertas entre el 1º de octubre y el 20 de diciembre de 1974.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Pedro Elías Serrano Abadía.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

VIA GUBERNATIVA

La facultad del Congreso y, excepcionalmente del Gobierno revestido de facultades extraordinarias, para organizar o reorganizar la Administración Pública, implica el señalamiento de procedimientos o medios de actuación, necesarios para que ella cumpla su tarea. — El suprimir una dependencia administrativa a cuyo cargo estaba el conocimiento del recurso de apelación, función no asignada específicamente a otra autoridad jerárquicamente superior, implica la eliminación del mismo con el consiguiente agotamiento de la vía gubernativa con la solicitud de reposición. — Tal eliminación por el Ejecutivo sin las facultades precisas para ello comporta el ejercicio irregular de un poder legal por exceso o extralimitación.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado según acta número 29 de 2 de septiembre de 1976.

Bogotá, D. E., 2 de septiembre de 1976.

I. Petición.

1. El ciudadano Alfonso Marín Morales, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución, por escrito de 28 de mayo del año en curso, solicita de la Corte declaración de inexequibilidad “del artículo 5º del Decreto-ley de 1974, distinguido con el número 577”.

2. Previo repartimiento, la demanda fue admitida por auto de 5 de junio de los corrientes, y al mismo tiempo, se dispuso dar traslado de ella al Procurador General de acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del citado artículo 214 de la Carta.

II. Disposición acusada.

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

DECRETO NUMERO 577 DE 1974
(abril 5)

por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973 y oída la Junta Consultiva creada por la misma ley,

Decreta:

.....
.....
Artículo quinto. Aclárase el artículo 5º del Decreto-ley 2165 de 1970, por medio del cual se suprimió la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro, en el sentido de que dicha supresión implica la eliminación del recurso de apelación contra las providencias que dicte el Superintendente en ejercicio de la función disciplinaria, y de que, en consecuencia, con el recurso de reposición ante este funcionario se agota la vía gubernativa.

2. El texto del artículo 5º del Decreto-ley número 2165 de 1970, es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2165 DE 1970
(noviembre 9)

por el cual se introducen modificaciones al Decreto-ley número 1347 de 1970.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969, y atendido el concepto de la Comisión Asesora prevista en la dicha norma,

Decreta:

Artículo quinto. Suprímese la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro. Las atribuciones y funciones señaladas a dicha Junta por el Decreto-ley de 1970, serán ejercidas por el Superintendente, con aprobación del Ministro de Justicia, y las que, conforme a las disposiciones vigentes, requieran aprobación del Gobierno Nacional, se cumplirán a través de decreto ejecutivo.

3. La Ley 2ª de 1973, que se invoca como fundamento de la disposición acusada, en lo pertinente, ordena:

“LEY 2ª DE 1973

“(marzo 27)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional.

“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 la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

“1. Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto.

“2. Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables, de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior”.

“(“Diario Oficial” número 33828 de 13 de abril de 1973).

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor indica como violados por la norma objetada, los artículos 26, 76-1, 76-12 y 118-8 de la Constitución.

2. Lo esencial respecto de estos quebrantos está consignado en los siguientes apartes de la demanda:

“La Corte Suprema de Justicia, en fallo de julio 6 de 1972, acogió los anteriores planteamientos de la Procuraduría, destacando el principio de que las Superintendencias no son organismos administrativos de carácter constitucional, sino entidades adscritas a un Ministerio. Por tanto, al suprimir la segunda instancia, o sea, el derecho de apelación para ante el Ministerio de Justicia, se recortó la vía gubernativa que no termina en la Superintendencia sino en el Ministerio respectivo, como lo había sostenido ya la honorable Corte en sentencia de enero 22 de 1970.

“La supresión de la Junta quebrantó la armonía jurídica que debe tener toda institución, y hace casi imposible formar doctrina sobre sus actos, pues no hay duda que donde no intervienen funcionarios especializados y con permanencia en sus cargos, no puede hallarse la dedicación y profundidad en el estudio de sus temas. Pero lo que sí es abiertamente inconstitucional, *por la extralimitación de las facultades* (se subraya), y de otras normas, que luego señalaré, es la disposición acusada en esta demanda, pues el artículo 5º del Decreto 577 de 1974, se basó en facultades extraordinarias conferidas por la Ley 2ª de 1973. Esta ley revistió al Presidente de la República para legislar sobre “la organización administrativa nacional”, por el término de un año, ley promulgada en abril 13 de 1973, “Diario Oficial”, número 33828, y, en lo tocante a las Superintendencias, solamente se les facultó para:

“Artículo 1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir, en lo posible, el gasto público por este concepto, y

“Artículo 3º Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y establecimientos públicos.

“Nadie puede confundir, la facultad de suprimir una dependencia en un Ministerio o en una Superintendencia, con la de abolir el recurso más importante en todo procedimiento, como es el de apelación”.

“La Superintendencia carecía de la plenitud de sancionar. Sus resoluciones, en el orden disciplinario, tan graves como las de multar, suspender y destituir, estaban confiadas, igualmente, a otro organismo, en segunda instancia, a la Junta de la Superintendencia, y, suprimida ésta, al Ministerio de Justicia. Se le había otorgado una administración de justicia, que no se podía

reducir, suprimiendo la doble instancia, so pretexto de unas facultades concedidas para 'revisar la organización administrativa nacional'.

"Existe en el artículo acusado una violación al artículo 26 de nuestra Constitución, puesto que quebrantó en forma grave el procedimiento suprimiendo una instancia, cercenando la plenitud de las formas propias de los juicios disciplinarios. Estos castigos quedaron asimilados, por interpretación indebida del Gobierno, al ordinal 1º del artículo 27 de nuestra Constitución, como si se tratara de injuria o falta al respeto al funcionario que aplica las sanciones y en el instante de su desempeño. Ya se ha dicho que el proceso y las reglas que lo presiden, forman un conjunto de intangibles garantías de la persona humana. Por eso es tan cierto que el procedimiento es de orden público, y su violación acarrea nulidad constitucional. Entonces todos los actos dictados por la Superintendencia, dentro del orden disciplinario, tienen este inri.

"Se ha violado también el ordinal 1º del artículo 76 de la Constitución Nacional, pues al querer interpretar un artículo anterior haciendo nugatorio un derecho, 'en el sentido —como dice el artículo acusado— de que dicha supresión implica la eliminación del recurso de apelación, contra las providencias que dicte la Superintendencia en ejercicio de la función disciplinaria', no puede hablarse de interpretación, sino de una clara distorsión de la verdad jurídica y de las garantías constitucionales".

iv. Concepto del Procurador General de la Nación.

1. El Jefe del Ministerio Público, en oficio número 229 de 14 de julio de este año, pide a la Corte que declare inexecutable el precepto impugnado.

2. Al respecto expone estos argumentos:

"1. El artículo 215 del Decreto extraordinario 960 de 1970 había instituido la segunda instancia, por apelación o consulta y radicándola en la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro, respecto de las resoluciones mediante las cuales el Superintendente impusiera sanciones disciplinarias a los notarios.

"2. Por el artículo 5º del Decreto extraordinario 2165 de 1970, copiado atrás, se suprimió aquella Junta Directiva y se dispuso que las atribuciones y funciones señaladas a dicha entidad por el Decreto-ley de 1970 serían ejercidas por el Superintendente con aprobación del Ministro de Justicia, y que las que según disposiciones vigentes, requerían aprobación del Gobierno, se cumplirían 'a través de decreto ejecutivo'.

"Nada dijo expresamente sobre qué sucedería con la apelación y la consulta de las providencias mencionadas, al entrar en vigencia la supresión de la Junta que conocía de tales recursos y grado de jurisdicción, desde luego que esta atribución no le había sido dada por el Decreto 1347 de 1970 sino por uno más antiguo, el número 960 del mismo año, ya citado.

"3. Pudiera entenderse que ese silencio no implicó la eliminación de la segunda instancia, porque, siendo la apelación un recurso esencialmente jerárquico, y así se lo denomina en veces, la aplicación de los principios y reglas del precepto que eliminó la Junta conduciría a que, simplemente, su conocimiento pasó de modo automático al Ministro de Justicia, superior inmediato del Superintendente y Jefe Superior de la Administración en ese ramo.

"4. Pero vino el precepto acusado —artículo 5º del Decreto 577 de 1974— y bien por la 'aclaración' que dijo hacer el artículo 5º del Decreto 2165 de 1970 o porque reformó la legislación preexistente, a partir de su vigencia y de modo incontestable, contra las providencias disciplinarias a las cuales se viene aludiendo sólo procede el recurso de reposición ante el propio Superintendente, y queda así agotada la vía gubernativa.

"5. Claro que con esta disposición se simplificó el funcionamiento, o sea el aspecto dinámico de la organización administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro, uno de los fines de las facultades extraordinarias invocadas.

"Pero es indudable que ella implica, además, una importante modificación del ordenamiento que regula las relaciones de la Administración con sus servidores en el ramo notarial y concretamente del régimen disciplinario en la parte atinente a la competencia y al procedimiento, con el agravante de que limita los medios de defensa del sancionado al suprimir uno de los dos recursos que anteriormente se le concedían.

"No creo que esto comporte infracción de los artículos 26 y 76-1 de la Carta, pero sí un desborde de los límites fijados por el legislador ordinario al extraordinario en la Ley 2ª de 1973".

v. Consideraciones.

Primera.

1. Lógicamente, procede estudiar, en primer término, el cargo relacionado con el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 2ª de 1973.

2. De prosperar éste, se hace innecesario el estudio de los demás, ya que la norma impugnada

estaría en franca oposición con preceptos superiores de la Carta.

Segunda.

1. El "procedimiento gubernativo", de modo especial, se establece en el artículo con fuerza de ley 215 del Decreto 960 de 1970. Es el mismo general de los dos recursos que rige respecto de actos jurídicos de igual naturaleza, tal como lo prevén los artículos pertinentes del Código Contencioso Administrativo (artículos 10 a 20 del Decreto 2733 de 1959).

2. Los recursos ordinarios, que en guarda del derecho del gobernado consagra, son dos: 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.

Tercera.

1. El artículo 76, ordinal 12, de la Constitución, señala como atribución del Congreso la de "revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", para que expida preceptos, de igual valor jurídico al de la ley. Los elementos *precisas* y *pro tempore* delimitan el ámbito material y temporal del ejercicio de tales autorizaciones.

2. En consonancia con el artículo 76-12, el artículo 118-8, preceptúa que, corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso, ejercer las facultades a que se refiere el artículo 76, ordinal 12, y dictar los decretos "con la fuerza legislativa que ellos contemplan". O sea, teniendo en cuenta los límites de materia y tiempo contemplados en el acto legislativo.

3. El artículo 5º del Decreto 577, a título de aclaración, elimina el recurso de apelación "contra las providencias que dicte el Superintendente en ejercicio de la función disciplinaria, y de que en consecuencia, con el recurso de reposición ante este funcionario se agota la vía gubernativa". Con lo cual, se modifican los artículos 215 del Decreto-ley número 960 de 1970 y 10 a 20 del Decreto número 2733 de 1959, de valor semejante.

4. El acto acusado es por ello manifestación de voluntad del gobernante que significa ejercicio irregular de un poder legal, por exceso o ex-

tralimitación; vicio de esencia, que origina su inexecutable frente al contenido de los artículos 118-8 y 76-12 de la Constitución.

Cuarta.

1. La materia *precisa* objeto de las facultades legislativas extraordinarias, de que trata la Ley 2ª de 1973, no es otra que la comprendida por la respectiva acción verbal: *suprimir*, *fusionar* y *crear* (dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, con el fin de simplificar la organización administrativa y disminuir, en consecuencia, el gasto público); *modificar* (el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de estos organismos y dependencias oficiales), y *señalar* (sus asignaciones).

2. Todo lo que lógica y racionalmente esté insito en ella, y no aparezca vedado en norma superior, tiene fundamento constitucional. No así, lo que desborde este marco de referencia, que no es dado al investido ampliar a su arbitrio. Tal como acaece con la supuesta aclaración, que en el fondo comporta el recorte indebido de un procedimiento y la extinción de un recurso gubernativo.

VI. Conclusión.

El precepto demandado quebranta los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, y por esta razón es inexecutable.

VII. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE el artículo 5º del Decreto extraordinario número 577 de 5 de abril de 1974.

Publíquese, comuníquese al Ministerio de Justicia y la Superintendencia de Notariado y Registro y publíquese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Ber-nal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto

Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvedad de voto.

Respetuosamente nos apartamos de la sentencia anterior por las siguientes

Consideraciones.

1. Ha sostenido la Corte que cuando la legislación, directamente expedida por el Congreso o excepcionalmente por el Gobierno revestido de facultades extraordinarias, organiza o reorganiza la administración pública, puede, sin excederse, señalar los procedimientos o medios de actuación necesarios para que tal administración cumpla su tarea. Así, en la sentencia de 18 de marzo del año que cursa, dictada para resolver la demanda de inexecutable del artículo 288 del Decreto-ley 410 de 1971 que indicaba cuándo se entiende agotada la vía gubernativa respecto de las solicitudes formuladas a la Superintendencia de Sociedades, se expresó así:

“Si se repasa cuidadosamente el texto demandado, se observa que allí se consigna un principio obvio y necesario para el funcionamiento de la Administración, como es de los efectos del silencio frente a las solicitudes de las sociedades controladas y también o en relación con los recursos de reposición interpuestos, para precisar cuándo sobreviene el agotamiento de la vía gubernativa, y por lo mismo, el trámite eventual hacia el control jurisdiccional de tales actos por los jueces competentes. Si las Superintendencias son organismos que hacen parte de la administración, deben actuar a través de procedimientos regulares que garanticen los derechos ciudadanos. Si es constitucional, como lo ha dicho la Corte, que puedan cumplir para un Ministerio la delegación de funciones administrativas previstas en el artículo 135 de la Carta, resulta obvio que la ley que se refiere al modo de ejercer esas funciones es tan constitucional como las que las señala. En consecuencia, el artículo 288 acusado, al establecer el término dentro del cual deben ser resueltas por la Superintendencia las solicitudes, y los recursos de reposición que se propongan ante ella, no hace sino desarrollar naturalmente una fun-

ción sustantiva que le ha sido atribuida a la entidad, precisando el agotamiento de la vía administrativa a que se refiere el artículo 282 *ibídem*.

“Qué actos integran en la vía gubernativa es, en este caso, un punto secundario, porque se repite, pudiendo la ley, por las razones dadas en fallos anteriores y en este, asignar funciones a las Superintendencias en cumplimiento de una delegación constitucional, puede también establecer para tales entidades el sistema de actuación o procedimiento gubernativo que a bien tenga, sin que por ello se quebrante la Carta, salvo el caso hipotético de que con tal procedimiento se desconocieran derechos de defensa.

“Es claro que lo anterior no exonera al respectivo Ministro de la responsabilidad que para él implica el ejercicio de la delegación, pues tal es el supuesto del artículo 135 de la Carta. De suerte que la circunstancia de que una determinada función le haya sido delegada por mandato de ley, como en este caso, para ser ejercida por la Superintendencia, lo compromete institucionalmente y con independencia del procedimiento administrativo que se señale”.

En el caso presente en que el artículo 1º de la Ley 2ª de 1973 revistió al Presidente de la República de facultades “para revisar la organización administrativa nacional y... 1. Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir, en lo posible, el gasto público por este concepto”, resulta claro, si la jurisprudencia anteriormente transcrita no es errada, que estaba también autorizado para ocuparse de los procedimientos administrativos pertinentes, y por consiguiente, para aclarar o interpretar con autoridad un punto anterior sobre la materia.

2. El artículo 5º del Decreto 2165 de 1970 suprimió la junta directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro, entidad a la cual estaba encomendado el conocimiento del recurso de apelación de las providencias del Superintendente en materia disciplinaria sobre los notarios por el artículo 215 del Decreto extraordinario número 960, también de 1970. Agregó aquel decreto que las atribuciones y funciones asignadas a la Superintendencia, se ejercerían en adelante por el Superintendente con aprobación del Ministro de Justicia. Quedaba, pues, suprimida la autoridad competente para conocer del recurso jerárquico, y sustituida en esta función por el Superintendente y el Ministro. Lo que significa, en término de procedimiento administrativo, que a partir de este momento las providencias disciplinarias del Superintendente tendrían sólo un

recurso de reposición que debería ser resuelto conjuntamente por el mismo funcionario y por el Ministro, en vez del recurso de apelación que antes existía. Si el Ministro debía y debe intervenir en la reposición, no podría intervenir en una hipotética apelación por carencia de autoridad jerárquica.

3. El artículo 5º demandado (Decreto 2165 de 1970), al aclarar el artículo 5º del Decreto anteriormente referido, lo hizo en el único sentido lógico que resultaba de esta norma tal como se deja dicho. No abolió el recurso de apelación, porque ya estaba abolido; se limitó a indicar tal abolición y a decir que con el recurso de reposición que, se repite, se resuelve por el Superintendente y el Ministro, quedaba agotada la vía

gubernativa. Si, como queda dicho, la facultad para reorganizar funciones implica la de referirse a la actuación administrativa, la aclaración hecha por el artículo demandado sobre un punto de tal actuación, se encuentra dentro de la materia de las facultades, y no hay, por tanto, violación de los textos constitucionales citados por la demanda, ni de ninguno otro.

Por las consideraciones anteriores estimamos que la norma es exequible.

Guillermo González Charry, Aurelio Camacho Rueda, Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Romero Soto, Pedro Elías Serrano Abadía, Julio Salgado Vásquez, Gustavo Gómez Velásquez.

DIETAS PARLAMENTARIAS

El Congreso tiene iniciativa legal para aumentar su remuneración, y a partir de la Reforma Constitucional de 1968 puede tener efectividad a partir de la expedición de la ley correspondiente. — IMPEDIMENTOS.— Aceptado el impedimento a un Magistrado, pierde competencia para conocer de toda la demanda; no puede haber escisión del impedimento.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Conjuez ponente: doctor *Guillermo López Guerra*).

Aprobada por acta número 24-A de agosto 2 de 1976.

Bogotá, D. E., 3 de septiembre de 1976.

El ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez, ejercitando la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución, demanda de la Corte la declaración de inexecutable de la Ley 18 de 1974, "por la cual se fijan las asignaciones de los altos funcionarios de las Ramas Jurisdiccional y Legislativa del Poder Público".

Repartida la demanda al Magistrado doctor Eustorgio Sarria, éste se manifestó impedido para conocer del negocio "por cuanto una de las disposiciones acusadas, artículo 1º de la Ley 18 de 1974, se refiere al aumento de la asignación del cargo de Magistrado de la Corte", según dijo.

Aceptado el impedimento por la Sala Constitucional, con apoyo en los artículos 22 y 23 del Decreto 432 de 1969, y separado del conocimiento al doctor Sarria, fue sorteado Conjuez el doctor Adán Arriaga Andrade en su reemplazo.

Impedidos también por idéntico motivo los demás integrantes de la Sala Constitucional, doctores José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry y Luis Sarmiento Buitrago, fueron sorteados Conjueces los doctores Alvaro Leal Morales, Luis Carlos Zambrano e Ildefonso Méndez, siendo este último sustituido, al aceptarse otro impedimento, por el doctor Rodrigo Nogueira Laborde.

El Conjuez ponente admitió la demanda por reunir los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969 y corrió traslado de ella al Procurador General de la Nación, quien, a su turno, se declaró igualmente impedido por referirse a su propia asignación el artículo 1º de la ley acusada. Aceptado el impedimento por la Sala de Conjueces, y designado por el Gobierno como Procurador ad hoc el doctor John Agudelo Ríos, se le corrió traslado de la demanda y emitió el concepto del caso.

Posteriormente hubo necesidad de sortear nuevos Conjueces ante el impedimento puesto de manifiesto por los honorables Magistrados integrantes de las Salas Civil, Penal y Laboral, quienes adujeron idénticas razones a las formuladas por el Magistrado doctor Eustorgio Sarria.

La demanda persigue: "se declare la inexecutable de la totalidad (artículos 1º, 2º, 3º y 4º) de la Ley 18 de diciembre 18 de 1974", si bien no sobra anotar que es el artículo 1º de la ley el que hace referencia a las asignaciones de los Magistrados de la Corte y del Procurador General de la Nación, aspecto que dio lugar a debatir en Sala Plena de Conjueces si el ámbito de competencia quedaba circunscrito al artículo 1º como lo entendió el Procurador ad hoc o por el contrario, a toda la ley acusada.

Definido por la honorable Sala de Conjueces que tanto la demanda como los impedimentos versan sobre el texto íntegro de la ley, ordenó, en providencia de octubre 20 de 1975, enviar de nuevo el expediente al señor Procurador ad hoc "para que rinda su concepto sobre la totalidad de las disposiciones acusadas".

La providencia de la Sala dice en lo pertinente:

"Se considera:

"1º La demanda presentada por el ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez se dirige a obtener la

declaratoria de inexecutable de la totalidad de los artículos de la Ley 18 de 1974.

“2º Los impedimentos manifestados por todos los Magistrados de la Corte se refieren a la totalidad del proceso y así fueron aceptados.

“3º La constancia secretarial del folio 100 que creaba confusión al respecto, ya fue aclarada en el sentido de que todos los impedimentos han versado sobre la totalidad de la demanda.

“4º El impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación, aunque fundamentado en el artículo 1º de la Ley 18 de 1974, se refiere a la totalidad de la misma.

“5º El Decreto número 346 de 4 de marzo del año en curso del Gobierno Nacional, por el cual se nombró Procurador General *ad hoc* para este negocio, se refiere a la totalidad de las disposiciones acusadas.

“6º El Procurador General *ad hoc* limitó su vista fiscal al artículo 1º de la ley acusada, entendiendo que su competencia está limitada a ello.

“7º Además, aun en el caso de que los impedimentos y las providencias que los aceptaron se hubieran referido solamente a uno de los artículos de la ley acusada, que no fue así, no por eso quedaría limitada la competencia de la Corte para conocer de la totalidad de la demanda, ni la del Procurador para dar concepto sobre todas las disposiciones de la ley, pues con tal limitación se rompería la necesaria unidad procesal”. (Folios 126 y 127).

A lo cual la Corte agrega: a) La aclaración a la constancia secretarial citada en el punto 3º de la providencia dice expresamente que el impedimento manifestado por los Magistrados comprende el conocimiento de toda la demanda propuesta por el ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez contra la Ley 18 de 1974 (asignaciones de los altos funcionarios de las Ramas Jurisdiccional y Legislativa del Poder Público), por cuanto una de las disposiciones de tal estatuto, artículo 1º, se refiere al aumento de la asignación del cargo de Magistrado de la Corte” (folio 124), lo cual rectifica cualquier error o mal entendimiento de la Secretaría, sobre el alcance de los impedimentos de los Magistrados; b) El Decreto-ley 432 de 1969, artículos 22 y 23, establece las causales de impedimento y recusación en los asuntos de inexecutable promovidos por cualquier ciudadano. Y el artículo 25 dispone que si el impedimento de un Magistrado o Conjuez se encuentra fundado, “la Sala declarará separado del conocimiento al Magistrado impedido y sorteará el correspondiente Conjuez”, esto es, de todo el conocimiento y no de parte de él.

El mencionado decreto no excluye la posibilidad de que en la misma demanda se pretenda la declaración de inexecutable de varias disposiciones de la misma ley y ni siquiera de preceptos de distintas leyes, lo cual implica que es un derecho del demandante diversificar el objeto de la demanda y aun acumular distintas pretensiones en la misma; por consiguiente, la Corte no podría separar éstas bajo ningún aspecto.

Por otro lado, ninguna disposición legal establece que el impedimento de los Jueces o Magistrados pueda escindirse, esto es, que opere sobre determinado sector de la demanda y no sobre otro, aunque los motivos que lo configuran se relacionen únicamente con ciertas pretensiones o defensas. Por el contrario, en este caso el impedimento comprende no sólo aquellas que lo determinaron, sino todas las demás, porque no sería pertinente separar las cuestiones propuestas en la demanda para que fueran decididas por distintos jueces. Es decir, por el impedido la parte que carece de vinculación con la causal invocada y por el Conjuez o sustituto la otra. Esto envolvería, además, la necesidad de recomenzar el proceso, lo que la ley no dispone. Y es sabido que el procedimiento es de orden público, por lo cual ni las partes ni el juez pueden variarlo o desconocerlo.

No sobra advertir que si los Magistrados de la Corte se hubieran considerado impedidos para fallar únicamente sobre el artículo 1º de la ley acusada, al hacer el estudio del artículo 2º (aumento de las dietas de los parlamentarios), tendrían que avocar uno de los temas de la impugnación que atañe a la iniciativa parlamentaria en materia del gasto público. Al decidir tal aspecto, en una u otra forma, inevitablemente habrían prejuzgado sobre el artículo 1º, ya que el cargo del demandante tiene en común lo referente a tal iniciativa.

El señor Procurador *ad hoc* devolvió los autos por considerar que carecía de competencia para pronunciarse sobre todo el articulado de la ley acusada.

La Sala de Conjueces a su vez dispuso en sesión del 4 de febrero del año en curso “Devolver el proyecto en discusión a la Sala Constitucional de Conjueces para que lo complete en el sentido de decidir sobre la totalidad de la demanda”. La Sala Constitucional insistió en su proyecto de sentencia y por no obtener ésta la mayoría de votos exigida para su aprobación, fue sorteado, entre los conjueces que integraron la mayoría, el doctor Guillermo López Guerra, para redactar una nueva ponencia.

El artículo 1º de la Ley 18 establece:

“A partir del 20 de julio de 1974 las asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Disciplinario, los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación serán de treinta mil pesos distribuidos entre sueldo y gastos de representación, en proporción a lo que rige actualmente”.

Fue fundamentado el reparo de inconstitucionalidad así:

“La norma transcrita es violatoria del artículo 79 de la Constitución Nacional, en concordancia con el ordinal 9º del artículo 76 y facultad 21 del artículo 120 de la misma obra, que se violan igualmente, y cuyos textos copio a continuación, en las partes pertinentes:

“El artículo 79 encabeza diciendo que ‘las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho’, y en el párrafo segundo agrega que ‘se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76 (y cita algunas otras), todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a *iniciativa del Gobierno*’ (subrayo).

“Y el ordinal 9º del artículo 76, que corresponde a las atribuciones del Congreso en la elaboración de las leyes, dice que le compete ‘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’.

“La otra norma violada y que he citado, la facultad 21 del artículo 120, establece que corresponde al Presidente como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, ‘Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales’.

“De la simple comparación de los textos citados surge claramente que el Congreso de la República carece de la facultad para fijar las asignaciones o emolumentos de los funcionarios públicos, en este caso los Magistrados de la Corte

Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Disciplinario, los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación, por expresa prohibición contenida en el artículo 79 de la Carta que exige que sólo podrán tramitarse a iniciativa del Gobierno. Y este presupuesto constitucional no se cumplió. Al contrario, a través del estudio de la historia de esta ley se observa que ella nació exclusivamente, a iniciativa parlamentaria”.

El Procurador ad hoc, en su concepto, invoca los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional de 1968 y la doctrina de la Corte en sentencia de 13 de diciembre de 1972 y 23 de enero de 1975, para sostener la exequibilidad de la norma acusada y expresa a ese efecto:

“La iniciativa legislativa sigue siendo la regla y la reserva a favor del Ejecutivo la excepción; esta reserva opera en relación con los proyectos de ley taxativamente enumerados en la primera parte del inciso 2º del artículo 79, y en relación con los ‘factores de reducción de la iniciativa de gasto público’ enunciados en la segunda parte del mismo inciso.

“Las leyes sobre remuneración no hacen parte del segundo grupo (parte final del artículo 79), porque no corresponden a ninguno de los ‘factores de iniciativa’ reservada al Gobierno allí consagrados, y en cuanto al primer grupo ellas no aparecen sino en relación con las leyes a que se refiere el artículo 76-9, o sea a aquellas de determinación de la estructura de la Administración Nacional, con la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y la fijación de las ‘escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales’.

“Por consiguiente, no haciendo parte la Corte Suprema de Justicia, ni el Tribunal Disciplinario, ni el Consejo de Estado, ni el Procurador General de la Nación, ni los Fiscales del Consejo de Estado, de lo que se conoce jurídicamente con el nombre de ‘Administración Nacional’, aunque la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y la Procuraduría tengan funciones administrativas, y esta última ejerza algunas funciones bajo la dirección del Gobierno (artículo 142), lo cual puede significar una relación funcional pero no estructural u orgánica, las remuneraciones de las personas que desempeñan tan altos cargos no están cubiertas con la reserva de iniciativa legislativa comprendida en el artículo 76-9 de la Constitución Nacional; ella sólo abarca, como lo ha dicho la honorable Corte, a los funcionarios de la Administración Nacional, es decir, de la Rama

Ejecutiva, cuyas principales partes integrantes están indicadas en el propio texto”.

Para decidir, la Corte considera:

1. Nadie es osado a discutir —ni lo intenta el propio demandante— la titularidad de la función legislativa en el Congreso. Es también de común acogimiento el carácter restrictivo de la exégesis de normas de excepción. Si, pues, la regla general está consagrada en el primer acápite del artículo 79 de la Carta (“las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho”) y las excepciones en el segundo (“Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76... , las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno”), bastará examinar los ordinales exceptuados, en cuanto tengan conexidad con el tema de la acusación.

2. De ellos, el 3º se refiere a las normas orgánicas del Presupuesto Nacional, el 4º a los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, y el 22 a las normas generales sobre crédito público, deuda nacional, cambio internacional, comercio exterior, aranceles, tarifas y régimen de aduanas.

3. Solamente el 9º resulta pertinente y es de este tenor:

“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”.

4. Sería menester descoyuntar el referido ordinal 9º del artículo 76 del estatuto fundamental para entender que cuando habla de “determinar la estructura de la administración nacional” en relación con los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y no con el Congreso ni con la justicia, toma en sentido estricto el término “Administración” como uno de los sectores, órganos, Ramas o aspectos del Poder Público, distinto de los otros dos, la “legislación” y la “jurisdicción”; pero que al concluir la misma frase con la mención de “las distintas categorías de empleos”, adopta el constituyente la excepción amplísima de “Administración” para englobar a todos los funcionarios y servidores del Estado.

5. No encuentra razones la Corte para proceder de tal manera ni, por tanto, para modificar su propia jurisprudencia respecto del entendimiento que ha de darse a las locuciones comentadas.

6. El examen del precepto acusado, a la luz de las demás disposiciones de la Carta, tampoco permite advertir ninguna falla que conduzca a su declaración de inexequibilidad.

El artículo 2º también acusado por considerarlo mal avenido con la Constitución y por ello inexequible, preceptúa:

“Los miembros del Congreso Nacional tendrán, a partir de esta nueva legislatura (20 de julio de 1974), una asignación mensual de treinta mil pesos distribuida entre dietas y gastos de representación con la proporcionalidad aplicada a la actual asignación”.

La acusación es sustentada de la siguiente manera:

“La norma transcrita es violatoria del artículo 113 de la Constitución Nacional; su texto, en las partes pertinentes, es el siguiente: ‘Los miembros del Congreso tendrán durante todo el período constitucional respectivo, el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley’.

‘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’.

“¿En qué consiste la violación?”

“A través de toda la historia constitucional de nuestro país, en este punto, ha sido tradicional que el aumento del sueldo o dietas parlamentarias no beneficie al legislador que las decreta. Así vemos que en el artículo 112 de la Constitución de 1886 que reprodujo íntegramente la reforma de 1945, se preceptúa que ‘Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretados por el Congreso se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado’. Sabia norma ésta, que el constitucionalista Tulio Enrique Tascón, explicaba así en su Tratado de Derecho Constitucional: ‘Esta prohibición tiene por objeto que los miembros del Congreso se aumenten sus propios emolumentos con detrimento del Tesoro Público, y si invocan que la justicia exige mayores dotaciones por ser insuficientes las establecidas, la Constitución les permite decretar el aumento, pero no para sí mismos sino para quienes hayan de sucederles’.

“¿La supresión de este artículo en la nueva Carta, y la redacción del artículo 113 de la misma obra, pueden llevarnos a concluir que quedó reconocida la facultad sin límites del legislador para decretarse a sí mismos los sueldos que a bien tengan? Mucho me temo que no.

“Si leemos con detenimiento el texto citado, observaremos que se dice que ‘los miembros del Congreso tendrán, *durante todo el período constitucional respectivo* (el subrayado es mío), el sueldo *anual* (subrayo) y los gastos de representación que determine la ley’.

“Cabría preguntar: ¿Cuál es el ‘período constitucional respectivo?’ y responderíamos: el que iniciaron los actuales parlamentarios el 20 de julio de 1974 y el cual ha de terminar el 20 de julio de 1978. Y otra pregunta: ¿Cuál era al iniciarse este ‘período constitucional respectivo’ la remuneración de los parlamentarios? La cantidad de veinte mil pesos, asignación fijada en ley vigente el 20 de julio de 1974.

“Ante el texto constitucional tan claro, ¿podrá alegarse válidamente que puede variarse por ley expedida dentro del período constitucional en curso, para que beneficie a los actuales congresistas, el monto de las asignaciones de tales miembros? No era necesario reproducir por el constituyente de 1968 el texto del antiguo artículo 112 de la Carta Fundamental. Bastaba con poner lo que aparece consagrado, porque de aceptarse la tesis contraria tendríamos que aceptar, igualmente, como constitucionalmente válido, que los actuales congresistas podrían esperarse para las últimas sesiones de la legislatura de 1978 para decretarse, con retroactividad al 20 de julio de 1974, sus respectivas asignaciones. Lo que sería una aberración jurídica.

“Tan cierto es lo que vengo exponiendo, que el constituyente sí autorizó a los miembros del Congreso, expresamente, para que en el caso del régimen de prestaciones y de seguridad social, si pudieran ellos, los actuales, por su propia iniciativa, establecer para su propio goce, con la prohibición de no ser superior al señalado para los miembros del Despacho.

“Claro que el legislador puede decretar las asignaciones de los miembros del Congreso, pero ésta sólo beneficiaría, por efectos del artículo 113, a los parlamentarios que inicien ‘su período constitucional respectivo’ el 20 de julio de 1978. Pues el de ellos, el de los actuales, repito, ya se los había fijado la ley vigente en el momento de asumir sus funciones.

“Si estas consideraciones se hacen concordar con las anteriormente hechas alrededor de la restricción que tiene el Congreso en materia de gasto público, fácil es concluir que no pueden los miembros del Congreso que hoy cumplen sus funciones (sic) sus personales asignaciones.

“Por otra parte, se incurre en grave violación constitucional al transformar la Ley 18 atacada la asignación anual por la asignación mensual.

“Sobre este particular, al comentar el Ministro de Gobierno de la época el artículo 108 de la Constitución de 1936 que igualmente consagraba la remuneración anual, decía: ‘El sueldo anual es más justo, porque la función del Parlamento no es (una función) un contrato de trabajo entre la Nación y unos ciudadanos para que vengan a expedir leyes y ejerciten determinado esfuerzo para hacerlas, sino compensación que se les ofrece como indemnización —y así se llama en otros países— por todo género de negocios que dejan de desarrollar (y que se suponen muy importantes en quienes merecen el honor de ser designados como padres de la patria), ya por disposición legal, o por incompatibilidades. Es lógico y natural que tengan sueldo anual que los libere de muchas contingencias, ya que tienen la inmunidad legal, hay que inmunizarlos (sic) económicamente para que tengan verdadera independencia y libertad’.

“Consecuente el legislador de 1936, fijó la remuneración anual de los congresistas en \$ 6.000 pagaderos por mensualidades de \$ 500.00. Que es la forma constitucional.

“El constituyente de 1945, fuera de lo establecido en el artículo 112 que ya vimos, dijo en el artículo 113 que la ‘remuneración de los miembros del Congreso será fijada y reglamentada por la ley’. En la reforma de 1968 se volvió al sistema de la remuneración anual del año de 1936.

“Este hecho, el de la remuneración anual, refuerza nuestra argumentación en el sentido de que la remuneración anual de nuestros actuales congresistas ya estaba fijada por ley anterior, y que, en consecuencia, debe cobijarlos hasta la terminación de su período constitucional. De ahí que también es injurídica, cuando menos, la retroactividad que a sí mismos se reconocen. No es constitucionalmente aceptable como aparece en el artículo 2º de la ley atacada, sustituir la asignación anual por la asignación mensual, y ya por este factor la violación de la Carta es flagrante”.

El señor Procurador ad hoc, sobre la base de las consideraciones expresadas, a que se ha hecho mención en aparte anterior, se abstuvo de emitir concepto al respecto de la demanda en lo pertinente al artículo 2º de la Ley 18.

Para decidir este segundo reparo, se considera:

La capacidad legal del Congreso para fijar su propia remuneración tiene origen en la Constitución de Antioquia de 1812, Título III, artículo 50, mantenida en las Constituciones de 1858, durante la Confederación Granadina, 1863 con los

Estados Unidos de Colombia y en las posteriores reformas a la Carta en 1910, 1936, 1945 y el Acto plebiscitario de 1957, que ha sido desde la Constitución de 1886 el artículo 112.

Como anota el impugnante y en su respaldo el comentario del tratadista Tulio Enrique Tascón, el fin perseguido por tan reiterados mandatos positivos fue bien claro en sus propósitos: Que los miembros del Congreso mantuvieran la iniciativa legal de aumentar sus dietas, pero con efectividad para el período constitucional siguiente y no durante el mismo en que fuera adoptada la ley.

Peró tan plausible principio ético no fue mantenido en la Reforma de 1968. El artículo 21 del primer proyecto de reforma, que presentó el Gobierno decía:

“El artículo 113 de la Constitución quedará así:

“La remuneración de los miembros del Congreso será fijada y reglamentada por la ley. Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso, se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado”.

En la exposición de motivos se lee: “recoge el contenido de los artículos 112 y 113 (de la Carta vigente entonces) sin implicar ningún cambio”.

Cuando el proyecto inició el trámite para segundo debate ya era diferente en su redacción y contenido al presentado por el Gobierno. Había desaparecido en forma ostensible y deliberada la referencia a la prohibición de hacer efectivo el aumento en beneficio de los mismos miembros de la legislatura que lo había votado.

Fue así como el proyecto del artículo 113 que recogía el contenido de los tradicionales artículos 112 y 113 de la Carta, pero con manifiesta omisión del principio ético comentado, fue aprobado por el Congreso en la primera vuelta constitucional. Para la segunda vuelta se unifican tres proyectos de posible artículo 113 de la Constitución, en donde está ausente como para el debate anterior, la sana prohibición de permitir el aumento de dietas en favor de los directos votantes, presentada en el proyecto del Gobierno y celosamente preservada en las constituciones que por cerca de siglo y medio rigieron la vida nacional.

La ausencia de la prohibición en la enmienda constitucional, no es error tipográfico, ni omisión involuntaria o simple casualidad, sino el resultado de un propósito conscientemente logrado y dirigido a un fin específico.

La Sala Plena de esta corporación al decidir las objeciones presidenciales al proyecto de ley

número 36 de 1971 (actual Ley 21 de 1971), para declararlo exequible, previo estudio de los antecedentes de la reforma de 1968, dijo, en lo pertinente al tema materia de la decisión: “En la ponencia para primer debate de este proyecto unificado, en la cual se incluye una resolución interpretativa de las atribuciones del Congreso sobre modificación de los textos objeto de la reforma (páginas 469 a 546), de 28 de septiembre de 1968, y luego de hacer constar que hubo acuerdo sobre el artículo 39 del proyecto, modificatorio del artículo 113 de la Carta (página 478), se dice, respecto del mismo que ‘la remuneración de los miembros del Congreso será anual, esto es, durante el período constitucional de 1936, y *deroga el actual artículo 112 de la Carta*’”. (El subrayado se encuentra en el texto de la sentencia que se está transcribiendo).

“La historia anterior trae plena luz a la Corte sobre las siguientes conclusiones respecto del primer punto examinado:

“1º Fue esencial en la reforma el cambio del sistema de remuneración que, por asistencia diaria, como lo prescribió el Plebiscito del 1º de diciembre de 1957, se convirtió en permanente, o lo que para el caso es lo mismo, en anual, atendiendo que el actual período de los miembros del Congreso es de cuatro años (artículos 95 y 101). El sentido de este cambio no es otro que el de otorgar derecho a los miembros del Congreso a recibir durante todo el período constitucional respectivo, una remuneración anual integrada por sueldo y gastos de representación, avanzando así, por razones de conveniencia, hacia la profesionalización de la tarea parlamentaria.

“2º El principio tradicional que se consignaba en el artículo 112 de la Carta modificada, consistente en que el aumento decretado sólo debía regir a partir de la legislatura siguiente, desapareció en la evolución sufrida por el proyecto entre su presentación inicial por el Gobierno y su aprobación dentro del texto unificado. No sólo resulta así de las exposiciones y ponencias, sino de una simple interpretación de sentido común, pues no se entendería una metamorfosis constitucional tan complicada como la que sufrió la reforma, para llegar, en el punto de estudio, a una fórmula igual a la antigua (artículo 112). Pero redactada en términos completamente distintos. El hecho de que la remuneración sea anual, según la norma, y se pague durante todo el período constitucional respectivo, lleva a la conclusión de que decretada dentro de un período en curso, entra en vigor para el mismo o para lo que falte de él, aunque ya no pueda modificarse con efectos para el mismo período. Si otra hubiera sido la inten-

ción del constituyente, bien hubiera podido mantener, como parte del texto, lo propuesto por el Gobierno inicialmente, que era sólo la reproducción de los términos precisos y diáfanos del viejo artículo 112 de la Carta. No lo hizo así y la Corte no puede hacer decir a los preceptos lo que de por sí no dice ni resulta de su naturaleza o espíritu.

“Ahora bien. Como la Ley 83 de 1968, se expidió antes de que entrara en vigor el nuevo sistema de unificación a cuatro años del período de los miembros del Congreso, ello significa que el Congreso podía desarrollar el nuevo principio para el nuevo período que, como es de público conocimiento, comenzó el 20 de julio de 1970 para terminar el 19 del mismo mes de 1974 y que es lo que se cumple con el proyecto que se estudia. Aquella ley, por lo tanto, se relacionaba con un régimen de períodos constitucionales diferentes y no puede tenerse, en modo alguno, como la reglamentación del artículo 113 vigente de la enmienda de 1968. Por este aspecto, pues, el proyecto es constitucional”. (Acta número 38 de octubre 29 de 1971).

La Corte mantiene su jurisprudencia contenida en los apartes transcritos, de la sentencia de octubre 29 de 1971 sobre el alcance del artículo 113 considerado como infringido, por el demandante, por no encontrar justificación que implique variarla y porque, sea oportuno subrayarlo, fue proferida por la Sala Plena de la corporación, con el estudio de la totalidad de sus integrantes, sobre un tema en el cual era competente pues no afectaba su propia remuneración, como sí acontece con el artículo primero (1º) de la ley acusada.

El otro aspecto del ataque por inexecutable de este artículo 2º en estudio, originado en ordenar un aumento “mensual” y no “anual” como está previsto en el varias veces citado artículo 113, no comprende contravención al texto constitucional. En sentir de la corporación la referencia a sueldo anual no tiene subsumido el alcance de pago por años ni de medida de remuneración que impida fraccionarla en períodos de meses. Con igual rigor de exégesis gramatical cabría afirmar que el pago físico de la remuneración a los señores congresistas debería hacerse por años únicamente.

Tan equivocado entendimiento del precepto cuestionado obedece a pensar que las palabras “sueldo anual” son referidas a lapsos de pago, cuando en verdad predicán del tiempo que debe remunerarse haya o no sesiones del Congreso, pues en el artículo 8º del Plebiscito de 1957, su

antecedente inmediato, había “asignaciones diarias durante el término de las sesiones”.

El criterio acogido fue oportunamente expuesto por el señor Presidente de la República al objetar el proyecto de ley que se convirtió luego en la Ley 21 de 1971, en las siguientes palabras:

“Pero, además, la disposición transcrita señala expresamente que los congresistas tendrán derecho ‘durante todo el período constitucional respectivo’, a un sueldo anual. Si se tiene en cuenta que la Reforma de 1968 autorizó en forma clara el pago de sueldos y gastos de representación aun fuera del período de sesiones del Congreso, la expresión citada no puede significar sino que la remuneración fijada por la ley debe mantenerse igual durante todo el período constitucional para el cual fueron elegidos los miembros del Congreso. No puede concebirse que el constituyente expresara en un mismo artículo, en el mismo inciso, y casi en el mismo renglón, idéntica idea pero con términos distintos o que incurriera inexplicablemente en una repetición inútil o innecesaria. Por consiguiente, cuando habla de sueldo anual quiere decir que los congresistas percibirán asignaciones en épocas en que el Congreso no esté sesionando y cuando dice que durante todo el período, evidentemente se refiere a la imposibilidad de hacer modificaciones que tengan vigencia durante el mismo”.

No aparece, por tanto, la contradicción alegada, entre el artículo acusado y el texto constitucional glosado.

En cuanto a los artículos 3º y 4º de la Ley 18 de 1974, incluidos dentro de la acusación, por no estar transcritos como expresamente lo exige el Decreto 432 de 1969, ni sustentada la posible violación por el demandante, que son requisitos para la idoneidad formal de ésta, la Sala Plena de la Corte no puede hacer estudio alguno al respecto y así lo decidirá en su parte resolutive.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador ad hoc, declara CONSTITUCIONALES los artículos 1º y 2º de la Ley 18 de 1974.

Se inhibe de decidir, por las razones contenidas en la parte motiva sobre la impugnación de los artículos 3º y 4º de la misma ley.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alvaro Ahumada Garay, Conjuez; Antonio Vicente Arenas, Conjuez; Víctor Arenas Sandoval, Conjuez; Enrique Arrázola Arrázola, Conjuez; Adán Arriaga Andrade, Conjuez; Ernesto Cediél Angel, Conjuez; José Gregorio Díaz-Granados, Conjuez; Luis Francisco Cuervo, Con-

juez; *Alvaro Díaz Granados-Goenaga*, Conjuez; *Jesús Estrada Monsalve*, Conjuez; *Gustavo Fajardo Pinzón*, Conjuez; *Hernando Franco Idárraga*, Conjuez; *Jorge Guerrero*, Conjuez; *Horacio Gómez Aristizábal*, Conjuez; *Carlos Holguín Holguín*, Conjuez; *Alvaro Leal Morales*, Conjuez; *José Antonio León Rey*, Conjuez; *Guillermo López Guerra*, Conjuez; *Arturo Mejía Borda*, Conjuez; *Hernando Morales*, Conjuez; *Rodrigo Noguera Laborde*, Conjuez; *Arturo C. Posada*, Conjuez; *Alfonso Suárez de Castro*, Conjuez; *Luis Carlos Zambrano*, Conjuez.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

(Ley 18 de 1974)

Al firmar con salvedad de votos la decisión mayoritaria adversa a la demanda de la Ley 18 de 1974 que formuló el ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez, circunscribimos nuestro disenso a la declaración de exequibilidad del artículo 2º de la dicha ley, por el cual se elevó con retroactividad el sueldo de los miembros del Congreso, pues en cuanto a la del artículo 1º de la misma, referente a las remuneraciones de los Magistrados de la Corte, los Consejeros de Estado y el Procurador General de la Nación, el acuerdo fue unánime.

Aquel disenso se funda en las causales de impedimento de los Magistrados para conocer de las demandas de inexecutable son rigurosamente taxativas: "Haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada; haber intervenido en su expedición, haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto, y tener interés en la decisión", como también "hallarse dentro del cuarto grado de parentesco de consanguinidad o segundo de afinidad con el demandante o su apoderado" (D. L. 432 de 1969, artículos 22 y 23). De ellas,

solamente la última, por predicarse de la persona del actor, es incompatible con la eventual escisión del proceso; las otras no, pues se determinan por circunstancias que pueden afectar, indistintamente, a una sola de las disposiciones acusadas, o a varias de ellas, o a todas. Si lo acusado es un Código, por ejemplo, el concepto que haya emitido el Magistrado sobre la constitucionalidad de uno de sus ordenamientos no le dará base para declararse impedido respecto del examen de los que versen sobre materias distintas; ni tampoco el haber intervenido en la expedición de una ley reformativa de determinado precepto del estatuto, será óbice para que conozca de la exequibilidad del resto del articulado, sin conexión con esa enmienda. Y en lo tocante al interés del Magistrado en la decisión plural, que para distinguirlo del interés, común a todos los buenos ciudadanos, por el imperio de la Constitución, tiene que ser muy personal, familiar o pecuniario, resulta aún más claro que puede radicar —como en el caso de las remuneraciones judiciales— en un solo precepto que lo interfiera de este modo, sin tocar con ninguno de los restantes.

En tales supuestos, los disidentes estimamos que no queda al arbitrio del Magistrado, ni siquiera con el asentimiento de la corporación, extender la zona de su impedimento legal; pues quien llegue a reemplazarlo por fuera de esa zona, carecerá de competencia para decidir de la exequibilidad cuestionada, debiendo conformarse con un pronunciamiento inhibitorio. Inhibición, que, por lo demás, no creemos que rompa la unidad del proceso, mucho menos rígida en las acciones populares de exequibilidad de códigos, leyes y decretos, que dentro de las normas del rito civil para las pretensiones y defensas de intereses privados.

Antonio Vicente Arenas, Conjuez; *Adán Arriaga Andrade*, Conjuez; *Jesús Estrada Monsalve*, Conjuez; *Alvaro Leal Morales*, Conjuez; *Rodrigo Noguera Laborde*, Conjuez; *Alfonso Suárez de Castro*, Conjuez.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO

Reunidos los requisitos legales, creación legal, autonomía administrativa y patrimonio propio, existe el establecimiento público, cualquiera que sea la denominación que se le dé. — Su naturaleza corresponde a la índole del servicio que preste: social, cultural, etc. — Sus estatutos básicos, de origen legal, regulan todo lo concerniente a su naturaleza, origen, estructura interna, funciones, régimen de vinculación, y prestaciones de los servidores y las competencias.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado por acta número 35 de 28 de octubre de 1976.

Bogotá, D. E., 28 de octubre de 1976.

I. Petición.

1. El ciudadano Humberto Velásquez Galarza, en escrito de 25 de agosto del año en curso, solicita de la Corte declaración de inexecutable "del artículo 3º del Decreto extraordinario número 148 de fecha 27 de enero de 1976, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso Nacional, mediante la Ley 28 de diciembre 20 de 1974".

2. La anterior demanda fue admitida por providencia de 31 de agosto de 1976, ordenándose, a la vez, que de acuerdo con el artículo 214 de la Constitución se diera traslado de ella al Procurador General.

II. Disposición acusada.

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 148 DE 1976
" (enero 27)

"por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la

Ley 28 de 1974 y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

"Decreta:

".....
"Artículo 3º El Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) es un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente".
("Diario Oficial" número 32496, febrero 24 de 1976).

2. El texto de la Ley 28 de 1974, en lo pertinente, dispone:

LEY 28 DE 1974
(diciembre 20)

por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

a) Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones.

d) Dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación.

h) Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades.

j) Dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos.

k) Modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas, para lo cual podrá:

1. Cambiar la composición de dichos órganos.
2. Señalar o redistribuir las funciones de los mismos.
3. Fijar calidades para poder ser Gerente, Director o Presidente de organismo descentralizado o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de éstos, y
4. Dictar un estatuto de responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades de las personas a que se refiere el numeral anterior.

Artículo 2º Para el ejercicio de las facultades otorgadas en la presente ley, el Gobierno estará asesorado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Artículo 5º La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. E., a los 20 días de diciembre de 1974.

3. En ejercicio de las mismas facultades extraordinarias de la Ley 28 de 1974, el Gobierno profirió el Decreto extraordinario número 062 de 16 de enero de 1976, por medio del cual integró "el sector trabajo y seguridad social de la Nación" con varios organismos administrativos, entre ellos el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, como establecimiento público.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor indica como violados los artículos 76, en varios ordinales, 12, 44, 17, 19, 30, 32, 120, numeral 19, 132, 203 y 210 de la Constitución Política.

2. Resume su concepto de violación en estos términos:

"1º Del artículo 76, numeral 12, que permite al Congreso Nacional conceder precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para ejercer determinadas atribuciones propias del Órgano Legislativo dentro de los (sic) limitaciones: la precisa determinación de las materias y la temporalidad de las atribuciones.

"Igualmente, en concordancia con la anterior disposición, se considera violada la Ley 28 de 1974 que concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, en cuanto el Decreto 148 de 1976, cuyo artículo 3º es norma acusada, dice fundamentarse en tales ley y facultades.

"2º Del artículo 76, numeral 9º, que determina cuál es la estructura de la Administración Nacional.

"3º Del artículo 76, numeral 10, que faculta a la ley para expedir los estatutos básicos de los establecimientos públicos.

"4º Del artículo 76, numeral 13, que determina que compete a la ley establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración.

"Del artículo 12 que prescribe que el régimen de las personas jurídicas se determina por la ley.

"5º Del artículo 44 que prescribe la libertad de asociación.

"6º Del artículo 17 que estipula que el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado.

"7º Del artículo 19 que ordena que la asistencia pública es función del Estado.

"8º Del artículo 30 que establece la garantía a la propiedad privada, los derechos adquiridos y prohíbe la expropiación sin sentencia judicial e indemnización previa.

"9º Del artículo 32 que garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada.

"10. Del artículo 120, numeral 19 que determina que las instituciones de utilidad común están sujetas sólo a la inspección y vigilancia del Estado (Presidente de la República).

"11. El artículo 132 que establece que la distribución de los negocios públicos (funciones administrativas), la hará el Presidente de la República entre Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos.

"12. El artículo 203 que establece que los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República.

"13. El artículo 210 que determina que corresponde al Congreso Nacional establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración".

3. A continuación amplía el actor el concepto de violación de algunos de los preceptos antes in-

dicados. Y a pesar de las deficiencias técnicas de que adolece la demanda, los cargos básicos están formulados de acuerdo con los cánones previstos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, orgánico de la materia.

iv. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. El Jefe del Ministerio Público, en concepto número 236 de 17 de los corrientes, después de analizar y desechar los distintos cargos propuestos por el demandante, solicita de la Corte declarar exequible el artículo 3º del Decreto extraordinario número 148 de 1976, objeto de la acción.

2. Inicia su estudio el Procurador con el siguiente concepto: "Deseo ignorar la equivocación ostensible en la demanda de no invocar como infringido el artículo 118-8 sino el 76-12 de la Carta, como si lo acusado fuera la ley que confirió las facultades extraordinarias y no el decreto mediante el cual se ejercieron".

v. *Consideraciones.*

Primera.

1. La jurisprudencia de la Corte, con anterioridad a la reforma constitucional de 1968, en varios e importantes fallos de la Sala Plena, precisó la naturaleza jurídica de la entidad denominada "establecimiento público". Definió entonces la Corte, la competencia de la ley para crearla; de modo especial lo hizo en el fallo de 11 de diciembre de 1964. Estos son, pues, los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales de las innovaciones acordadas en el acto legislativo del año citado, y de modo preferente en los ordinales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución.

2. Con posterioridad, y ya dentro del nuevo ordenamiento institucional comentado, la Corte, Sala Plena, en sentencia de 1º de agosto de 1969, al respecto dijo: a) *Establecimiento público* es una entidad creada por acto legislativo (ley, ordenanza, acuerdo), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, a cuyo cargo y responsabilidad está un servicio público o una actividad de utilidad o interés social; b) la personería jurídica significa que la entidad a que se atribuye es un sujeto independiente, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; c) la autonomía administrativa significa la facultad o poder para ordenar el servicio o actividad con independencia de los demás organismos públicos, pero en armonía con reglamentos especiales y en cumplimiento y desarrollo de los planes adoptados por el Gobierno;

d) el patrimonio independiente significa que la entidad tiene uno, que no hace parte de los fondos comunes, el cual puede consistir en cosas corporales o incorporales. [*Gaceta Judicial* (Doctrina Constitucional) xxxvii, pág. 186].

3. El artículo 5º del Decreto con fuerza de ley número 1050 de 1968, recoge los conceptos anteriores y define la materia en estos términos: "Artículo 5º *De los establecimientos públicos.* 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, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

4. Además, por medio del decreto con fuerza de ley número 3130 de 1968 se acordó el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional. En los artículos 1º y 7º dispone: "Artículo 1º *De las entidades descentralizadas.* Los institutos y empresas oficiales a que se refiere la Ley 65 de 1967 son, conforme al Decreto extraordinario 1050 de 1968, de tres tipos: Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Las expresiones instituciones, entidades o empresas oficiales o semioficiales, empleadas para designar personas jurídicas del orden nacional, equivalen, igualmente, a esas tres categorías jurídicas, las cuales se designarán con el nombre genérico de 'entidades descentralizadas'. Artículo 7º *De las instituciones o fundaciones creadas por la ley.* Las fundaciones o instituciones de utilidad común existentes, creadas por la ley o con autorización de la misma, son establecimientos públicos, y se sujetarán a las normas para éstos previstas con las particularidades que contengan los actos de su creación. La misma regla se aplicará cuando, con la necesaria facultad legal o estatutaria, se creen por los establecimientos públicos y por las empresas industriales y comerciales del Estado, entidades con los objetivos propios de las fundaciones o instituciones de utilidad común, lleven o no esta denominación".

Segunda.

1. El establecimiento público es una de las formas de organización administrativa moderna. Como está visto, la Constitución y la ley así lo consagran, sin que importe la denominación que en un caso específico se le dé a la entidad: instituto, corporación, empresa, etc. Lo esencial es

que esa forma reúna los requisitos propios prefijados por la doctrina, la jurisprudencia y la norma de derecho positivo, en armonía con la realidad y la técnica. Lo que descarta la creación legislativa de tipo meramente convencional o arbitrario.

2. Correspondiéndole al Estado la prestación o vigilancia y control de los servicios públicos de distinta índole, es claro que el establecimiento público participará de esa misma naturaleza, y así, podrá ser establecimiento público social, cultural o industrial.

Tercera.

1. En lo que se relaciona con la calificación que la norma acusada, artículo 3º del Decreto extraordinario 148 de 1976, da al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), el Procurador manifiesta:

“Este Despacho ha sostenido que desde su creación el ICSS, destinado a aplicar las políticas del Gobierno en materia de seguridad social, ha tenido la naturaleza jurídica de establecimiento público, aunque con ciertas modalidades especiales.

“Pero aun suponiendo que se tratara de una fundación o institución de utilidad común, como fue creada por la ley, tendría de todas maneras aquella naturaleza jurídica, la de establecimiento público, por virtud de lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 3130 de 1968, inciso primero, que dice: ‘Las fundaciones o instituciones de utilidad común existentes, creadas por la ley o con autorización de la misma, son establecimientos públicos y se sujetarán a las normas para éstos, previstas con las particularidades que contengan los actos de su creación’”.

2. Y en verdad que tal concepto corresponde a la realidad jurídica y a los antecedentes legislativos del caso. En efecto:

a) El Instituto Colombiano de Seguros Sociales fue creado por la Ley 90 de 1946, artículo 8º, que dice: “Para la dirección y vigilancia de los Seguros Sociales, créase como entidad autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio un organismo que se denominará Instituto Colombiano de Seguros Sociales, cuya sede será Bogotá”;

b) La actividad de servicio público que el Instituto debe satisfacer, aparece ampliamente definida y reglamentada en la citada Ley 90 de 1946. En lo sustancial, el artículo 1º de la misma, dispone: “Establécese el seguro social obligatorio de los trabajadores contra los siguientes riesgos: a) Enfermedades no profesionales y ma-

ternidad; b) Invalidez y vejez; c) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y d) Muerte”;

c) El patrimonio independiente del Instituto se integra con la “triple contribución forzosa de los asegurados, de los patronos y del Estado”. En esta forma, tal patrimonio hace parte del patrimonio fiscal, y causada la contribución, los fondos respectivos dejan de ser propiedad privada de los aportantes para transformarse en propiedad pública. (Artículos 16, Ley 90 de 1946; artículos 30 y 31, Decreto 433 de 1971);

d) La autonomía administrativa está consagrada, como ya se vio, en el artículo 1º de la citada ley, y en los posteriores de la misma y de otras normas legales que la desarrollan a través de organismos de dirección, vigilancia y control. (Ley 90 de 1946, artículos 8º a 15, inclusive; Decreto-ley 0433 de 1971, etc.);

e) La personería jurídica es clara, no sólo por el reconocimiento expreso que de ella hace el artículo 1º de la Ley 90 de 1946, sino porque, además, se deduce de todas las normas estatutarias sobre la materia, que le permiten al instituto adquirir derechos y contraer obligaciones, todo dentro de la finalidad de servicio público que la ley le adscribe y las limitaciones fiscales y de otros órdenes que la Constitución impone a la Administración.

Cuarta.

1. El artículo 76, ordinales 9º y 10 de la Constitución, señala como atribuciones del Congreso, que ejerce por medio de ley, las de determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de los órganos propios de ella, como lo son los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos, y en relación con estos últimos, expedir sus estatutos básicos, o sea aquellos que definen su naturaleza jurídica, origen, estructura interna, funciones y régimen de vinculación y prestaciones de las personas que las cumplen, y competencias.

2. Y así, como es obvio, dichos estatutos básicos deben contemplar los múltiples aspectos de orden económico y social propios de cada establecimiento público. Sobre todo en cuanto al régimen de los funcionarios o agentes públicos vinculados a él, con el propósito de que el fin de servicio se cumpla con eficiencia y a satisfacción plena de los usuarios en particular y de la colectividad en general, teniendo en cuenta, a la vez, la naturaleza de la actividad y el rango ocupacional de quienes la desempeñan.

Quinta.

1. Es de importancia para la decisión que ahora se toma, tener en cuenta el concepto legal del Consejo de Estado sobre la calidad jurídica del Instituto Colombiano de Seguros Sociales:

En sentencia de 26 de marzo de 1973, Sala de lo Contencioso Administrativo, dice: "El Consejo de Estado, al absolver una consulta formulada por el Gobierno, en relación con el Instituto, expresó claramente que no existía 'duda sobre la pertenencia del ICSS al sector público, por el origen legal de su creación, por las disposiciones legislativas que regulan su organización, funcionamiento y tutela y por la naturaleza pública de los servicios que atiende'. Si el mencionado Instituto pertenece al sector público, como lo expresa la consulta a que se ha hecho referencia, es necesario entonces encajarlo dentro de alguna de las categorías a que se refieren los Decretos 1050 y 3130 de 1968, si bien la Ley 90 de 1946 y el Decreto 433 de 1971, le dan la denominación de 'entidad de derecho social', *denominación que en opinión del Consejo no tiene finalidad distinta a la de señalar los objetivos a que se dedica*, que no son otros que los relativos a la seguridad social, la cual por definición legal (artículo 1º, Decreto 533 de 1971), es 'un servicio público orientado y dirigido por el Estado'. Si el Instituto Colombiano de Seguros Sociales es una entidad social, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *no queda duda que puede encuadrarse en la noción de establecimiento público, de conformidad con los decretos que se citaron atrás y con la noción que en derecho administrativo colombiano se ha tenido de tales establecimientos. Pero es que aun desde antes de la reforma administrativa del año de 1968, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales ha sido un establecimiento público*". (Se subraya).

2. Esta misma doctrina aparece ratificada en sentencia de 14 de diciembre de 1973, de la mencionada Sala de lo Contencioso Administrativo.

Sexta.

1. Al definir el Decreto extraordinario número 148 de 1976, artículo 3º, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, como un establecimiento público, se ciñó fielmente a las facultades extraordinarias que al Gobierno había conferido la Ley 28 de 1974, por una parte. Y por la otra, no hizo cosa distinta que ratificar una calidad jurídica señalada, como se expuso y comprobó, en

el texto de la Ley 90 de 1946, y otras disposiciones posteriores ya citadas.

2. Si tales facultades le fueron conferidas al Presidente de la República para dictar "las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación", y para "suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades", como también para "modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas", es claro, y no ofrece hesitación, que el contenido de la norma acusada, encaja dentro del espíritu y el texto de la expresada Ley 28 de 1974, y lejos de significar exceso o desviación en el ejercicio de las facultades, muestra armonía completa con ella.

Séptima.

1. De las consideraciones que preceden se concluye acertadamente que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, desde su creación y hasta la fecha, tiene la condición legal de establecimiento público, encargado de proteger la salud del trabajador. Como tal hace parte integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público al tenor de lo previsto en el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución; siendo de competencia del legislador, ordinario o extraordinario, acordar sus estatutos básicos, o sea las reglas normativas de su actividad y de las personas vinculadas a él, sin preterir su origen y finalidad.

2. En estas circunstancias, no aparece violación alguna del artículo 76 de la Constitución en ninguno de los numerales señalados por el actor. Todo lo contrario, como está dicho, la norma impugnada resulta desarrollo de las atribuciones generales y específicas previstas en el precepto constitucional.

3. De otra parte, no encuentra la Corte razón alguna que induzca a afirmar quebrantamiento de los artículos 12, 17, 19, 30, 32, 44, 120, numerales 19, 203 y 210 de la Carta. Ni de ninguno de los demás preceptos de ésta.

En efecto: no se interfiere el derecho de formar compañías, asociaciones y fundaciones, que no sean contrarias a la moral o al orden legal; ni el poder del Congreso para señalar el régimen de las personas jurídicas; en nada se altera o modifica la obligación social del trabajo y la protección que le debe el Estado; ni menos el deber de la asistencia pública como función de éste; ni la propiedad privada y los derechos ad-

quiridos con justo título; ni la libertad de empresa y la iniciativa privada; ni se menoscaba la atribución de inspección y vigilancia que sobre instituciones de utilidad común le corresponde al Presidente de la República; ni se contradice lo previsto acerca del número, nomenclatura, procedencia de los distintos Ministerios y Departamentos Administrativos y de la distribución de negocios, según sus afinidades, entre ellos; ni se burla el mandato de que los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República, ni mucho menos el precepto de que, corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración.

VI. Fallo.

De conformidad con las anteriores consideraciones, 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 Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 3º del Decreto extraordinario número 148 de 1976.

Comuníquese a quien corresponde e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Ildefonso Méndez, Conjuez; Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Angel Antonio Cardozo G.

DERECHO DISCIPLINARIO

Tutela la lealtad de los servidores públicos para con la administración oficial desde dos ángulos: Cumplimiento de los deberes a su cargo y comportamiento social. — TRIBUNAL DISCIPLINARIO. — Tiene competencia para sancionar disciplinariamente a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado y Procurador General, limitada en cuanto a la posibilidad de imponer sanción de destitución.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Julio Salgado Vásquez*).

Aprobado acta número 34 de 21 de octubre de 1976.

Bogotá, octubre veintiuno de mil novecientos setenta y seis.

Vistos:

Cumplido el trámite previsto por el Decreto 432 de 1969, se procede a fallar la demanda formulada por el ciudadano colombiano Félix J. Liévano Baraya, en ejercicio de la acción de inexecuibilidad consagrada por el artículo 214 de la Codificación Constitucional, contra las siguientes normas legales:

a) Numeral 3 del artículo 97 del Decreto-ley 250 de 18 de febrero de 1970, por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público, en cuanto sanciona con la destitución a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, por faltas disciplinarias.

b) El artículo 108 del mencionado Decreto-ley 250 y el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972, por la cual se determinan la competencia y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario, en cuanto facultan a dicha corporación para destituir, por faltas disciplinarias, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación.

El texto de las normas acusadas es el siguiente:

“DECRETO-LEY 250 DE 1970

“Artículo 97. Independientemente de las sanciones penales a que hubiere lugar, a los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público que incurran en las faltas enunciadas en este título, se les aplicará, según la gravedad de la infracción, los antecedentes y lo dispuesto expresamente en la ley, una de estas sanciones:

“1. ...

“2. ...

“3. Destitución”.

“Artículo 108. Corresponde al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado”.

“LEY 20 DE 1972

“Artículo 7º Son atribuciones del Tribunal Disciplinario:

“1. Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado..., el Procurador General de la Nación...”.

Fundamentos de la demanda.

Estima el demandante que las normas acusadas violan el artículo 97, reglas 2ª y 4ª, y el artículo 102, atribuciones 4ª y 5ª de la Codificación Constitucional, porque esos textos le confieren competencia exclusiva al Senado de la Re-

pública, previa acusación de la Cámara de Representantes, para juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, por una parte; y le dan la atribución de imponerles la pena de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. En cambio, las normas demandadas desconocen la ordenación constitucional contenida en los artículos supradichos, porque la atribución otorgada al Senado, se la adscriben al Tribunal Disciplinario.

Concepto del Ministerio Público.

El Procurador General de la Nación ha concebido en el sentido de que las normas acusadas son exequibles, por ser simples desarrollos del artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 217 de la actual Codificación Constitucional), que modificó los artículos 102, atribución 4ª, y 92, regla 2ª de la Carta, al asignarle al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Se considera.

El derecho disciplinario tutela la lealtad que los servidores públicos deben tener para con la administración oficial. Esa lealtad tiene dos vertientes: la una hace relación al estricto cumplimiento de los deberes que el servidor público tiene a su cargo, a efecto de que la administración no sufra perturbaciones en su funcionamiento, o sea, que los servicios públicos funcionen normalmente; la otra apunta hacia el comportamiento social de los servidores públicos, a fin de que el decoro de éstos no sufra desmedro.

La Administración Pública resulta lesionada, de manera directa, cuando sus servidores no cumplen a cabalidad los deberes inherentes al servicio a su cargo, de tal manera que los usuarios sufran las consecuencias de su mal funcionamiento. En cambio, no obstante que tales servidores cumplan tales deberes, la administración sería perjudicada, de manera indirecta, cuando sus funcionarios actúan dentro del ámbito social de manera indecorosa, porque el prestigio del Estado se ve seriamente mermado cuando sus funcionarios han adoptado una conducta incompatible con su misión. Esa conducta desviada puede consistir en la comisión de delitos y contravenciones, o en comportamientos contrarios a los buenos usos sociales, tales como ejecutar acciones inmorales, que acarrearán la desaprobación social.

La Constitución de 1886 dispuso, en su artículo 160:

“Los Magistrados y Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determinen las leyes, ni depuestos sino a virtud de sentencia judicial”.

La norma general del artículo 160 fue exceptuada por el artículo 102, numeral 4, al establecer que la acción penal únicamente podía ejercitarla la Cámara de Representantes contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Consejeros de Estado, el Procurador General de la Nación y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pero la acusación debía ser formulada ante el Senado, cuya misión consistía en juzgar a los acusados, cuando la incriminación se refería a “delitos cometidos en ejercicio del cargo, o a indignidad por mala conducta”, y, cuando la acusación se fundaba en delitos comunes, “el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa” ante la Corte Suprema.

En los casos de juzgamiento por indignidad por mala conducta, lo mismo que cuando se trate de delitos oficiales, el Senado tiene la atribución de destituir a los acusados.

Este sistema siguió vigente hasta cuando entró a regir el Acto legislativo número 1 de 1945, cuyo artículo 64 introdujo una importante modificación, consistente en distinguir los casos de sanciones penales originados en delitos de las que provenían del derecho disciplinario:

“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, ni depuestos por causa de infracciones penales sino a virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior.

“Los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley”.

Los dos textos transcritos forman parte de la actual Codificación Constitucional, pues son los incisos primero y segundo del artículo 160, cuya finalidad no es otra que la de asegurar la independencia de los administradores de justicia ante los posibles desmanes de los encargados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Un nuevo principio trajo el artículo 64 del Acto legislativo número 1 de 1945, cual es el de que el legislador, al dictar las normas procesales sobre la competencia para el juzgamiento de los Magistrados y Jueces, tiene la obligación de con-

ferirla al respectivo superior del funcionario judicial acusado.

Así lo ha entendido la Corte Suprema como se demuestra con el fallo del 4 de abril de 1974, que declaró inexecutable el artículo 7º de la Ley 20 de 1972 "en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos que se tramitan contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial" y con la sentencia de 13 de noviembre de 1975, que también declaró inexecutable el mencionado artículo 7º de la Ley 20 de 1972, "en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias que se tramiten contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Aduanas y Seccionales de lo Contencioso Administrativo". En estos casos la ley violó el artículo 160 de la Carta porque dio competencia, para el juzgamiento de los acusados por faltas disciplinarias, a una corporación, como lo es el Tribunal Disciplinario, que no es el superior jerárquico de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de Aduanas y seccionales de lo Contencioso Administrativo, pues los integrantes de los dos primeros Tribunales son elegidos por la Corte Suprema de Justicia y los del último por el Consejo de Estado.

Por el artículo 68 del Acto legislativo número 1 de 1945 se dispuso que "la ley establecerá y organizará un Tribunal de Conflictos encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa". Nunca funcionó dicho Tribunal.

Por último, este artículo 68 que ocupó el lugar del 217 de la Codificación Constitucional, fue reemplazado por el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968, en los siguientes términos:

"El conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, corresponde al Tribunal Disciplinario, el cual estará también encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa. La ley determinará su composición y demás funciones".

En un principio se consideró que tal norma había creado la jurisdicción disciplinaria, con competencia excluyente para conocer de toda suerte de procesos por faltas disciplinarias. Y partiendo de tal supuesto se dictó la Ley 20 de 1972, entre cuyos ordenamientos se incluyeron determinaciones contrarias al precepto del respectivo superior que consagra el artículo 64 del Acto legislativo número 1 de 1945 (artículo 160 de la Codificación Constitucional). Pero se cayó

en la cuenta de que el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 se limitó a adscribirle al Tribunal Disciplinario el conocimiento de procesos por faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, sin que derogara el precepto del juzgamiento de los Magistrados y Jueces por el respectivo superior.

De parejo modo, la competencia del Tribunal Disciplinario para el juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado lo mismo que del Procurador General de la Nación, no implica la modificación de la garantía política que tienen tales funcionarios de no ser destituidos sino por el Senado en los únicos casos en que la acusación verse sobre delitos cometidos en ejercicio del cargo o por indignidad proveniente de mala conducta.

Cuando la acusación se funda en delitos comunes, los funcionarios mencionados serán justiciables por la Corte Suprema de Justicia, y podrán ser destituidos por ésta si la ley penal contempla tal clase de sanciones para el delito porque se les juzga conforme al auto de proceder.

La competencia del Tribunal Disciplinario para conocer de los procesos por faltas disciplinarias de que sean acusados los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y el Procurador General de la Nación se encuentra limitada por el mandato de la regla segunda del artículo 97, y de la atribución cuarta del artículo 102 de la Carta institucional, en cuanto les garantizan a esos funcionarios que solamente podrán ser destituidos de sus empleos por el Senado en los casos de delitos oficiales y de indignidad por mala conducta. De tal manera que el Tribunal Disciplinario no puede destituirlos, porque esa sanción la reserva la Constitución para que la fulmine el Senado, en los dos casos mencionados.

Por regla general el Tribunal Disciplinario únicamente puede sancionar con las penas de multa y suspensión del cargo a los Magistrados de la Corte Suprema, a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, cuando sean procesados por faltas disciplinarias, porque la regla segunda del artículo 97 de la Carta les ha acordado la garantía de que sólo pueden ser destituidos en los siguientes casos:

a) Por el Senado de la República cuando son procesados por "delitos cometidos en ejercicio de funciones" o por "indignidad por mala conducta", y

b) Por la Corte Suprema de Justicia cuando se les juzga por delitos comunes, siempre que la ley penal señale la sanción de destitución para

el delito por el cual sea juzgado cualquiera de los aludidos funcionarios.

Pero el Tribunal Disciplinario tiene, como competencia excepcional, la atribución de destituir a Magistrados de la Corte Suprema en los casos de mora en la tramitación de las acciones de inexequibilidad referentes a los decretos dictados por el Gobierno en uso de las facultades otorgadas por los artículos 121 y 122 de la Constitución.

El artículo 214, referente a la mora en que incurran el Procurador General de la Nación, la Sala Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, en la tramitación de las acciones de inexequibilidad de los proyectos de ley objetadas por el Gobierno como inconstitucionales, y de todas las leyes y decretos-leyes cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, se limita a expresar que esa mora "es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley", sin indicar la pena imponible.

Dos interpretaciones podrían surgir para fijar el alcance del artículo 214:

a) Como la mora en la tramitación de las acciones de inexequibilidad de los decretos dictados por el Gobierno, en uso de las facultades que le confieren la declaratoria del estado de sitio y del estado de emergencia, trae la consecuencia de la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia responsables de la mora, por el Tribunal Disciplinario, resulta lógico predicar que el incumplimiento de los términos para tramitar las acciones de inexequibilidad consagradas por el artículo 214, debe equipararse a la mora que los artículos 121 y 122 sancionan con la destitución de los Magistrados que en ella hayan incurrido. Por tratarse, en los tres casos contemplados por los mencionados textos constitucionales, de incumplimiento de los términos dentro de los cuales deben tramitarse las acciones cuya finalidad es "la guarda de la integridad de la Constitución", y si dos de esos casos implican la destitución de los responsables, por analogía debe también concluirse que la ley debe sancionar con la destitución a los Magistrados de la Corte Suprema y al Procurador General de la Nación cuando incurren en la mora descrita por la segunda fracción del último inciso del artículo 214.

b) La analogía en materia punitiva es herejía jurídica que encuentra en el artículo 26 de la Carta insalvable obstáculo. En efecto, para que un acto pueda ser imputado como infracción penal o disciplinaria se requiere, entre otros requisitos, que una ley preexistente a la comisión del acto describa la conducta como punible y señale

la sanción imponible. Si el artículo 214 de la Constitución describe la mora en la tramitación de las acciones de inexequibilidad contempladas en él como "causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley", y como el artículo 97, regla cuarta, ha consagrado la garantía política de que los Magistrados de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación sólo pueden ser destituidos por el Senado y la Corte, la ley no podría sancionar con la destitución la falta cuya descripción típica suministra el último inciso del artículo 214, porque violaría el artículo 97.

Tesis de la Procuraduría General de la Nación.

Ha aducido varias tesis que no las comparte la Corte, como son la de que las normas constitucionales pueden ser derogadas tácitamente por otros preceptos de la misma categoría, o, expresamente, por una ley ordinaria, cuando el texto constitucional defiere a la ley la reglamentación de sus ordenaciones.

Si la Constitución es el código fundamental, por cuanto organiza institucionalmente el Estado, cada una de sus normas es de característica excepcional, porque sirven de pauta para que el legislador estructure el orden jurídico en sus notas esenciales. La derogatoria tácita de las normas constitucionales plantearía situaciones de confusión y de anarquía, porque cada una de ellas encierra una decisión política, que ha sido adoptada de manera consciente por los partidos políticos, a través de los cuales se canaliza la opinión de los ciudadanos. El derecho público descansa sobre acuerdos de las colectividades políticas. Cada texto constitucional es el resultado de una decisión de esa estirpe cuya vigencia se extiende hasta el momento en que otra decisión de similar carácter la reemplace, pero no por la puerta falsa de la derogatoria tácita que se prestaría para que fuera desconocida la organización jurídica proveniente de las determinaciones expresas del poder constituyente.

Cuando un texto constitucional faculta al legislador para que reglamente sus ordenaciones, resulta obvio entender que la ley que se dicte en cumplimiento del texto de la Carta no puede modificar o derogar preceptos constitucionales, porque tal ley estaría violando el artículo 218 de la Constitución.

Cuando el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 217 de la Codificación Constitucional vigente), dispuso que la ley determinarí la composición y demás funciones del Tribunal Disciplinario, no autorizó a la Ley 20

de 1972, "por la cual se determinan la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario" a reformar el artículo 97, regla segunda, de la Constitución, entre otras razones, porque la ley no puede derogar o modificar la Carta, por ocupar ésta el vértice de la pirámide que conforma el orden jurídico.

También considera la Procuraduría General de la Nación que el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 217 de la Codificación Constitucional), por haber sido aprobado con posterioridad a la fecha en que comenzó a regir el artículo 97 de la Constitución de 1886, modificó el mencionado texto.

La Procuraduría acierta cuando sostiene que la norma posterior puede reformar la que regía con anterioridad, si lo hace en forma expresa, pero desacierta cuando afirma que el artículo 73 del Acto legislativo número 1 de 1968 reformó la regla segunda del artículo 97, y consecuentemente, la atribución cuarta del artículo 102 de la Carta, porque el texto de 1968 se limitó a fijar la competencia del Tribunal Disciplinario para conocer de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, en tanto que los artículos 97 y 102 señalan condiciones de procedibilidad indispensables para el juzgamiento de los mencionados Magistrados y del Procurador General de la Nación, y les garantiza la permanencia en sus cargos, mediante la atribución exclusiva al Senado y a la Corte Suprema de poder destituirlos como ya quedó explicado:

Consideraciones finales.

Las razones expuestas son suficientes para concluir que las normas acusadas son exequibles en cuanto adscriben al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado y del Procurador General de la Nación, pero resultan inexecutable en cuanto atribuyen al Tribunal Disciplinario el juzgamiento de dichos funcionarios en los casos de indignidad por mala conducta, y en cuanto desconocen la garantía constitucional de que sólo pueden ser destituidos por el Senado y la Corte Suprema de Justicia, salvo las excepciones establecidas por los artículos 121 y 122 de la Carta.

Este fallo no es incompatible con la sentencia de 4 de abril de 1974, que declaró la exequibilidad del numeral 1º del artículo 7º de la Ley 20 de 1972 "en la parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas que cometa el Procurador General de la Nación", porque en esta oportunidad se estudia ese mismo

texto desde un punto de vista diverso, como lo es el de que la ley no le puede adscribir al Tribunal Disciplinario una competencia que la Constitución le ha otorgado al Senado, ni puede desconocer la garantía que la Carta le ha acordado al Jefe del Ministerio Público de no poder ser destituido sino únicamente por el Senado y la Corte Suprema de Justicia.

La decisión.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1. Es EXEQUIBLE el artículo 97, numeral 3º, del Decreto extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a la sanción de destitución de los mismos funcionarios por faltas disciplinarias, pero únicamente cuando la destitución tenga por fundamento la mora en la tramitación de las acciones de inexecutable contempladas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia, y se declara INEXECUIBLE en relación con las demás faltas disciplinarias, en cuando ellas impliquen la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Tribunal Disciplinario.

2. Es EXEQUIBLE el artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que dice: "1. Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. . .", pero únicamente cuando la destitución tenga por fundamento la mora en la tramitación de las acciones de inexecutable contempladas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia, y se declara INEXECUIBLE en relación con las demás faltas disciplinarias, las cuales no pueden ser sancionables por el Tribunal Disciplinario con la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

3. Es INEXECUIBLE el artículo 97, numeral 3º, del Decreto extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, porque tales funcionarios solamente pueden ser destituidos por el Senado y la Corte Suprema de Justicia.

4. Es EXEQUIBLE el artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que dice: "Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra. . . los Consejeros de Estado. . . el Procurador General de la Nación",

pero dicha competencia queda restringida a la aplicación de las sanciones de multa y suspensión del cargo.

Publíquese, comuníquese al Gobierno e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarría, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Rodrigo Noguera Laborde, Conjuez.

Angel Antonio Cardozo González, Secretario.

Salvamento de voto.

Con el respeto que nos merece la corporación y los distinguidos colegas de la mayoría, nos vemos en la necesidad de salvar voto en relación con el fallo que precede, acogiendo la ponencia aprobada unánimemente por la Sala Constitucional, con la aclaración de que contiene una consideración más, que resume el criterio del Conjuez doctor Rodrigo Noguera Laborde y de los Magistrados doctores Ricardo Uribe Holguín y Aurelio Camacho Rueda, expuestos en las sesiones de la Sala Plena.

Consideraciones:

Primera.

1. El actor estima quebrantados por las normas que acusa, los artículos 97 y 102 de la Constitución Política.

2. Después de exponer su criterio sobre el contenido y alcance de los anteriores preceptos, textualmente dice:

“En otros términos, el Tribunal Disciplinario no tiene competencia constitucional para ejercer las funciones que la misma Constitución señala como de competencia privativa de la Cámara de Representantes, para acusar, y las que, también en forma privativa, le señala al Senado para juzgar y sancionar.

“De este análisis también se desprende que los artículos 97 y 108 del Decreto 250 de 1970 y el

artículo 7º de la Ley 20 de 1972... son parcialmente inconstitucionales, en cuanto señalan sanción de destitución, sin excluir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, por causales de *indignidad por mala conducta*, lo cual resulta contrario a la reserva del fuero constitucional de que gozan estos altos funcionarios, por mandato expreso de la Constitución.

“Creo que es de claridad meridiana que cualquier falta disciplinaria, que en el fondo entrañe mala conducta por parte de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de un Consejero de Estado o del Procurador General de la Nación, que genere la destitución del empleo, tiene que ser forzosamente una falta contra la dignidad del cargo, cuyo juzgamiento y sanción corresponde, por competencia constitucional y privativa, al Senado de la República. El legislador no puede, porque la Constitución no lo permite, atribuir al Tribunal Disciplinario el conocimiento de faltas que acarreen la destitución de un Magistrado de la Corte, de un Consejero de Estado o del Procurador General de la Nación”.

Segunda.

1. El artículo 160 de la Constitución, 65 del Acto legislativo 1 de 1945, prescribe que los Magistrados no pueden ser suspendidos en el ejercicio de su cargo “sino en los casos y con las formalidades que determine la ley, ni depuestos por causa de *infracciones penales* (se subraya), sino en virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior”. Mas, el inciso 2º del mismo artículo advierte que “los Magistrados... estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, *en la forma que determine la ley*” (se subraya). Este último precepto corresponde al artículo 64 del expresado Acto legislativo 1 de 1945.

2. Del cotejo de las dos disposiciones anteriores, se deduce que lo prevenido en el artículo 65 del A. L. 1 de 1945, se refiere a “infracciones penales”, verdaderos delitos, y lo reglado en el artículo 64, a faltas disciplinarias, de contenido y entidad diferentes, como también lo es “la indignidad por mala conducta”.

Tercera.

1. Es verdad que conforme a los artículos 96 y 97 de la Carta, corresponde al Senado conocer y fallar las causas que promueva la Cámara de Representantes, por razón de delitos cometidos

en ejercicio de funciones o por "indignidad por mala conducta" contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación. Mas también lo es que la "indignidad por mala conducta" a que este precepto se refiere, no excluye el juicio y la sanción por la denominada "falta disciplinaria", que es conducta diferente de la primera, y los cuales son del resorte del Tribunal Disciplinario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 217 del mismo estatuto superior y en las normas de la Ley 20 de 1972, en relación con las del Decreto-ley 250 de 1970, que desarrollan el último citado mandato constitucional. Precisamente, el actor incurre en esta confusión, y por ende, sus conclusiones son equívocas.

2. Esta ha sido la interpretación jurídica y la doctrina de la Corte sobre la materia. En armonía con ellas profirió el fallo de 4 de abril de 1974, que en su parte positiva declaró: "En síntesis, el juzgamiento del Procurador General de la Nación corresponde constitucionalmente al Congreso cuando se trata de delitos o de indignidad por mala conducta. Respecto de faltas disciplinarias de menor entidad, que no autorizan para calificarlo de indigno, el Código Institucional no señala la autoridad competente para ejercer esa función, por lo cual bien pudo la ley atribuirle al Tribunal Disciplinario".

3. Hacen parte de esta importante decisión jurisdiccional de la Corte, los siguientes conceptos:

"La indignidad derivada de mala conducta es una calificación por acto o actos especialmente graves, que, sin encontrarse descritos como delitos comunes o de responsabilidad (oficiales), afectan la distinción, el decoro y merecimiento del funcionario, cualidades de donde viene el acatamiento y respeto comunes hacia su persona, y, consecuentemente, hacia sus decisiones. Por tanto, tales actos no pueden confundirse con otros de menor significación, o sea, las faltas que no alcanzan a demeritar al agente, ni deslustran la administración que dirige o de que forma parte, como serían, por ejemplo, la inasistencia al despacho, la mora en el desempeño de determinada tarea y aun la descortesía en el trato con quienes le buscan o necesitan. Aquellos actos, es decir, los que generan indignidad por mala conducta, se enjuician ante el Senado, siguiendo la tramitación constitucional establecida. Los otros, de menor entidad, no podrían ventilarse en el mismo recinto, pues debido a su naturaleza están sujetos a medidas correctivas que, como todas las de su índole, buscan normalizar las actividades públicas para la mejor realización de los servi-

cios correspondientes. Aquéllos se vinculan al desarrollo de una gestión de repercusiones amplias, al paso que los demás se fijan en un tornado ámbito local. La calificación de indignidad tiene penas fijas, como son la destitución del empleo o la pérdida absoluta o privación temporal de los derechos políticos. La calificación de las faltas, según lo visto, no conlleva tan gravosas consecuencias. De allí que su corrección pueda quedar de cargo del Tribunal Disciplinario, y que la disposición legal que así lo autoriza no rompa ni desobedezca el artículo 217 de la Constitución.

"Fuera de lo expuesto, sería excesiva no sólo la movilización de tan extraordinario mecanismo político para apreciar una falta menor del Procurador, sino que al admitir públicamente la acusación, este funcionario quedaría 'de hecho suspendido del empleo'. *Lo cual destaca que el cargo de indignidad resulta de conductas escandalosas, o de incumplimiento muy notorios, o cuando menos de actos cumplidos en desmedro del decoro oficial y por ello merecedores de sanciones públicas*". (Se subraya) (Foro Colombiano número 58, pág. 397 y ss).

Cuarta.

1. En el salvamento de voto al anterior fallo de la Corte, suscrito por seis Magistrados, en este aspecto no hubo discrepancia alguna, y sí, por el contrario, uniformidad de criterios.

2. En efecto, en tal documento se lee:

a) "La 'falta disciplinaria' se diferencia sustancialmente del 'delito'. Este quebranta un derecho y ofende de inmediato el orden social; aquélla, por lo general, sólo viola el reglamento del servicio. Hasta el extremo de no poder desvincular el cumplimiento de los deberes propios del funcionario público de las medidas acordadas en dicho reglamento. Por eso se dice que 'la vigilancia judicial' tiene por objeto velar porque la justicia se administre oportuna y eficazmente y conlleva el examen de la conducta de los funcionarios y empleados, y el cuidado del cumplido desempeño de sus deberes". (Decreto extraordinario 250 de 1970, artículo 88).

b) "De otra parte, la sanción disciplinaria se aplica con independencia de la sanción penal a que haya lugar (artículo 97 *ibídem*); y la existencia de un proceso penal no da lugar a suspensión del proceso disciplinario. (Artículo 105, *ibídem*).

c) "Son la naturaleza misma del servicio, la permanente necesidad común de que funcione con regularidad, las determinantes de un régimen disciplinario que opere con prontitud y res-

tablezca, de igual manera, la normalidad administrativa, con autonomía del régimen represivo penal, que se sustenta en otros conceptos.

d) "Se perfila entonces una evidente diferencia entre el poder disciplinario para los gobernantes y agentes públicos, y el poder represivo penal que comprende a éstos y a los particulares; ya se trate de delitos comunes o de delitos de tipo político u oficial. El primero se ejerce para asegurar de inmediato la regular prestación de los servicios públicos; el segundo para tutelar y proteger a la sociedad en general y de modo singular a la persona humana y sus derechos.

e) "Es verdad que conforme a los artículos 96 y 102 de la Constitución, corresponde al Senado, por acusación de la Cámara, juzgar al Procurador General de la Nación 'cuando hubiere causas constitucionales o legales' para ello. Mas también lo es, y así se colige de aquellos textos y del artículo 97, que tal procedimiento y competencia rigen cuando se trata de la comisión de delitos, comunes o políticos, 'o de indignidad por mala conducta', que no de meras faltas disciplinarias. No se concibe, con razón, cumplir un dilatado y solemne proceso para sancionar actos irregulares de gravedad menor". (Foro Colombiano número 58, pág. 397 y ss.).

Quinta.

1. Como se anotó, el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución prevé que las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte pueden sancionarse con la "destitución".

2. Las faltas disciplinarias no han sido definidas en la Carta; luego cabe deducir que el constituyente dejó la normación de esta materia al legislador, a quien corresponde, lógicamente enumerar y establecer las respectivas sanciones, dentro de la escala fijada en el mismo artículo 160-2.

No puede aceptarse que la sanción de "destitución", a cargo del Tribunal Disciplinario, sólo proceda en los casos contemplados en los artículos 121, 122 y 214, por cuanto la Constitución no ha dicho que ellos sean los únicos que puedan regularse por la ley. Por ende, ésta puede definir otros diferentes.

3. Además, obsérvese que tanto el parágrafo del artículo 121 como el del 122, se limitan a reprimir una conducta morosa, con la sanción disciplinaria de destitución.

4. Hasta la expedición de la reforma constitucional de 1968 y siguiendo la doctrina tradicional de que el "superior" es la entidad que hace el nombramiento, se venía entendiendo que la Corte en pleno era la competente para sancionar

disciplinariamente a los Magistrados de la misma; pero habiéndole asignado el Acto legislativo número 1 de 1968, en su artículo 73 (precepto 217 de la Codificación), al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas sancionables conforme al precitado artículo 160-2 no hay duda de que dicho Tribunal puede imponer la pena de destitución por conductas de esa clase, "en la forma que determine la ley".

De lo anterior se deduce:

a) Que no todas las indignidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son sancionables y juzgables por el Senado de la República, mediante acusación de la Cámara de Representantes: únicamente las derivadas de "mala conducta".

b) Que las indignidades provenientes de faltas disciplinarias, son de competencia del Tribunal Disciplinario, el cual, además, puede destituir a los dichos Magistrados cuando no cumplan los términos señalados en los artículos 121 y 122 de la Constitución, los cuales tienen como novedad el haber suspendido la graduación de las penas: en tales casos, no caben las de multa y suspensión.

c) Que siendo una de las penas por faltas disciplinarias la de destitución, el Tribunal Disciplinario puede imponerla "en la forma que determine la ley". Si antes de la reforma de 1968 no se dijo que la Corte Plena, al ejercer la facultad del artículo 160-2 de la Constitución, no podía imponer la sanción en referencia por cuanto era de exclusiva aplicación por el Senado de la República en virtud del precepto 77-2ª *ibidem*, mal se puede decir ahora que el Tribunal a quien pasó esa competencia no está colocado en iguales condiciones.

Esta es la manera de interpretar las normas constitucionales, con aplicación del principio de hermenéutica jurídica contemplado en el artículo 30 del Código Civil, según el cual "el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía", en vez de interpretarlas, como se hace en la sentencia de la mayoría, distinguiendo cuando la ley no distingue.

Sexta.

1. Como en ocasiones anteriores lo ha observado la Corte, el Decreto con fuerza de ley número 250 de 1970, debe contener normas precisas, de carácter disciplinario, por tratarse del estatuto orgánico de la carrera judicial y del Ministerio Público, todo en consonancia con el texto y el espíritu de los artículos 160 y 162 de la Carta, y 12 del Plebiscito de 1957.

2. Y así la sanción disciplinaria de "destitución" a que se refiere el artículo 97, en relación con el 108, del Decreto 250, corresponde a faltas cuya gravedad no implica el concepto de "indignidad por mala conducta" a que expresamente se refiere la regla 2ª del artículo 97 de la Constitución.

3. La solución acertada dependerá, entonces, del grado de gravedad de la falta o conducta del Magistrado, calificación, que como es obvio, precederá a toda otra actuación y determinará la competencia.

En cuanto a Magistrados de la Corte y Consejeros de Estado, legalmente corresponde, en principio, calificar su conducta al Procurador General de la Nación, y si estima procedente promover ante el Tribunal Disciplinario el juicio del caso, en armonía con normas del mismo Decreto 250 de 1970 (artículos 92 y 93), y de los preceptos sobre vigilancia judicial, que la ley y la Constitución lo han encomendado. O si de indignidad por mala conducta, y no de falta disciplinaria, se trata, presentar queja documentada ante la Cámara de Representantes. Esto es lo indicado y la forma regular de eliminar inicialmente todo error, que a la postre pueda significar agravio a la justicia y a las personas.

De que ello sea así, no se sigue, ni lógica, ni jurídicamente, que las normas indicadas por el actor quebranten los artículos 97 y 102 de la Constitución, ni otro alguno. Los argumentos expuestos aquí no han sido desvirtuados, y conservan, por tanto, el valor jurídico pleno.

De conformidad con las anteriores consideraciones, concluimos:

1º Son exequibles los artículos 97, numeral 3º, y 108 del Decreto extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refieren a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y el Procurador General de la Nación, y a la sanción de destitución de los mismos funcionarios por faltas disciplinarias.

2º Es exequible el artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que dice: "1. Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado...", sancionables con la "destitución" por falta disciplinaria.

3º Respecto de la parte del mismo artículo 7º de la Ley 20 de 1972 que dice: "Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra... el Procurador General de la Nación", estése a lo resuelto en sentencia de 4 de abril de 1974.

Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la

Vega, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Rodrigo Noguera Laborde, Conjuéz; Alberto Ospina Botero, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Ricardo Uribe Holguín.

Adición de voto.

Comparto íntegramente la anterior sentencia, tanto en su parte motiva como en la resolutive, y, por ello, le di mi voto afirmativo. Pero, tal como tuve oportunidad de expresarlo en las discusiones de Sala Plena, estimo que debió adicionársela con la siguiente consideración:

El inciso 2º del artículo 160 de la actual Codificación Constitucional, si alguna vez fue aplicable a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, dejó de serlo, a partir del Acto legislativo número 1 de 1968, mediante el cual se les sometió a un régimen disciplinario especial, creándose el Tribunal Disciplinario, con atribución para juzgarlos por faltas de esta naturaleza (artículo 73 del Acto legislativo 217 de la Carta). En este ordenamiento no se reprodujo la escala de sanciones prevista en el artículo 160-2. En cambio, el propio constituyente, en el mismo Acto legislativo en que adopta el nuevo sistema, se ocupa de señalar de manera precisa, singular y específica (artículos 42 y 43 de la referida enmienda y 121 y 122 actuales). Los únicos casos en que la sanción de destitución puede ser impuesta por el Tribunal Disciplinario a los Magistrados de la Corte. Lo que quiere decir que se reservó para sí la regulación de esa materia, absteniéndose de delegarla o deferirla a la ley.

Si la intención del constituyente hubiera sido, como piensan algunos, la de facultar ampliamente al Tribunal Disciplinario para aplicar toda clase de sanciones, inclusive la de destitución, de acuerdo con lo que la ley dispusiera al respecto, carece en absoluto de sentido que él mismo, y simultáneamente con la delegación, hubiera destinado algunos preceptos de la Carta Fundamental para consagrar la sanción de destitución, imponible por dicho Tribunal, por faltas típicamente disciplinarias, en determinados casos.

Pero sí resulta razonable entender que el propósito del constituyente fue el de respetar y mantener vigente el fuero establecido en los artículos 97 y 102-4, introduciéndole apenas las excepciones que consignó en los textos 121 y 122, casos en los cuales autorizó de modo expreso al Tribunal Disciplinario para imponer la pena de destitución. La competencia, en relación con las demás sanciones, le fue otorgada con amplitud.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Es un establecimiento público por los rasgos distintivos y el procedimiento jurídico que le son propios. — La clasificación de su personal es facultad del legislador.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por acta número 36 de 4 de noviembre de 1976.

Bogotá, D. E., 4 de noviembre de 1976.

El ciudadano Julio Ortiz Márquez pide que se declaren inexecutable los artículos 5-2 del Decreto 3136 de 1968, 1-a) del Decreto 658 de 1964, 1-a) del Decreto 62 de 1976 y 3 y 12-d) del Decreto 148 de 1976. Los ciudadanos Rafael Rodríguez Moreno y César Ordóñez Quintero coadyuvan las súplicas del actor con apoyo en argumentos similares a los que en el libelo se exponen.

Tenor de las disposiciones acusadas.

1. "DECRETO NUMERO 3136 DE 1968
" (diciembre 26)

"por el cual se reorganiza el Ministerio de Trabajo.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967,

"Decreta:

".....
"Artículo 5º Están adscritos al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia Nacional de Cooperativas y los siguientes establecimientos públicos:

".....
"2. Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

"....."

("Diario Oficial" número 32691 de 22 de enero de 1969).

2. "DECRETO NUMERO 658 DE 1974
" (abril 10)

"por el cual se revisa la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973, oída la Junta Consultiva creada por la misma ley.

"Decreta:

"Artículo 1º El sector Trabajo y Seguridad Social de la Nación estará constituido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por los siguientes organismos que estarán adscritos al mismo:

"Establecimientos públicos adscritos:

"a) Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
"....."
("Diario Oficial" número 34114 de 4 de julio de 1974).

3. "DECRETO NUMERO 62 DE 1976
" (enero 16)

"por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere la Ley 28 de 1974 y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

“Decreta:

“Artículo 1º El sector Trabajo y Seguridad Social de la Nación estará constituido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por los siguientes organismos adscritos o vinculados al mismo:

“Establecimientos públicos adscritos:

“a) Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

“Diario Oficial” número 34494 de 20 de febrero de 1976).

4. “DECRETO NUMERO 148 DE 1976
“(enero 27)

“por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 28 de 1974 y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

“Decreta:

“Artículo 3º El Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) es un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

“Artículo 4º...

“Artículo 12. Necesitan aprobación del Gobierno los siguientes actos del Consejo Directivo:

“d)... En los estatutos se clasificarán los servidores del Instituto en empleados públicos y en trabajadores oficiales;

“e).....”.

“Diario Oficial” número 34496 de 24 de febrero de 1976).

Razones invocadas.

En la demanda se lee:

I. “El artículo 5º del Decreto-ley 3136 de 1968 viola el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, porque dicho Decreto se funda en las autorizaciones que dio al Gobierno la Ley 65 de 1967, y esta Ley de autorizaciones no faculta al Gobierno para incorporar a la categoría de *establecimiento público* al Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

II...

III. “El artículo 1º del Decreto-ley 658 de 1974, viola el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, porque dicho Decreto se funda en las facultades que confiere al Gobierno la Ley 2ª de 1973, la cual sólo lo autoriza para ‘suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias’.

“El artículo del decreto acusado, reitera el error de considerar al Instituto Colombiano de Seguros Sociales como *establecimiento oficial*, pero, además, incurre en otro más y es catalogarlo como una ‘dependencia’. No es el Instituto una ‘dependencia’ porque desde la fecha de su creación, esto es desde el día en que comenzó a regir la Ley 90 de 1946 gozó de autonomía y de órganos directivos propios y, además, cuando fue proferido el decreto puntualizado en este numeral, el Instituto ya estaba creado.

IV. “El artículo 1º del Decreto-ley 062 de 1976 viola el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, porque dicho decreto se funda en las autorizaciones que dio al Gobierno la Ley 28 de 1974, cuyo literal h) del artículo 1º, faculta al Gobierno para ‘suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades’ y, según lo dispuestó en el Decreto-ley 1050 de 1968, artículos 5º y 6º, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales no es ni un *establecimiento público*, ni una *empresa industrial y comercial del Estado*.

V. “El artículo 3º del Decreto-ley 148 de 1976 viola, igualmente, el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, porque dicho decreto se funda en las autorizaciones que dio al Gobierno la Ley 28 de 1974, la cual, como se dejó expresado en el número inmediatamente precedente se refiere a los *establecimientos públicos y empresas industriales del Estado*, el cual carácter no encaja con la naturaleza específica del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

VI. “El literal d) del artículo 12 del mismo decreto, además de violar el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional por los motivos anteriormente expresados (carencia de facultades), viola el artículo 30 de la misma, por cuanto que los empleados o servidores del Instituto por medio de sus respectivos contratos de trabajo, adquirieron el derecho de gozar de las prestaciones propias de los trabajadores particulares, prestaciones éstas que no pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores, como lo es el Decreto 148 del corriente año, el

cual contraviene también lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, y viola así mismo los artículos 45 del Código Sustantivo del Trabajo; 4º, 5º y 6º del Decreto 2351, adicionado por el Decreto 1373 de 1966. Igualmente, se viola el artículo 16 de la Constitución Nacional porque el Gobierno no defiende los intereses de los trabajadores, como lo ordenan los artículos 13 y 16 del Código Sustantivo del Trabajo, sino que, por el contrario, los desmejora y ataca.

“Con la misma carencia de facultades gubernamentales para denominar al Instituto Colombiano de Seguros Sociales *establecimiento público*, el Gobierno Ejecutivo dispuso que deben clasificarse los servidores del Instituto como ‘empleados públicos y trabajadores oficiales’ como lo hace el literal d) del artículo 12 del Decreto 148 de 1976, siendo así que tales trabajadores son ‘particulares’, como lo establece el artículo 4º del Decreto 2324 de 1948, que está vigente, por cuanto que dicho precepto sí se ajusta precisamente a las facultades legales de que fue investido el Gobierno, por medio del parágrafo del artículo 9º de la Ley 90 de 1946. La violación, en consecuencia, es clara: el Gobierno no tenía ni tiene facultades del legislador para clasificar en la categoría de ‘empleados públicos’ y ‘trabajadores oficiales’, a quienes por mandato de la ley vigente son ‘trabajadores particulares’.

“Bien comprenderán los señores Magistrados a quienes tengo el honor de dirigirme, que para los numerosos, abnegados y, por otra parte, ante toda consideración, servidores competentes del Instituto, en su gran mayoría, personal tecnificado en todas las ramas de la ciencia que requiere el objeto social del mismo, no es igual en cuanto a estabilidad depende, estar gobernado por un conjunto de personas cuyas obligaciones específicas constan en un contrato bilateral, de forzoso cumplimiento para las partes signatarias, que depender de un nombramiento o acto condición, susceptible del capricho del funcionario de turno, o de ser interferido por intereses políticos de la Administración Pública. Un organismo eminentemente de orden técnico como lo es el Instituto, tiene que estar al margen de tales vaivenes y azares. Fue por ello que al fundarse tal entidad, se atendió preferencialmente en la Ley 90 y en el Decreto 2324 de 1948, a la independencia de la misma; y como eso, precisamente es lo que paulatina e ilegalmente, a partir del Decreto 3136 de 1968 ha querido socavarse, en defensa de una institución de la cual depende la salud y la vida de los millares de empleados afiliados al Seguro, he considerado indispensable acudir a vosotros impetrando justicia”.

El Procurador General de la Nación no comparte las tesis del demandante. Sus puntos de vistas, se tendrán presentes.

Consideraciones.

La demanda comprende el artículo 1º a) del Decreto 658 de 1974, acto derogado en su totalidad por el artículo 67 del Decreto 62 de 1976. Se dirá, pues, que no hay lugar a decidir tal suplicia, por sustracción de materia.

Entre los artículos impugnados figura el 3º del Decreto 148 de 1976, sobre el cual la Corte acaba de proferir fallo de exequibilidad, con razones que, en lo sustancial, coinciden con las que pasan a consignarse. Se estará a lo resuelto en la sentencia aludida.

Precisa ahora examinar, en lo restante, las dos acusaciones formuladas en la demanda.

Primera. Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias.

La Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales con el objeto de amparar, con patrimonio propio derivado de aportes de patronos, empleados particulares y algunos oficiales y del Estado, los riesgos de ciertas enfermedades, maternidad, invalidez, vejez y muerte que corren, al desempeñar sus tareas los citados servidores. La ley ha dotado, además, al Instituto de órganos de dirección y administración, personalidad jurídica y consiguiente autonomía, pero sometida al poder decisorio, en ciertos asuntos, del Gobierno Nacional.

Este organismo administrativo, con capital independiente y capacidad de gran amplitud, fue llamado con posterioridad a su fundación, en varios de los textos materia de impugnaciones, “establecimiento público”, nombre que se emplea en el vocabulario jurídico, antes y después de la expedición de los preceptos demandados. Así la Corte Suprema de Justicia, en fallo de fecha 10 de agosto de 1937 ya decía que “en principio los establecimientos públicos son desmembraciones del Estado, emanaciones de un servicio público o de una autoridad pública, o creación del Estado” (G. J., t. XLV, p. 213), características que en 1946, el propio año de la Ley 90, completó en la siguiente forma:

“De manera que en nuestro régimen de Derecho Público, los establecimientos públicos son también dependencias administrativas del Estado (en su acepción genérica que comprende a la Nación, el Departamento o el Municipio), dotados de patrimonio especial y personalidad jurídica. Estas entidades, aunque partes del engranaje

general de la Administración, tienen individualidad propia y en defensa de los intereses para cuya guarda han sido creadas, poseen las acciones que pudieran asistir a un particular". (S. P. diciembre 9, 1946, G. J., t. LXI, p. 638). Numerosas sentencias del honorable Consejo de Estado coincidían y coinciden con las apreciaciones referidas.

La entidad oficial así descrita corresponde, en sus rasgos distintivos y por el procedimiento jurídico que consagra, al Instituto Colombiano de Seguros Sociales establecido por la Ley 90 de 46, modificado en su estructura y funcionamiento por mandatos legislativos posteriores, entre ellos los acusados. Y como a la ley pertenece crear, modificar y en suma organizar dichos cuerpos de derecho administrativo, dictando sus estatutos tanto especiales como básicos (arts. 76-9-10 C. N.), aparece normal que bajo esa clasificación comprenderían al Instituto Colombiano de Seguros Sociales los Decretos 3136 y 62, en las partes acusadas. Sin que, jurídicamente hablando, ello pueda considerarse incorrecto desde el punto de vista constitucional, por la circunstancia de que una disposición legislativa estime que el patrimonio de los establecimientos públicos deba constituirse "con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones" (artículo 5º, Decreto 1050 de 1968), requisito que, se afirma, no llena de modo exclusivo el citado ente social. No. Es propio del legislador, según la Constitución (arts. 76-9-10), crear los establecimientos públicos y a él toca determinar cómo ha de formarse su patrimonio. Eso hizo la Ley 90 de 46.

El mismo camino siguieron las normas acusadas, en ejercicio oportuno de las precisas facultades sobre reorganización consignadas en las Leyes 65 de 1967 y 28 de 1974 (v. artículo 76-12 C. N.). Y al ceñirse a tales exigencias, dichos decretos se ajustan al artículo 118-8 del mismo Código institucional. De otra parte, el legislador extraordinario, en los casos que se cometan, empleó un lenguaje usual y acertado, sin que exista canon superior que se lo impida, o le fuerce a usar vocablos sacramentales con la misma acepción que otras leyes les den, con o sin técnica, propia o impropriamente. Las disposiciones acusadas se amoldan a los ordinales 9 y 10 varias veces citados. Para que se usaran en ellas las palabras "establecimiento público", de finalidad social u otra, no se requería autorización extraordinaria y especial de ninguna clase. El Parlamento, por definición, o el Ejecutivo habilitado para legislar de manera extraordinaria, no carecen de libertad de palabra.

Segundo cargo. Violación de derechos adquiridos.

El literal d) del artículo 12 del Decreto-ley 148 de 1976 dispuso:

"Artículo 12. Necesitan aprobación del Gobierno los siguientes actos del Consejo Directivo (del I. C. S. S.):

"d) Adoptar y reformar los estatutos y la planta de personal del Instituto y de las cajas y oficinas seccionales; en los estatutos se clasificarán los servidores del Instituto en empleados públicos y en trabajadores oficiales".

La disposición transcrita se dictó en uso arreglado a la materia de que trata la Ley de autorizaciones 28 de 1974 ya citada y dentro del plazo que ella fijó. Por estos aspectos se ajusta el artículo 118-8 del estatuto superior.

Se arguye contra el texto copiado que él ordena al Consejo Directivo del I. C. S. S., bajo trámite de aprobación necesaria del Gobierno, clasificar al personal de dicha entidad "en empleados públicos y en trabajadores oficiales", siendo así que una clasificación anterior (D. 2324 de 1948, artículo 4º), los considera "trabajadores particulares", grupo laboral que, según el actor, les confiere derechos más ventajosos.

Si el Consejo Directivo del I. C. S. S. hiciera la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales y, cumplido ese paso administrativo, el Gobierno lo aprobase, se sostiene que así quedarían vulnerados derechos constituidos conforme a la ley vigente cuando se formaron. De tal modo, se alega, surgiría una infracción del artículo 30 de la Carta, por desconocimiento de derechos adquiridos.

Es de observar:

a) No hay texto de la Carta que prohíba clasificar a los servidores de un establecimiento público "en empleados públicos y en trabajadores oficiales". Esas categorías pueden responder, en todo o en parte, a las necesidades laborales de cada entidad, a la naturaleza de las tareas que deban desempeñarse, a la calidad profesional de los empleados, a la voluntad de las partes, a la duración o continuidad de sus trabajos y sobre todo a las conveniencias del respectivo servicio. Que se haga o no la clasificación mencionada es materia que la ley puede resolver u ordenar que se resuelva. Por ello el fragmento legislativo en estudio, que sólo tiene efectos para el futuro y no consagra consecuencias respecto de situaciones pasadas, es por sí mismo constitucional, independientemente de circunstancias de hecho, anteriores, extrañas a los asuntos de exequibilidad, las cuales influirían en la corrección o inco-

rección constitucional de las soluciones que las autoridades competentes tomaran.

b) La violación que plantea el actor, si se acreditaren todos sus extremos, sería el resultado de un acto administrativo, cuyo procedimiento exigiría dos actuaciones inseparables: decisión del Consejo Directivo y aprobación por el Gobierno. Y sólo entonces, si fuere exactamente el caso, sería dable atajar las consecuencias que se invocan como antijurídicas en este negocio. Lo cual no es de competencia de la Corte en ejercicio de su control de constitucionalidad, sino de otras jurisdicciones. El cargo que se estudia debe, pues, rechazarse.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, 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:

Primero. ESTESE a lo resuelto por esta corporación en sentencia de fecha 28 de octubre de 1976 que declaró exequible el artículo 3º del Decreto 148 del 27 de enero de 1976, “por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”.

Segundo. No es el caso de dictar pronunciamiento sobre inexecuibilidad del literal a) del artículo 1º del Decreto 658 de 1974, por sustracción de materia, pues dicho Decreto fue derogado por el artículo 67 del Decreto 62 de 1976.

Tercero. SON EXEQUIBLES el artículo 5º, numeral 2º, del Decreto 3136 del 26 de diciembre de

1968, “por el cual se reorganiza el Ministerio de Trabajo” y el artículo 1º, ordinal a) del Decreto 62 del 16 de enero de 1976, “por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, en cuanto denominan al Instituto Colombiano de Seguros Sociales *establecimiento público* y lo clasifican como tal “establecimiento público”.

Cuarto. Es EXEQUIBLE el artículo 12, literal d) del Decreto 148 del 27 de enero de 1976, “por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”, en la parte que dice: “En los estatutos se clasificarán los servidores del Instituto en empleados públicos y en trabajadores oficiales”.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

*Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Ber-
nal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Ga-
briel de la Vega, José María Esguerra Samper,
Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco
C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez
Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna
Gómez, Humberto Murcia Ballén, Abel Naranjo
Villegas, Conjuez; Alberto Ospina Botero, Her-
nando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero
Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría,
Luis Sarmiento Buítrago, Pedro Elías Serrano
Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Ve-
lasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Es un deber del gobernante apelar a la regulación institucional extraordinaria para superar la crisis y recuperar el orden público extraviado. — El principal “gobernante” es el Presidente de la República a quien como suprema autoridad administrativa le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado: es una obligación ineludible.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado acta número 36 de 4 de noviembre de 1976.

Bogotá, D. E., 4 de noviembre de 1976.

1. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, decidir acerca de la exequibilidad del Decreto legislativo número 2131 de 7 de octubre del año en curso, “por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional”. Su texto es del siguiente tenor:

“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 la Constitución ordena al Estado proteger la vida humana y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales suyos y de los particulares.

“Que la protección a la vida supone el cuidado de la salud y que dentro de los deberes sociales del Estado se incluye el de prestar el servicio público correspondiente.

“Que es deber primordial del Gobierno preservar la seguridad colectiva y restablecer el orden cuando estuviere quebrantado, mediante el empleo de los medios previstos en la Carta para mantener la vigencia de las instituciones que ella misma consagra.

“Que desde hace más de un mes existe en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales un paro inconstitucional que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios.

“Que, por solidaridad, el paro se ha extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, con todo lo cual no sólo se ha perjudicado a los trabajadores afiliados a dicho Instituto sino a la parte más desvalida y numerosa de la población, que sólo puede recurrir a los centros hospitalarios de asistencia pública.

“Que dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que, por las vías de hecho, se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el artículo 184 del Código Penal.

“Que diversos sindicatos de entidades estatales y descentralizadas han hecho pública su decisión de llevar a cabo paros de solidaridad con el que ilegalmente se realiza en el Sistema Nacional de Salud.

“Que, además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvirtúen el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del estado de derecho.

“Que, oído previamente el Consejo de Estado, dio dictamen favorable para que el Gobierno utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución,

“Decreta:

“Artículo 1º Declárase la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional.

“Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición”.

2. Misión superior del gobernante en el Estado contemporáneo es la de propiciar el progreso colectivo, mediante la defensa en conjunto del hombre como lo ordena el precepto del artículo 16 de la Carta, de imponderable y significativo valor: las autoridades de la República están instituidas 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.

Y, principalmente “gobernante” es el Presidente de la República, a quien como Jefe del Estado y suprema autoridad ejecutiva, corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. No se trata de una mera facultad, que pueda ejercer o no, sino de una obligación ineludible, que es la sustancia de su poder político. (Ibidem, artículo 120-7).

Los códigos, estatutos y leyes en general, comprenden la normación jurídica regular u ordinaria que permite a las “autoridades” o funcionarios del Estado brindar tales protección y garantía, sin que para ello requieran nada distinto que su acato indeficiente. O sea, el porte legal en las relaciones entre gobernantes y gobernados, en la dirección, gestión y vigilancia de los servicios públicos.

Mas cuando no ocurre así, y la perturbación jurídica trasciende al ámbito de la comunidad e inhibe para el legítimo uso de la libertad humana y de los derechos que de ella emanan, gestando la inseguridad social, es deber de quien posee el poder apelar a la regulación institucional extraordinaria, que ensanchando sus facultades, le permita superar la crisis y recuperar el orden público extraviado.

3. Es este el fenómeno jurídico-social que trasluce el decreto en cuestión, el cual, por otra parte, cumple con los requisitos de forma indicados en el artículo 121 constitucional:

a) El Gobierno, bajo su responsabilidad, afirma que existe conmoción interior, o perturbación del orden público, derivada de los hechos consignados en la motivación del Decreto 2131;

b) En igual forma, consta que el Consejo de Estado fue oído “y dio dictamen favorable para que el Gobierno utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución”;

c) El decreto en estudio está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros.

4. Es cierto que el inciso final del artículo 121 consagra una responsabilidad del Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido la conmoción interior, responsabilidad que se extiende a “los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en ejercicio de las facultades” que otorga el citado precepto. Mas ello no inhibe a la Corte para ejercer con plenitud el control que expresamente establece el parágrafo del mismo artículo 121, control automático que se extiende a “los decretos legislativos que dicte (el Gobierno) en uso de las facultades a que se refiere este artículo”, y que se estimó al adoptarse la reforma constitucional de 1968, como la garantía indispensable de los derechos humanos.

5. En estas condiciones, comprobada la satisfacción objetiva de los requisitos o presupuestos del artículo 121 de la Carta, el decreto remitido a la Corte por la Presidencia de la República con oficio número 16117 de 7 de octubre de 1976, es exequible.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo ordenado en los artículos 121 y 214 de la Constitución, y con intervención del Procurador General de la Nación,

Declara:

El Decreto legislativo número 2131 de 7 de octubre de 1976, “por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional”, se ciñe a la Constitución, y en consecuencia es EXEQUIBLE.

Comuníquese a la Presidencia de la República. Cúmplase.

*Alejandro Córdoba Medina, Mario Alario D'Filippo, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Ber-
nal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Ga-
briel de la Vega, José María Esguerra Samper,
Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco
C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez
Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel
Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto
Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Luis En-
rique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora,
Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarría, Luis
Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Aba-
día, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco
Guerrero.*

Angel Antonio Cardoso G., Secretario.

Salvedad de voto.

Magistrado: doctor Guillermo González Charry.

Consideramos que tanto el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, como el decreto que lo levanta, no están sometidos al control constitucional de la Corte. Las razones que fundan este criterio se encuentran consignadas en el fallo de 23 de abril de 1974, que son las siguientes:

1^ª El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y levanta el estado de sitio se funda en que los hechos causantes de la perturbación han dejado de existir y en que el orden se ha restablecido. Es un acto de gobierno esencialmente político, el examen y apreciación de cuyos fundamentos corresponde exclusivamente al Presidente de la República, y por el cual, junto con sus Ministros, debe responder ante el Congreso (inciso 8^º).

2^ª La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer, tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos 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. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina "legislativos" porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictar normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una sustitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

3^ª El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a estos decretos legislativos. El afán del constituyente por precisar las atribuciones del Presidente dentro del estado de sitio y por someter luego de modo automático al control de la Corte el ejercicio de ellas, radica esencialmente en que es a través del examen de los citados decretos como se puede impedir la comisión de excesos o abusos en el ejercicio de tales facultades. Como por

medio de ellos se puede suspender en lo pertinente la legislación ordinaria, tomar medidas represivas, limitar el ejercicio de garantías individuales y afectar otra clase de derechos, es por lo que la Constitución ha querido que la Corte los someta, aun de oficio, a su examen y decisión, para mantener el principio de que las facultades del estado de sitio hacen parte de un régimen jurídico cuyo patrón y medida sigue siendo la Constitución.

4^ª Cuando el segundo inciso del artículo 121 habla de "los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente..." se está refiriendo claramente a los que puede dictar en desarrollo de las facultades contenidas en el primer inciso. Cuando establece en el tercer inciso que el Gobierno "no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos" sino sólo suspenderlas, reafirma el mismo criterio, pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa limitada una vez que el estado de sitio ha sido declarado. Cuando el primer inciso del parágrafo dispone que "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", vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues, como ya se dijo, esos son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en el primer inciso del artículo 121. Y, finalmente, cuando el artículo 214 de la Carta, al señalar la competencia de la Corte en esta materia (inciso 2^º de la regla 2^ª), dispone que "en los casos de los artículos 121 y 123 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieran", está haciendo una clara e inequívoca referencia a los decretos legislativos, porque son los únicos que ha querido someter al control de la Corte Suprema.

5^ª El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto legislativo número 1 de 1960 que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. Así resulta del texto del segundo inciso del artículo 1^º del Acto mencionado que dice así:

"El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facul-

tades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días y si así no lo hiciera, el decreto quedará suspendido...". En esta forma quedaba desde entonces excluida por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como en el que declara que ha cesado la perturbación.

6ª Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresos sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7) en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden (art. 121-8).

Por consiguiente, estimamos que la Corte no es competente para conocer del decreto a que se refiere la ponencia.

Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Germán Giraldo Zuluaga, Aurelio Camacho Rueda, Pedro Elías Serrano Abadía, Luis Enrique Romero Soto, Jesús Bernal Pinzón.

Salvamento de voto.

El Gobierno Nacional en pleno, esto es, el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, declaró "la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional", mediante el Decreto número 2131 de 7 de octubre de 1976.

En la sesión de la Sala Plena efectuada el 4 del mes en curso, la Corte Suprema de Justicia declaró que "el Decreto legislativo número 2131 de 7 de octubre de 1976 por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional", se ciñe a la Constitución y, en consecuencia, es exequible.

Para adoptar esa "declaración", la Corte expresa que, no obstante que "es cierto que el inciso final del artículo 121 de la Codificación Constitucional), consagra una responsabilidad del Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido la conmoción interior, responsabilidad que se extiende a 'los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en ejercicio de las facultades' que otorga el citado precepto. Y agrega: 'Mas ello no inhibe a la Corte para ejercer con plenitud el control que expresamente establece el parágrafo del mismo artículo 121, control automático que se extiende a 'los decretos legislativos que dicte (el Gobierno) en uso de las facultades a que se refiere este artículo' y que se estimó al adoptarse la reforma constitucional de 1968, como la garantía indispensable de los derechos humanos".

La "declaración" de la Corte sobre la exequibilidad del decreto del Gobierno sobre declaración de turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional, se funda en la razón de que dicho decreto "cumple con los requisitos de forma indicados en el artículo 121 constitucional".

Como requisitos de forma, la sentencia señala los siguientes:

"a) El Gobierno bajo su responsabilidad, afirma que existe conmoción interior, o perturbación

del orden público, derivada de los hechos consignados en la motivación del Decreto 2131;

“b) En igual forma, consta que el Consejo de Estado fue oído ‘y dio dictamen favorable para que el Gobierno utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución’;

“c) El decreto en estudio está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros”.

Las razones jurídicas mínimas que pueden esgrimirse contra la sentencia de que se viene hablando son las que a continuación se esbozan:

1ª La Corte no está facultada para hacer declaraciones sino para dictar decisiones sobre la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio.

El parágrafo del artículo 121 de la Carta dispone que “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”.

La “decisión” sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos del estado de sitio, que la Corte Suprema debe pronunciar, es obvio entender que lo hará mediante una sentencia que “decida” o “resuelva” sobre ese extremo.

Los Códigos de Procedimiento Civil y Penal, al determinar los requisitos de las sentencias, coinciden en expresar que además de la motivación exigida por el artículo 163 de la Codificación Constitucional, tendrá una parte resolutive, la cual es la que obliga.

Sin embargo, la Corte Suprema no resolvió sobre la exequibilidad del decreto que ha sometido nuevamente a Colombia al estado de sitio, sino que hizo una declaración al respecto, asumiendo una de las facultades que la Constitución le ha atribuido al Gobierno. En efecto, el artículo 121 autoriza al Gobierno para “declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella”, pero a la Corte no le confiere similar función de hacer declaraciones, sino la de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos de carácter extraordinarios o legislativos (así llamados por el inciso 7 y el parágrafo del artículo 121, respectivamente), que el Gobierno dicte en uso de las facultades que asume con la declaratoria del estado de sitio.

En consecuencia, como la Corte Suprema no tiene atribución de hacer declaraciones sobre la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio, sino la de “decidir” definitivamente sobre su exequibilidad, es por lo que se puede afirmar

que no se está propiamente en presencia de una sentencia.

Los Colegios de Abogados de Barranquilla y Medellín pueden formular declaraciones sobre la constitucionalidad de una ley o decreto, pero no estarían capacitados para “decidir” o “resolver” sobre semejante materia. En cambio, la Corte Suprema de Justicia carece de facultad para hacer declaraciones, que tengan poder vinculante. Su atribución constitucional es para “decidir” sobre la conformidad de tales preceptos con los postulados de la Carta.

2ª Las firmas del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho en el decreto que declara el estado de sitio no es mero requisito de forma.

Afirma la sentencia que es simple requisito de forma que el decreto que declara el estado de sitio esté firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

El ilustre jurista doctor José Gabriel de la Vega, destacado miembro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en estilo brillante, y haciendo despliegue de la más perfecta dialéctica, hizo convincente exposición sobre lo que en el derecho constitucional colombiano significa el Gobierno. Dijo, en síntesis, que si el Poder Público está integrado por tres Ramas, de las cuales la Ejecutiva es una de ellas, a cuya cabeza está el Gobierno, que según la definición de la Carta está constituido por el Presidente de la República y los Ministros del Despacho, o los Jefes de Departamentos Administrativos, no puede afirmarse seriamente que la firma del Presidente y de los Ministros en el decreto de declaratoria de estado de sitio sea mera formalidad.

Una de las instituciones del derecho público nacional es la Presidencia de la República, hasta el punto de que Colombia es estado de derecho, una de cuyas notas esenciales de su régimen es la de ser presidencialista. O sea, que su régimen no es parlamentario. Ni es de la estirpe de las dictaduras tropicales, ni de las viejas monarquías absolutas o despóticas.

Por lo tanto, considerar que la Presidencia de la República es formalidad y no institución fundamental del orden jurídico, es hacer planteamiento contrario a preceptos de la Constitución.

La firma del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho en el decreto que declara la turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, no es simple requisito formal, sino el ejercicio de facultad extraordinaria que reviste al Gobierno de poderes formidables.

3ª La afirmación del Gobierno sobre la existencia de conmoción interior, para declarar el estado de sitio, no es requisito formal.

No obstante lo aseverado por la Corte, en la sentencia que se está glosando, de que es requisito de forma del decreto que declara la turbación del orden y en estado de sitio toda la República o parte de ella, la afirmación hecha por el Gobierno de que existe conmoción interior, o perturbación del orden público, tal requisito es de tanto fondo que el artículo 121, en su inciso 8, dispone que "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".

De manera que lo que la sentencia considera como asunto baladí, por ser simple formalidad, reviste excepcional importancia hasta el extremo de que si la Cámara de Representantes los acusa por haber declarado la turbación del orden público, reinando la normalidad, por no existir guerra exterior ni conmoción interior, el Senado puede destituir de sus empleos al Presidente de la República y a los Ministros del Despacho, y privarlos temporal o absolutamente de los derechos políticos.

4ª La intervención del Consejo de Estado es garantía constitucional en favor de la integridad del orden jurídico.

Tampoco es requisito de forma el previo concepto del Consejo de Estado sobre la existencia de los factores objetivos de la guerra exterior o de la conmoción interior, que autorizan al Gobierno para proceder o declarar la turbación del orden público.

Porque aunque "los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno" en el caso del artículo 121, entre otros, si el estado de sitio se declara, no obstante el concepto adverso del Consejo de Estado, ese documento sería plena prueba, en caso de acusación ante el Senado, de que el Presidente de la República y los Ministros del Despacho violaron, a sabiendas, la Constitución. Y las pruebas no son simples formalidades sino los medios a través de los cuales los jueces se informan del hecho que sirve de base para el juzgamiento.

5ª La sentencia trata de despojar al Senado de la competencia de juzgar al Presidente de la República y a los Ministros del Despacho.

Si la Cámara de Representantes acusa ante el Senado al Presidente de la República y a los Ministros del Despacho, de haber violado la Constitución porque declararon turbado el orden público "sin haber ocurrido el caso de guerra

exterior o de conmoción interior", el juzgamiento consiste exclusivamente en un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto que declaró turbado el orden público. Si el Senado resuelve aceptar la acusación, por haber llegado a la conclusión de que el decreto sobre turbación del orden público es inconstitucional, los acusados quedan de hecho suspendidos de sus empleos; y si los condena, pueden ser sancionados con la pérdida de sus empleos, o con la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. Pero si el Senado no acepta la acusación porque considera que el decreto declaratorio del estado de sitio es constitucional, los acusados quedan absueltos. Y también lo serían, si aceptada la acusación, son exonerados de responsabilidad mediante sentencia, en cuyo caso serían restituidos en sus cargos.

El Senado tiene la atribución de juzgar al Presidente de la República y a los Ministros del Despacho, previa la condición de procedibilidad de acusación de la Cámara de Representantes, porque así lo ha ordenado la Constitución en sus artículos 102, atribución 4ª, 97, regla 2ª. Se trata de un fuero pleno, que excluye la competencia de cualquier otro funcionario o corporación para la investigación y fallo de todos los delitos o faltas cometidas por tan altos funcionarios nacionales.

La sentencia por medio de la cual la Corte Suprema de Justicia declara constitucional el Decreto número 2131 de 7 de octubre de 1976, "por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional", constituyó una absolución anticipada de la posible acusación que pudiera hacer la Cámara de Representantes ante el Senado contra el Presidente de la República y los Ministros del Despacho, por haber declarado "turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior" (artículo 121, inciso 8º, de la Carta).

Si el Senado, en la hipótesis de una acusación, estimara que el Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976 se profirió con violación del artículo 121 de la Constitución, la sentencia de la Corte Suprema sería contradicha por quien la Constitución ha instituido como único juzgador del Presidente de la República y los Ministros del Despacho. Y si el Senado no aceptara la acusación, o si absolviera a los acusados, por considerar que es constitucional el decreto que declaró el estado de sitio, la sentencia de la Corte quedaría flotando en el limbo jurídico, porque fue proferida por quien carece de competencia para dictarla.

6º Control de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio.

La sentencia que se comenta ha incurrido en el error de hacer un planteamiento desenfocado de la misión de la Corte en relación con el control constitucional de los decretos legislativos o de carácter extraordinario expedidos dentro del marco de las facultades que le confiere al Gobierno la declaratoria de turbación del orden público.

Tales facultades se inician cuando el Presidente, con la firma de todos los Ministros, dicta un decreto "para declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella". No se trata de facultades que puedan ejercerse fuera de la órbita del orden jurídico, porque el artículo 121 de la Carta es enfático en señalar que ellas discurren dentro del ámbito de las leyes, de la Constitución y del derecho de gentes.

El decreto por medio del cual se declara la turbación del orden público no es legislativo, como erróneamente lo denomina la sentencia de la Corte, porque mediante tal decreto no se hace uso de las facultades de que sólo queda investido el Gobierno a partir de esa declaración.

El Gobierno legisla por decreto en tres oportunidades:

a) Cuando el Congreso, por medio de una ley, reviste, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen (artículo 76, numeral 12);

b) Cuando el Presidente de la República y los Ministros del Despacho declaran el estado de sitio (artículo 121), y

c) Cuando dichos funcionarios declaran el estado de emergencia (artículo 122).

Los párrafos de los artículos 121 y 122 atribuyen a la Corte Suprema de Justicia competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos de estado de sitio y de emergencia económica o social, pero no sobre la inexecutable de los decretos que hagan las respectivas declaraciones de turbación del orden público y de emergencia económica o social, porque compete de manera exclusiva al Senado pronunciarse sobre la responsabilidad del Presidente y de sus Ministros, cuando asuman las facultades extraordinarias que emanan del estado de sitio y del de emergencia, sin que se den, en la realidad nacional, los factores que autorizan al Gobierno para hacer las declaraciones contempladas por los artículos 121 y 122.

La declaración de ser constitucional el Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976, que declaró la turbación del orden público, implica también competencia para declarar que ese decreto es inconstitucional. Este segundo extremo conduce nada menos que a arrebatarle al Presidente de la República la función de velar por la conservación del orden público en el territorio nacional y la de restablecerlo donde fuere turbado (artículo 120, numeral 7). Y, consecuentemente, la Corte estaría violando el artículo 121, en cuanto confiere al Gobierno en pleno facultad para declarar la turbación del orden público, siendo responsable únicamente ante el Senado cuando esa declaratoria no se funde en la existencia de guerra exterior o de conmoción interior.

El constitucionalista, doctor Alfonso López Michelsen, emitió desde 1955, en su libro "Cuestiones Colombianas", el siguiente concepto, en el cual se sintetizan magistralmente las opiniones que se exponen en este salvamento de voto:

"Ningún acto del Estado tiene en Colombia el carácter de discrecional, porque los actos del Congreso son revisables por la Corte Suprema de Justicia, los del Gobierno por el Consejo de Estado y los del Poder Judicial por un tribunal de más alta jerarquía. Tanto es así, que aun los propios decretos expedidos en estado de sitio son demandables ante la Corte Suprema de Justicia.

"Existe, sin embargo, un acto del Estado colombiano, el decreto declarando turbado el orden público, que no es demandable ante ninguna entidad y podría considerarse por este aspecto como acto político. Con todo, no es menos cierto que para decretar el estado de sitio es necesario que se reúna cierto número de condiciones objetivas, distintas de la mera apreciación del gobernante sobre los hechos, y que se impone la obligación de convocar al Congreso y rendirle un informe justificativo, ya que éste tiene la facultad de examinar la responsabilidad personal de los que intervinieron en el desarrollo del estado de sitio" (pág. 49).

Por estimar que la Corte Suprema de Justicia debió declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976, "por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional", es por lo que se explica el presente salvamento de voto.

Julio Salgado Vásquez, Gustavo Gómez Velásquez.

REMUNERACION DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL

Estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en fallo de fecha septiembre 3 de 1976, providencia en que se resolvió sobre la exequibilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 18 de 1974, objeto de la presente demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Conjuez ponente: doctor César Gómez Estrada).

Aprobado según acta número 35-A de 28 de octubre de 1976.

Bogotá, D. E., octubre 28 de mil novecientos setenta y seis (1976).

El ciudadano Jorge Enrique Cipagauta Galvis, en ejercicio de la acción pública de inexecutable consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, desarrollada por los artículos 16 y siguientes del Decreto número 432 de 1969, demandó la inconstitucionalidad de las frases: “a partir del 20 de julio de 1974...” y “...a partir de esta nueva legislatura (20 de julio de 1974)”... pertenecientes a los artículos 1º y 2º, en su orden, de la Ley 18 de 1974, “por la cual se fijan las asignaciones de los altos funcionarios de las Ramas Jurisdiccional y Legislativa del Poder Público, así como también la frase contenida en el artículo 4º de la misma ley y que dice: ...“rige desde su sanción y”... .

Los artículos demandados en su texto íntegro son los siguientes:

“Artículo primero. A partir del 20 de julio de 1974 las asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Disciplinario, los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación serán de treinta mil pesos distribuidos entre sueldo y gastos de representación en proporción a lo que rige actualmente.

“Artículo segundo. Los miembros del Congreso Nacional tendrán, a partir de esta nueva legislatura (20 de julio de 1974), una asignación

mensual de treinta mil pesos distribuidos entre dietas y gastos de representación con la proporcionalidad aplicada a la actual asignación.

“Artículo cuarto. Esta ley rige desde su sanción y modifica las disposiciones existentes sobre la materia”.

Para resolver esta demanda se tiene en cuenta que sobre la misma materia la Corte Suprema en Sala Plena de Conjueces dictó sentencia con fecha 3 de septiembre de 1976, la que hace tránsito a cosa juzgada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena de Conjueces y oído el concepto del señor Procurador General ad hoc, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve:

ESTESE a lo dispuesto en sentencia del 3 de septiembre de 1976 en la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez contra la Ley 18 de 1974.

Comuníquese al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

César Gómez Estrada, Ramiro Araújo Grau, Rodrigo Noguera Laborde, Luis Carlos Zambraño, Gerardo Cabrera Moreno, Ernesto Cediel Angel, Francisco Cuervo, José Enrique Arboleada Valencia, Pedro Ignacio Camacho, Hernando Morales M., Alvaro Ahumada Garay, Antonio Vicente Arenas, Rafael Poveda Alfonso, Jesús Estrada Monsalve, José A. León Rey, Jorge Guerrero, Lisandro Martínez Z., Guillermo Moncayo, Antonio José Uribe P., Alvaro Fonseca Infante, Luis Zafra, Alvaro Leal Morales, Carlos Holguín Holguín, Alfonso Suárez de Castro.

Angel Antonio Cardoso González, Secretario General,

REMUNERACION DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL

Estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en providencia fechada el 3 de septiembre de 1976, en la que se decidió sobre la exequibilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 18 de 1974, objeto de la presente demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Conjuez ponente: doctor *José Antonio León Rey*).

Aprobado según acta número 35-B de 28 de octubre de 1976.

Bogotá, D. E., octubre veintiocho (28) de mil novecientos setenta y seis (1976).

El ciudadano, doctor Jaime Angulo Bossa, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, desarrollada por los artículos 16 y siguientes del Decreto número 432 de 1969, demandó la inconstitucionalidad de las frases “a partir del 20 de julio de 1976...” y “...a partir de esta nueva legislatura (20 de julio de 1974)”..., pertenecientes a los artículos 1º y 2º, en su orden, de la Ley 18 de 1974, “por la cual se fijan las asignaciones de los altos funcionarios de las Ramas Jurisdiccional y Legislativa del Poder Público, así como también la frase contenida en el artículo 4º de la misma Ley y que dice:... “rige desde su sanción y”...

Los artículos demandados en su texto íntegro son los siguientes:

“Artículo primero. A partir del 20 de julio de 1974 las asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Disciplinario, los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación serán de treinta mil pesos distribuidos entre sueldo y gastos de representación en proporción a lo que rige actualmente.

“Artículo segundo. Los miembros del Congreso Nacional tendrán, a partir de esta nueva legislatura (20 de julio de 1974), una asignación mensual de treinta mil pesos distribuidos entre

dietas y gastos de representación con la proporcionalidad aplicada a la actual asignación.

“Artículo cuarto. Esta Ley rige desde su sanción y modifica las disposiciones existentes sobre la materia”.

Para resolver esta demanda se tiene en cuenta que sobre la misma materia la Corte Suprema en Sala Plena de Conjuces dictó sentencia con fecha 3 de septiembre de 1976, la que hace tránsito a cosa juzgada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena de Conjuces y oído el concepto del señor Procurador General ad hoc, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve:

ESTESE a lo dispuesto en sentencia del 3 de septiembre de 1976 en la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Carlos Augusto Gutiérrez contra la Ley 18 de 1974.

Comuníquese al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

José Antonio León Rey, Alfonso Suárez de Castro, Alvaro Leal Morales, Gerardo Cabrera Moreno, Rodrigo Noguera Laborde, Alvaro Ahumada Garay, Antonio Vicente Arenas, Alvaro Fonseca Infante, Ignacio Talero Losada, Jesús Estrada Monsalve, Lisandro Martínez Zúñiga, Guillermo Moncayo, Víctor Arenas Sandoval, Carlos Holguín Holguín, César Gómez Estrada, Luis Zafra, Carlos Alvarez Pereira, Enrique Arrázola Arrázola, José Gregorio Díaz Granados, Adán Arriaga Andrade, Rafael Poveda Alfonso, Alvaro Rivera Concha, Ernesto Cediél Angel, Luis Carlos Zambrano.

Angel Antonio Cardoso González, Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Créditos y contracréditos para atención de gastos extraordinarios por motivos de orden público. — Con arreglo al artículo 121 C. N. el Gobierno adquiere competencia para tomar todas las medidas pertinentes para conjurar la perturbación, siempre que guarden una relación clara con los hechos generadores de ella y que, de otra parte, no estén expresamente prohibidas por la Constitución o quebranten normas o principios de la misma.

Corte Suprema de Justicia.— Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 38 de 25 de noviembre de 1976.

Bogotá, D. E., 25 de noviembre de 1976.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, ha enviado para revisión constitucional el Decreto legislativo número 2189 de 18 de octubre del año que cursa, por el cual se hacen unos contracréditos y se abre un crédito adicional en el presupuesto de gastos de la actual vigencia (Ministerio de Salud Pública), por razones de orden público. El texto del decreto es como sigue:

“Decreto 2189 de 18 de octubre de 1976. Por el cual se hacen unos contracréditos y se abre un crédito adicional en el presupuesto de gastos de la actual vigencia (Ministerio de Salud Pública), por razones de orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente; en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

“Considerando:

“Que por Decreto número 2131 de 8 de octubre de 1976 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio.

“Que existe en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales un paro inconstitucional que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios, y que la prestación de éstos por otros medios requiere gastos extraordinarios para los cuales no existe apropiación en el presupuesto.

“Que el artículo 104 del Decreto-ley 294 de 1973 faculta al Gobierno Nacional para que, en estado de sitio, abra los créditos adicionales en el presupuesto en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan.

“Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de adicionar el presupuesto de gastos vigente para disponer de recursos indispensables con el fin de atender obligaciones originadas en el estado de sitio.

“Que por Resolución número 09290 del 15 de julio de 1976 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se declararon sobrantes y disponibles para contracreditar varias apropiaciones del presupuesto vigente, y

“Que el Contralor General de la República expidió el certificado de reserva y disponibilidad número 50 de 1976, por \$ 266.825.678.00 del cual se toma la cantidad de \$ 30.000.000.00 para el indicado crédito adicional,

“Decreta:

“Artículo 1º Hácense los siguientes contracréditos al presupuesto de gastos para la vigencia fiscal de 1976:

“Presupuesto de Inversión.

“Ministerio de Salud Pública.

“CAPITULO 265

“Ministerio de Salud Pública.

“PROGRAMA 626

“Construcción y terminación de acueductos y alcantarillados.

“Inversión Indirecta.

“Recursos ordinarios —1—.

“Claves:

593-412.

“Artículo 6172. Financiación de programas nacionales \$ 4.000.000

04 Plan de medición, para adquisición de medidores con el objeto de racionalizar el consumo en sistema de acueducto . . . \$ 1.000.000

05 Plan de cloración, para instalación de cloradores para desinfección de aguas en sistemas de acueductos . . . 3.000.000

“Artículo 6175. Financiación de proyectos dentro del plan de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Atlántico 2.500.000

01 Baranoa \$ 300.000
 02 Luruaco 300.000
 03 Malambo 300.000
 04 Polo Nuevo 150.000
 05 Pto. Colombia . . . 150.000
 06 Repelón 150.000
 07 Santa Lucía 150.000

08 Para imprevistos en las obras que se adelantan en municipios incluidos en el Departamento del Atlántico 315.000

09 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios del Departamento del Atlántico 685.000

“Artículo 6176. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento de Bolívar . . . 3.000.000

01 Carmen de Bolívar \$ 300.000
 02 San Jacinto 200.000
 03 San Juan Nepomuceno 200.000
 04 Santa Rosa 400.000
 05 San Estanislao . . . 230.000
 06 Villanueva 40.000
 07 Magangué 250.000
 08 María La Baja . . . 100.000
 09 Turbaco 100.000
 10 Arjona (alcantarillado) 300.000

11 Para imprevistos a las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento de Bolívar 665.000

12 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios del Departamento de Bolívar 215.000

“Artículo 6177. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento de Boyacá . . . 2.200.000

01 Garagoa \$ 346.000
 02 Guateque 300.000
 03 Duitama 300.000
 04 Chiquinquirá 390.000
 05 Tunja 520.000
 06 Sogamoso 45.200
 07 Villa de Leiva . . . 200.000

08 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento de Boyacá 29.400

09 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios de Boyacá 69.400

“Artículo 6178. Financiación de proyectos dentro del plan nacional

de acueductos y alcantarillados para el Departamento de Caldas . . .	2.500.000
01 La Dorada . . . \$	204.000
02 Chinchiná	325.000
03 Anserma	282.000
04 Salamina	45.000
05 Pensilvania	91.000
06 Villamaría	256.000
07 Manzanarés	55.000
08 Pácora	236.000
09 Riosucio	48.000
10 Aguadas	91.000
11 Aranzazu	236.000
12 Neira	236.000
13 Supía	156.000
14 Viterbo	48.000
15 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento de Caldas	95.000
16 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios del Departamento de Caldas	95.000
17 Para distribución posterior en otros municipios	1.000

“Artículo 6179. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Cauca . . .	1.700.000
01 Corinto \$	210.000
02 Guapi (acueducto y alcantarillado)	200.000
03 Miranda	110.000
04 Patía (El Bordo)	200.000
05 Piendamó	280.000
06 Puerto Tejada	200.000
07 Sant. de Quilichao	150.000
08 Silvia	50.000
09 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento del Cauca	275.000
10 Para financiación de proyectos sanitarios en otros mu-	

nicipios del Departamento del Cauca	25.000
“Artículo 6180. Financiación de proyectos del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Cesar	2.000.000
01 Codazzi \$	260.000
02 La Paz	50.000
03 El Copey	650.000
04 Aguachica	150.000
05 Curumaní	140.000
06 Chimichagua	200.000
07 Gamarra	100.000
08 La Gloria (alcantarillado)	100.000
09 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento del Cesar	300.000
10 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios del Departamento del Cesar	50.000

“Artículo 6181. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento de Córdoba . . .	2.000.000
01 Planetarria . . . \$	300.000
02 Montelíbano	100.000
03 Loricá	100.000
04 Ayapel	100.000
05 Sahagún (San José y San Pedro)	100.000
06 Cereté	100.000
07 Ciénaga de Oro	100.000
08 Para imprevistos en las obras en los municipios incluidos en el Departamento de Córdoba	100.000
09 Para distribución posterior en otros municipios	1.000.000

“Artículo 6182. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados pa-

ra el Departamento de Cundinamarca	2.200.000	07 Manaure (alcantarillado)	50.000
01 Chía \$ 200.000			
02 Madrid 100.000		“Artículo 6186. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Magdalena	2.200.000
03 Zipaquirá 50.000		01 Ariguani \$ 400.000	
04 Villeta 300.000		02 Plato 200.000	
05 Girardot 50.000		03 Ciénaga 200.000	
06 Sibaté 100.000		04 El Banco 400.000	
07 Viotá 50.000		05 Aracataca 200.000	
08 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento de Cundinamarca	50.000	06 Sitio Nuevo 200.000	
09 Para distribución posterior en otros municipios	1.300.000	07 Pivijay 400.000	
		08 El Piñón (acueducto)	200.000
“Artículo 6183. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Chocó	500.000	“Artículo 6187. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Meta	200.000
01 Istmina \$ 500.000		04 Cumaral \$ 50.000	
“Artículo 6184. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento del Huila	2.000.000	05 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento del Meta	100.000
01 Pitalito \$ 1.000.000		06 Para financiación de proyectos sanitarios en otros municipios del Departamento del Meta	50.000
02 Algeciras 200.000		Suman los contra créditos . . . \$	30.000.000
03 Garzón 200.000		“Artículo 2º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrese el siguiente crédito adicional en el presupuesto de gastos de la actual vigencia:	
04 La Plata 300.000		“Presupuesto de Funcionamiento.	
05 Campoalegre 200.000		“Ministerio de Salud Pública.	
06 Baraya (acueducto) 50.000		“CAPITULO 085	
07 Para imprevistos en las obras que se adelantan en los municipios incluidos en el Departamento del Huila	50.000	“Ministerio de Salud Pública.	
“Artículo 6185. Financiación de proyectos dentro del plan nacional de acueductos y alcantarillados para el Departamento de la Guajira	3.000.000	“PROGRAMA 215	
01 Riohacha \$ 1.750.000		“Dirección Superior.	
02 Maicao 250.000		“Claves: Art.	
03 Fonseca 250.000		205. 111 - 430 - 2195-A. 1, Programas emergencia sanitaria. (Para distribución previo concepto del Departamento Nacional de Planeación)	\$ 30.000.000
04 San Juan del Cesar 250.000		“Suma el crédito adicional . . . \$	30.000.000
05 Villanueva 400.000			
06 Uribia (alcantarillado) 50.000			

“Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase”

El Procurador General estima que el Decreto es constitucional.

El decreto transcrito, que viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, tiene como antecedente inmediato el señalado con el número 2131 de 8 de octubre de 1976, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, previo concepto del Consejo de Estado.

Es doctrina de la Corte que dentro del estado de sitio, y con arreglo a lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución, el Gobierno adquiere competencia para tomar, por medio de decretos legislativos, todas aquellas medidas que considere pertinentes para conjurar la perturbación, siempre que tengan una relación clara con los hechos generadores de aquéllas, y que, por otra parte, no estén expresamente prohibidas por la Constitución, o no quebranten por otros aspectos normas o principios del estatuto superior. Dentro de este criterio resulta obvio que, en principio, la obtención de recursos fiscales para atender las necesidades del orden público pueden tomarse legítimamente dentro del estado de legalidad marcial.

El artículo 213 de la Carta dice que el Poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales y extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto, sino en las condiciones y por los trámites que la ley establece. Esta ley, que es la orgánica del presupuesto, y que en la actualidad se contiene en el Decreto extraordinario número 294 de 1973, establece en los artículos 101 y siguientes las reglas a que debe someterse la apertura de un crédito adicional, tanto en tiempos normales, como dentro de la situación de estado de sitio o de emergencia económica, previstos estos últimos por los artículos 121 y 122 de la Carta Política. En efecto, el artículo 104 dispone que “los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados durante el estado de sitio o estado de emergencia económica, declarados por las causas previstas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, para los cuales no se hubiere incluido apropiación en el presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores, o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan”. Esto significa que en razón de las urgencias del orden público el Gobierno

no está rigurosamente sometido en esta materia a los procedimientos que se exigen dentro de la legalidad normal y que corresponde conjuntamente al Presidente y al Consejo de Ministros determinar el que debe seguirse para los créditos adicionales. De otro lado, el artículo 105 del mismo Decreto, en concordancia con el transcrito, dispone que los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados por calamidades públicas —y tanto la guerra exterior como la conmoción interior, generadoras del estado de sitio son, si se quiere, la más grave de ellas—, serán abiertos conforme a las normas previstas, y agrega que en el caso de que no hubiere recursos, para obtenerlos podrán contracreditarse o aplazarse el uso de apropiaciones aun indispensables, lo que pone de manifiesto que la necesidad de restablecer el orden priva sobre cualquiera otra.

En el caso que se examina, y atendiendo a la parte considerativa del decreto, se tiene que el Gobierno invoca la existencia en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales “de un paro inconstitucional que afecta a sus servicios médicos, paramédicos y complementarios”, y el hecho de que la prestación de tales servicios por otros medios requiere gastos extraordinarios para los cuales no existe apropiación en el presupuesto; esto sirve también de motivo fundamental al contracrédito que se ha hecho y a la subsiguiente apertura del crédito adicional con destino a la satisfacción de un gasto de primera importancia directamente relacionado con el orden público; se afirma, además, que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de adicionar el presupuesto de gastos vigente con el objeto de disponer de recursos indispensables para atender obligaciones originadas en el estado de sitio; que por Resolución número 9290 del 15 de julio de 1976, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se declararon sobrantes y disponibles para contracreditar, partidas suficientes para el gasto; que el Contralor General expidió el certificado de reserva y disponibilidad número 50 de 1976, del cual se toma la cantidad de \$ 30.000.000.00, valor del contracrédito y base del crédito adicional, y, finalmente, y es el contenido del decreto mismo, que el Consejo de Ministros le dio su aprobación.

Se cumplen, en síntesis, los requisitos constitucionales para la viabilidad del crédito. Entre su destinación y las causas determinantes del estado de sitio, según consta en el decreto que declaró turbado el orden público, hay una clara conexidad; el Consejo de Ministros, con apoyo en facultad legal determinó el procedimiento a seguir y el Gobierno pleno lo ha hecho; la ley orgánica

del presupuesto en aspectos sustanciales y hasta lo posible, dado el estado de sitio, se ha cumplido. El Gobierno se ha ceñido, por consiguiente a las rigurosas exigencias de los artículos 121 y 213 de la Constitución y no se encuentra, por tanto, que haya violación de éste ni otro texto constitucional.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2189 de 18 de octubre de 1976, por el cual se hacen unos contracréditos y se abre un crédito adicional en el presupuesto de gastos de la actual vigencia por razones de orden público.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argúz Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Guillermo González Charry, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

CARRERA JUDICIAL

Condiciones para el ejercicio de la judicatura: Requisitos o situaciones básicas en que debe estar colocada una persona para ejercer un empleo y que no son de su naturaleza sino que se adquieren; y calidades o condiciones de tipo moral que debe poseer una persona para dar lustre y prestigio al empleo y que sirven de garantía social de su correcto ejercicio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor. *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta 39 de 2 de diciembre de 1976.

Bogotá, D. E., diciembre 2 de 1976.

La ciudadana Ligia Barrero de Becerra pide a la Corte Suprema de Justicia declare inexecutable la siguiente norma:

“DECRETO NUMERO 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 atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

“*Decreta:*

“.....

“TITULO XI

“*Deberes de los funcionarios y empleados.*

“Artículo 74. Los funcionarios y empleados deben residir en la sede de su cargo, de la que no podrán ausentarse en los días y horas de trabajo sino con permiso. Empero, el respectivo superior podrá autorizar la residencia en lugar distinto de la sede por motivos justificados, y siempre que no se perjudique la marcha del trabajo”.

(“Diario Oficial” número 33023 de marzo 21 de 1970).

Considera la actora que esta disposición viola en forma ostensible los artículos 50, 76, numerales 1º, 2º y 12, 118-8 y la segunda parte del 160. El artículo 50 porque corresponde al Congreso Nacional y no al Presidente de la República determinar todo lo relativo al estado civil de las personas; y el domicilio o residencia de los jueces y funcionarios de la Rama Jurisdiccional no puede ser fijado por el Jefe de la Rama Ejecutiva, pues esto significa la modificación de un código según los numerales 1 y 2 del artículo 76; el 118-8, porque las facultades conferidas no autorizan al Gobierno para modificar los artículos 76 y 80 del C. C. o sea el domicilio de las personas, lo que hace el Presidente al señalar el domicilio o la residencia de los funcionarios y empleados de la Rama; el 160, porque establece un régimen disciplinario sin estar facultado para ello.

Agrega que tan individual y absoluto es el derecho de elegir el domicilio o la residencia que la misma ley no muda el domicilio civil por el hecho de residir el individuo largo tiempo en otra parte, voluntaria o forzosamente, mientras conserve la familia y el asiento principal de sus negocios en el domicilio anterior.

El Procurador General conceptúa que la norma es executable porque ella nada tiene que ver con el domicilio de las personas, pues se trata solamente de un requisito para el buen desempeño de un cargo en la Rama Jurisdiccional.

Consideraciones:

1ª La Ley 16 de 1968 (marzo 28), que contiene las autorizaciones invocadas, en lo pertinente dice:

“Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el tér-

mino de tres años, a partir de la sanción de la presente Ley para:

“.....
 “4º Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial... para hacerla más adecuada a sus propios fines”.

“Artículo 42. Esta Ley rige desde su promulgación.

“Sancionada, marzo 28 de 1968.

“Dada en Bogotá, D. E., a 26 de marzo de 1968”.

“Diario Oficial” número 3247 de 29 de marzo de 1968.

2ª El Decreto 250 de 1970 (febrero 18), de que hace parte la disposición acusada, está dentro del término de las facultades y se ciñe, por tanto, a la Constitución, por ese aspecto.

3ª La Constitución Política de Colombia, al separar las varias Ramas del Poder Público en su Título V, indica que “la justicia es un servicio público de cargo de la Nación”.

Posteriores disposiciones atribuyen al legislador la función de organizar los servicios públicos y especialmente en el Título XV que reglamenta la administración de justicia, señala la jerarquía de Magistrados y Jueces, y fija las calidades, requisitos y condiciones para el desempeño de los cargos correspondientes.

Preocupación primordial del constituyente ha sido la de que se organice la carrera judicial para lograr la idoneidad de los funcionarios y empleados, señalando las calidades para el ingreso, permanencia, ascensos y estabilidad de quienes administran justicia, y las prestaciones sociales que les garanticen un retiro honesto.

Con esta finalidad los artículos 76-10, 162 y 12 del Plebiscito de 1957, ordenan al legislador establecer la carrera judicial y reglamentar los sistemas de concurso para la elección de los candidatos que han de desempeñar los cargos judiciales y del Ministerio Público, como también para el simple ingreso al servicio judicial determinando las calidades, requisitos y condiciones que se deben llenar.

4ª Al respecto la Corte ha dicho:

“Las condiciones para el ejercicio de la judicatura pueden dividirse entre ‘requisitos’ y ‘calidades’. Aun cuando desde el punto de vista etimológico el Diccionario de la Real Academia de la Lengua las acerca, hay entre ellos matices de diferenciación que permiten separarlos, para efecto de precisar el sentido de los dos preceptos constitucionales que se estudian. Requisitos, son aquellas circunstancias o situaciones básicas que debe tener o en que debe estar colocada una persona para el ejercicio de un empleo, y que no

pertencen a su naturaleza, sino que se adquieren. Calidades, son virtudes o condiciones personales de contenido moral que debe tener una persona para dar lustre y prestigio al empleo y que sirven como garantía social de su correcto ejercicio”.

Y agrega:

“Ello explica por qué las disposiciones legales vigentes, exigen, además de los requisitos básicos señalados por la Constitución, una especial calificación de los mismos o de hechos o situaciones que le son complementarias, es decir, de calidades propiamente dichas, y, además, todos aquellos que se estimen convenientes para los fines indicados en relación con la naturaleza de las respectivas funciones...”

“No se ve, por otra parte, cómo podría razonablemente ser estructurada una carrera judicial que cumpliera las altas finalidades que la Carta señala a la Rama Jurisdiccional, tal como lo prevé el artículo 162, si el legislador no pudiera, con toda amplitud, establecer requisitos y exigir calidades que fueran conformes con dicha finalidad; ni cómo dentro de ella, podría adelantarse una labor de selección por méritos científicos y morales dentro del respectivo escalafón. La verdad es que ello se puede hacer mientras no se contraríen, desconozcan o deformen los requisitos mínimos exigidos por la Carta para cada grado judicial, porque los mismos preceptos de ella que los establecen, llevan ínsitos poderes suficientes para que el Congreso pueda desarrollarlos para hacerles producir sus resultados propios”. (Sentencia 3 de agosto de 1971. Foro Colombiano, tomo v número 26, páginas 159, 164 y 165).

No puede ser, por tanto, inconstitucional una ley que crea requisitos adicionales para lograr una eficiente administración de justicia.

5ª Como consecuencia de la extinción de la esclavitud y de la garantía de que nadie puede ser molestado en su persona y familia, ni detenido sin orden judicial como lo estatuyen los artículos 22 y 23 de la Constitución, surgen dos muy valiosos derechos individuales: la libertad de locomoción y la elección de residencia, como salvaguardia de la personalidad humana.

De la libertad de locomoción se origina la libertad de escoger el lugar de residencia. Civilmente puede presumirse el domicilio partiendo del lugar de residencia, pero no necesariamente coinciden estos dos conceptos; en el Derecho Público, el domicilio protegido por la Constitución es sinónimo de casa de habitación; en Derecho Privado el domicilio es el asiento jurídico de la

persona e indica una relación legal o convencional con determinado lugar.

La norma acusada en nada toca con el domicilio de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional; refiérese a su mera residencia.

No hay violación del artículo 76, numerales 1 y 2.

6º El artículo 74 acusado ordena que "los funcionarios y empleados deben residir en la sede de su cargo de la que no podrán ausentarse en los días y horas de trabajo sino con permiso".

Es obvia esta exigencia para el eficaz cumplimiento de los deberes que el cargo conlleva; ya que el juez tiene la jurisdicción del Estado para administrar justicia y la competencia se fija por la ley.

La residencia es inherente a la prestación del servicio y se limita a los días y horas de trabajo. Por otra parte, los funcionarios o empleados pueden obtener permiso para residir en lugar distinto de la sede del cargo por razones justificadas, o sea cuando no sufra perjuicio alguno la administración del servicio.

No sobra observar que los cargos en la administración de justicia no son de forzosa aceptación y quien esté dispuesto a desempeñarlos debe aceptar libremente los requisitos que el legislador exija para el correcto desempeño.

La norma acusada se ajusta al artículo 118-8 de la Constitución y no viola otros preceptos de ella.

7º Como la demanda no veta de inconstitucional la ley de facultades, la cita del 76-12 como precepto vulnerado, es inapropiada.

8º Finalmente, dice la actora refiriéndose a la norma acusada: "Lo que hizo el Presidente al desarrollar el mencionado numeral fue establecer un régimen disciplinario, sin tener facultades

para ello en la ley de autorizaciones, violando en esa forma la segunda parte del artículo 160 de la Constitución que es muy claro sobre el particular".

Este criterio es inaceptable porque, como ya se vio, no se trata de un régimen disciplinario estatuido en otros artículos del mismo decreto, sino de un requisito para el mejor desempeño del cargo.

No se vulnera el artículo 160 de la Carta.

Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 74 del Decreto 250 de 1970.

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Leal Morales, Conjuez; Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

ESTADO DE SITIO

Licencias profesionales: las medidas que adopte el Presidente en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 C. N., deben estar directamente encaminadas al restablecimiento del orden pues, de lo contrario, se desvían de la finalidad constitucional; por ello, no es adecuado que a través de decretos legislativos se dicten medidas modificatorias de los reglamentos de las profesiones.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrados ponentes: doctores *José Gabriel de la Vega* y *Alvaro Luna Gómez*) (sobre el artículo 5º).

Aprobado por acta número 37 de 18 de noviembre de 1976.

Bogotá, D. E., 18 de noviembre de 1976.

Corresponde a la Corte de acuerdo con el párrafo del artículo 121 de la Carta Política, decidir sobre la constitucionalidad del siguiente

“DECRETO NUMERO 2132 DE 1976

“(octubre 7)

“por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento.

“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 2131 de 1976,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Mientras se mantenga el estado de sitio en el territorio nacional, los alcaldes municipales podrán aplicar las siguientes medidas:

“a) Toque de queda.

“b) Prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público.

“c) Prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas.

“Artículo 2º Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas o en reuniones tumultuarias, o que entablen o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

“La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento.

“Artículo 3º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras.

“Artículo 4º Constituirá causal de terminación de los contratos de trabajo de quienes no están escalafonados y de los de prestación de servicios, celebrados con particulares por entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, incluidas las descentralizadas, la participación del trabajador o del contratista en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 2º.

“Artículo 5º Sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal, en tratándose de profesiones liberales, el Gobierno podrá suspender hasta por un año la licencia o matrícula del profesional que incurra en alguno de los hechos contemplados en los artículos 184, 209, 298 y 308 del Código Penal, o que promueva, dirija u organice cualquiera de las actividades referidas en el artículo 2º del presente Decreto.

“Artículo 6º La vigilancia del cumplimiento del presente Decreto en cuanto se refiere al personal docente, carcelario y penitenciario y diplomático y consular, será ejercida por la entidad nominadora. La del personal de carrera administrativa será de cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

“Artículo 7º El presente Decreto rige desde su expedición.

“Comuníquese y cúmplase”.

El acto en estudio deriva del Decreto legislativo número 2131 de 1976, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, declarado constitucional en sentencia de fecha cuatro del mes de noviembre de 1976; y, de consiguiente, expedido con la debida competencia. Aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros, requisito de validez que acredita su texto, autenticado en copia por la Secretaría General de la República.

El ciudadano Gelasio Cardona Serna impugnó solamente la corrección del artículo 5º copiado.

El Procurador General de la Nación sigue idénticas opiniones, y afirma, en primer término:

“5. En el examen del Decreto legislativo 2132 de 1976 se observa en primer término que sus normas son de carácter transitorio, de vigencia temporal, pues por su misma naturaleza jurídica y conforme a lo anotado anteriormente, dejarán de regir automáticamente al levantarse el estado de sitio, así en algunos de sus artículos (2º, 4º y 5º), no se indique expresamente su precariedad.

“6. Las medidas contempladas en el artículo 1º del decreto (toque de queda, prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público y prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas), son notoriamente conducentes al control del orden público. La autorización a los alcaldes para aplicarlas en casos particulares inviste a tales funcionarios de la condición de agentes del Presidente de la República para el ejercicio de la función que le atribuye el artículo 120-7 del estatuto fundamental.

“Estimo constitucionales estas restricciones temporales de la libertad personal.

“Por lo demás, el precepto es reproducción textual del artículo 1º del Decreto legislativo 1142 de 1975, expedido también en circunstancias de conmoción interior y que la Corte Suprema declaró constitucional en sentencia de 10 de

julio de 1975 (v. Foro Colombiano, tomo XIII, página 73).

“7. Análoga observación puede hacerse respecto de otros artículos del Decreto 2132, en relación con sus equivalentes del Decreto legislativo 528 de 1976, así: el artículo 2º, igual a los incisos primero y segundo del artículo 1º; el artículo 3º, igual al 2º; el 4º, igual al del mismo número, y el 6º, sustancialmente igual al 6º y con redacción más técnica. Como es sabido, los preceptos citados del Decreto 528 fueron declarados exequibles por la Corte en sentencia de 22 de abril de 1976 (v. Foro Colombiano, tomo XIV, página 443)”.

Evidentemente, las razones apuntadas por el Jefe del Ministerio Público llevan a una conclusión de constitucionalidad, por razones expuestas en sentencias anteriores de la Corte, y que respaldan hoy la corrección de los artículos 2º, 3º, 4º, 6º y 7º del Decreto 2132. En efecto, se trata de medidas que por sí denotan que conviene o se impone tomarlas, en lugares determinados, cuando surgen desórdenes que ellas pueden corregir. Nada más natural que se prevea la legitimidad de su empleo. Como se consideran, a justo título, prevenciones locales, es indicado que se dé la facultad de dictarlas a los alcaldes. Nótese que la conexidad entre las providencias mencionadas y el estado de sitio es obvia. Por ello el Decreto 1142 de 1975, cuyo artículo 1º reproduce el Decreto 2132, también en su disposición inicial, se declaró exequible por la Corte en sentencia del 10 de julio de 1975 relativa a la misma cuestión, exactamente.

En cuanto a los artículos 2º y 3º del Decreto 2132, ya la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse, en puntós similares, así:

“Como puede observarse, se trata de disposiciones encaminadas a prevenir perturbaciones en los servicios públicos, y a garantizar el funcionamiento de los mismos, lo que constituye deber esencial del Gobierno. En efecto, el derecho de huelga, reconocido y garantizado en el artículo 18 de la Constitución como instrumento de lucha de las clases trabajadoras, destinado a obtener reivindicaciones económicas y una más equitativa distribución de la riqueza que en el sector privado, se encuentra despojado de tal garantía en los servicios públicos y allí lo prohíbe la ley. Tal prohibición se justifica en razones de orden superior como son el asegurar la continuidad en los servicios públicos y la firmeza de las instituciones. Cuando el decreto que se revisa sanciona disciplinariamente con suspensión no remunera-

da, de seis a doce meses, a todos los funcionarios y trabajadores oficiales de cualquier carrera de servicio, con excepción de la judicial y de la militar, que participen en tales huelgas, así como en los demás actos que él menciona, no hace cosa distinta de facilitar el cumplimiento de aquel deber, pues la circunstancia de pertenecer a tales carreras no excusa a los servidores del Estado de cumplir rigurosamente con sus obligaciones, ni al Gobierno de la obligación que le impone el precepto 120-7 de la Constitución, en concordancia con el 121, de mantener el orden público y de responder por él.

“La circunstancia de que para proceder a dicha suspensión no se sigan los procedimientos administrativos señalados para tiempos normales, no significa que se haya quitado a dichos funcionarios el derecho de defensa, pues éste no está en juego, sino más propiamente la tutela de presuntos derechos privados, que sigue vigente y en manos de las jurisdicciones competentes...

“Lo que no se puede sostener jurídicamente, es que sea válida o defensible la actuación contra el orden legal de quienes lo hacen amparados en un estatuto de servicio, y sea, en cambio, constitucional la del Gobierno que, en guarda de tales instituciones, y en estado de sitio, se ve precisado a suspender las garantías de tal estatuto”.

(Sentencia de 22 de abril de 1976).

Relativamente al artículo 4º es oportuno transcribir el siguiente paso de la misma sentencia de 22 de abril:

“Las disposiciones del artículo 4º del Decreto están, de igual modo, encaminadas a mantener, mediante sanciones disciplinarias, el orden, o a restablecerlo si fuere perturbado, cuando trabajadores oficiales no escalafonados en ninguna carrera participen en los hechos señalados en el artículo 1º, es decir, en huelgas o reuniones tumultuarias, o en actos que entran o impidan la prestación de los servicios públicos o que inciten a participar en los mismos hechos.

“Ciertamente se crea aquí una causal de terminación de contratos, que debe operar normalmente a partir de la vigencia del decreto, pero que no viola ningún derecho adquirido, porque nadie lo tiene a ser mantenido en el empleo, público o privado, cuando ha violado las leyes u obligaciones de su cargo. La tesis contraria conduciría necesariamente a la imposibilidad de mantener la autoridad y el funcionamiento normal de la Administración Pública, y si normalmente y lo que es más grave, en estado de sitio, el Gobierno estuviera obligado a mantener con-

tratos con personas que están actuando fuera de la ley o contra ella”.

El artículo 5º del decreto que se viene examinando viola garantías consagradas en la Constitución, por cuanto permite suspender hasta por un año la licencia o matrícula del profesional que incurra en los hechos contemplados en los artículos 184, 209, 298 y 308 del Código Penal, sin perjuicio de las sanciones establecidas en esas mismas normas y por cuanto no señala procedimiento alguno para llegar a decretar esas suspensiones.

En efecto:

Tratándose del orden público del país, la finalidad de los poderes extraordinarios que la regla 121 de la Constitución le concede al Presidente de la República es la de conseguir el restablecimiento de la normalidad perdida por causa de la conmoción interior no combatible por los medios establecidos dentro de la normalidad ordinaria, para que cumpla así el Jefe del Estado con la obligación que le impone el ordinal 7º del artículo 120 de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

De donde resulta incontrastable que las medidas que adopte el Presidente en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 deben estar directamente encaminadas al restablecimiento del orden público pues, de lo contrario, se desvían de la finalidad constitucional de esos poderes extraordinarios y así aquéllas vienen a ser inexequibles.

No es adecuado entonces, conforme a esos principios, que a través de decretos legislativos se dicten medidas modificatorias de los reglamentos de las profesiones, cuyo cauce normal es el Congreso, según lo enseña el artículo 39 de la Constitución, porque su vinculación con el restablecimiento del orden público no resulta establecida en forma alguna.

Se concluye así que el aludido artículo 5º, que se examina, es violatorio de los artículos 121 y 39 de la Carta.

Agrégase a lo anterior, como otro quebrantó que la norma infiere a los derechos individuales, el silencio que guarda el decreto sobre el procedimiento que se ha de seguir para aplicar esas sanciones, lo que permite suponer que puedan deducirse de plano, contrariándose, como lo anota el Procurador, el artículo 26 de la Carta, que garantiza a los gobernados que se les juzgue por medio de procedimientos ciertos y preestablecidos.

Sin que sea dable presumir que el Ejecutivo ha omitido señalarlo porque considera que deben

aplicarse las disposiciones procesales ordinarias, puesto que no se sabría si ha de acudir a las de policía, ya que la norma en examen se refiere a las contravenciones que contempla el artículo 1º del mismo decreto, o a las que contiene el Código de Procedimiento Penal porque también hace referencia a delitos.

Y se ignoraría si deben aplicarse en cada caso los procedimientos ordinarios o los especiales.

O sea que, en definitiva, la norma en comento es abiertamente inconstitucional por lo que habrá de declararse así en la parte resultiva de esta providencia.

Los artículos 6º y 7º no suscitan reparos.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le dan el párrafo del artículo 121 y el 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º y 7º del Decreto 2132 del 7 de octubre de 1976, "por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento". 2º Es INEXEQUIBLE el artículo 5º del mismo Decreto 2132 de 1976.

Publíquese, cópiese, comuníquese a la Presidencia de la República por medio de su Secretario General, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esquerro Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

Discrepamos, con el mayor respeto, de la parte resolutive y sus razones, relativas al artículo 5º del Decreto 2132, por lo siguiente:

El artículo 5º dice:

"Artículo 5º Sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal, el Gobierno podrá suspender hasta por un año la licencia o matrícula del profesional que incurra en alguno de los hechos contemplados en los artículos 184, 209, 298 y 308 del Código Penal, o que promueva, dirija u organice cualquiera de las actividades referidas en el artículo 2º del presente Decreto".

El Procurador escribe sobre esta disposición:

"Pero lo que ha de resaltarse es que esta norma no establece ningún procedimiento para la imposición de la sanción de suspensión de la licencia o matrícula profesional, ni directamente, ni por reenvío expreso a alguno previamente establecido.

"De otra parte, la mención al 'Gobierno' como el competente para imponerla y el hecho de que uno de los principales motivos invocados para declarar el estado de sitio fue el del paro en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, 'que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios', y el de solidaridad en 'otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud' (considerandos del Decreto 2132 de 1976), son circunstancias que, entre otras, hacen imposible pensar que el procedimiento aplicable sea, por extensión o analogía, el previsto para las contravenciones en el Código Nacional de Policía o el del régimen disciplinario de alguna otra profesión.

"Debiéndose así entender el texto en el sentido de que la sanción la impone *de plano* el Presidente de la República, no se sabe con la firma de cuál Ministro, en única instancia y sin siquiera recurso de reposición, es decir, que no prevé, al menos, una averiguación sumaria y términos brevísimos para todas las actuaciones, estimo que ese artículo 5º es violatorio del artículo 26 de la Constitución en su inciso primero, por cuanto desconoce la garantía del debido proceso que implica la del derecho del acusado a ser oído".

El artículo 5º establece un correctivo especial a los profesionales que ejerzan sus labores en uso de licencia o de matrícula expedidas de conformidad con la ley. La sanción hace parte de la reglamentación de la respectiva actividad, y, al instituirse por medio de un decreto con fuerza legislativa consulta el artículo 39 de la Carta Fundamental. Se prevé "suspender hasta por un año la licencia o matrícula" del infractor. Y los actos constitutivos de la previsión son los siguientes:

—Comisión en cualquier forma de violencia contra un empleado, funcionario público o encargado de un servicio público, o amenazas, para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto de sus funciones.

—Incitación a otro u otros, de manera pública y directa, a cometer un delito determinado.

—Constreñir injustamente a otro, con violencias o amenazas, a hacer, tolerar u omitir alguna cosa.

—Impedir a otro el ejercicio de su industria, comercio u oficio, o forzarle a ejercerlos, o impedirle abrir o cerrar establecimiento u oficina de trabajo o negocio, o trabajar o dejar de trabajar en determinados días, todo fuera de los casos autorizados por la ley.

—Promover, dirigir, organizar o participar en huelgas o reuniones tumultuarias o entorpecer o impedir la prestación del servicio encomendado a los empleados públicos y trabajadores oficiales o que inciten a participar en los hechos que se enumeran en este párrafo.

Los actos referidos se describen "sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal", esto es, independientemente de las nociones de delito y de pena, y en particular de los ilícitos contemplados en los artículos 184, 209, 298 y 308 del Código Penal. No se aprecian, pues, como hechos delictuosos sino como conductas únicamente contrarias al orden público, a la tranquilidad general, a la regular convivencia entre los asociados. Por ello tienen características policivas, y pertenecen a la llamada policía administrativa, bajo el imperio del derecho respectivo.

Y como cada uno de los casos enumerados consiste en atentados contra el orden y la libertad, el sancionarlos es conducente al restablecimiento del orden público que ellos, por naturaleza intrínseca, son capaces de perturbar. Negarlo, según escriben Procurador y sentencia, es caprichoso, o, mejor dicho, contraevidente.

El artículo 5º del Decreto 2132 contempla, desde el punto de vista material, conductas contrarias a los fines de policía y castiga su observancia, "en tratándose de profesiones liberales", con la suspensión por cierto tiempo de la licencia o matrícula necesarias para ejercerlas, a efecto de preservar o mantener el orden general hoy turbado. Se tiene, pues, en cuenta las implicaciones con el orden público de los actos materia de una represión administrativa peculiar y adecuada, la personalidad del transgresor, el grado de su educación y las circunstancias de las acciones u omisiones prohibidas; todo lo cual es muy adecuado al derecho policivo (así lo estatuye el C. N. de la materia) e independiente de la re-

presión penal a que también hubiere lugar. Y en cuanto a competencia se atribuye el conocimiento del asunto al Gobierno, es decir, al Presidente de la República y al Ministro o Ministros del Despacho correspondiente que lo constituyen (artículo 57 C. N.), o sea a las supremas autoridades administrativas del país (120, inc. 1 C. N.). Esta adscripción, por lo eminente, representa significativa garantía contra la arbitrariedad. Su conocimiento, conforme a la ley, corresponde al Ministro respectivo, directamente, o, si el Gobierno lo prefiere, a Presidente y Ministro, actuando juntos. No podemos en este punto, tan diciente, compartir las consideraciones formuladas por la mayoría de la Corte y el Procurador, las cuales desconocen la importancia que se subraya y habla por sí sola. Y en cuanto al procedimiento mismo, existen las formalidades constitucionales de rigor (artículo 26), pues tratándose de un negocio policivo la competencia preexistente (el propio Decreto 2132) se halla legalmente preservada; y, de otra parte, el artículo 224 del Código Nacional de Policía, aplicable al asunto de autos, en su inciso primero manda: "El contraventor deberá ser oído previamente". Lo que supone indagación preliminar, adelantada en un Ministerio, exposición de hechos concretos; acriminación, traslado de cargos, derecho de defensa mediante audiencia, a favor de quien haya podido violar el artículo 5º en relación con el 2º del Decreto que se analiza, resolución motivada, etcétera.

En este caso se contempla un asunto típica-mente policivo, cuya decisión ha de someterse al trámite señalado en el Código Nacional de Policía. Invocar posibilidad de aplicación del Código de Procedimiento Penal, es incongruente a más no poder.

Tampoco es aceptable, ni aun de lejos, que el artículo 5º sea violatorio del 39 de la Constitución, ya que éste defiere a la ley "reglamentar el ejercicio de las profesiones", lo que hace el artículo 5º, cuyo carácter legislativo es indiscutible. Es reglamentario de profesión durante el estado de sitio actual, para casos que a éste concierne.

Negar esta evidencia se hace extraño.

Bogotá, D. E., noviembre de 1976.

Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Aurelio Camacho Rueda, Alberto Ospina Botero, Humberto Murcia Ballén.

Salvamento parcial de voto.

La sentencia, en cuanto declaró la inexecutable del artículo 5º del Decreto legislativo 2132 de 7 de octubre de 1976, tiene entero y cabal fundamento jurídico, no sólo por las razones jurídicas que se expresan en su parte motiva, sino por otras más, que no es indispensable exponerlas en esta oportunidad.

En cambio, no ocurre lo mismo en lo concerniente a la declaratoria de constitucionalidad del resto del Decreto 2132, como pasa a explicarse.

El artículo primero dispone que "mientras se mantenga el estado de sitio en el territorio nacional, los alcaldes municipales podrán aplicar las siguientes medidas: a) Toque de queda; b) Prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público; c) Prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas".

Si el Presidente de la República tiene la obligación de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado" (numeral 7 del artículo 120 de la Carta), no se ve la necesidad de recurrir a decretos legislativos de estado de sitio para poder disponer cualesquiera de las medidas policivas enumeradas en el artículo que se comenta. No sólo en tiempos de normalidad jurídica, sino también cuando el orden público se encuentra seriamente comprometido por la existencia de guerra exterior o de conmoción interior, el Presidente de la República tiene la obligación de recurrir a todas las medidas policivas que estime conducentes al aseguramiento de la tranquilidad pública. Claro que tales medidas deben discurrir dentro de los marcos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a los derechos y garantías acordadas en favor de los habitantes del territorio nacional.

Lo expuesto significa que el artículo primero del Decreto 2132 es constitucional, aun cuando se le hace el reparo de que las medidas policivas en él previstas, pueden adoptarse por los medios normales de que dispone el Jefe del Estado para obtener la conservación del orden público y su restablecimiento en los lugares en que hubiere sido turbado.

El artículo 2º reza:

"Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas o reuniones tumultuarias, o que entorpezcan o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos lega-

les y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

"La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento".

Con leves variaciones de redacción, esta norma reproduce el artículo primero del Decreto legislativo 528 de 18 de marzo de 1976, que se puso en vigencia durante el anterior estado de sitio.

Las razones jurídicas que se expusieron en el salvamento de voto de la sentencia que declaró la constitucionalidad del Decreto 528 sirven para fundamentar el actual, ya que se trata de textos exactamente iguales, por cuyo motivo se transcriben:

"Esta disposición peca de inconstitucionalidad por los motivos que se exponen a continuación:

"a) Describe como conductas punibles determinados comportamientos de los empleados públicos y los trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y en la diplomática y consular, a quienes sanciona con la suspensión de sus empleos, sin derecho a remuneración por un término de seis meses a un año.

"Ni la Constitución ni las leyes, ni los desconocidos principios del inexistente derecho de gentes, faculta al Presidente de la República para legislar en materias penales. En el Decreto 528 de 18 de marzo del año en curso, ha debido indicarse cuál es la norma que autoriza al Gobierno para elevar a falta o contravención la conducta descrita en su artículo 1º (artículo 2º del Decreto 2132). Y esto porque si el artículo 121 de la Constitución fija los límites precisos dentro de los cuales debe discurrir la actividad legislativa del Gobierno durante la vigencia del estado de sitio, los decretos extraordinarios deben señalar la norma constitucional, legal o de derecho de gentes en que fundan sus determinaciones.

"El artículo 187 de la Constitución le confiere a las Asambleas Departamentales competencia 'para reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal' (numeral 9). Esta norma significa que sólo las Asambleas Departamentales y el Congreso, mediante ordenanzas y leyes, pueden legislar sobre contravenciones o faltas. Y en cuanto a la Policía de Tránsito, el Congreso tiene la facultad de unificar las normas que al respecto rijan en el territorio de la República (artículo 76, numeral 24). Para que el Gobierno pueda suspender, durante el estado de sitio, los textos constitucionales mencionados, sería indispensa-

ble que la misma Carta así lo haya ordenado. Como tal autorización no se encuentra incluida en ninguno de sus artículos, es por lo que el artículo primero del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976 resulta inexecutable.

“b) También expresa el artículo 1º del Decreto 528 (artículo 2º del Decreto 2132) que la sanción allí ordenada se tomará ‘sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión’, con lo cual se está desconociendo el mandato del artículo 26 de la Constitución, en cuando manda que 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’.

“El principio constitucional del debido proceso se aplica a toda actividad jurisdiccional, sea que ésta se cumpla por los jueces o por funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. Sancionar por delitos o contravenciones requiere del debido proceso. Disponer que las sanciones pueden fulminarse sin proceso de ninguna clase, tal como se ordena en la disposición que se comenta, equivale a dejar sin efectividad la garantía constitucional del debido proceso, por cuya razón el artículo 1º del Decreto 528 (artículo 2º del Decreto 2132) es inconstitucional.

“c) Si la legislación extraordinaria del estado de sitio es transitoria, señalar a la suspensión de los empleos un término de seis a doce meses, equivale a fijarle al estado de sitio un plazo o término con lo cual dejaría de ser transitorio.

“El estado de sitio se extiende hasta el momento en que el Gobierno declare restablecido el orden público, lo cual depende de la cesación de la guerra exterior o de la terminación de la conmoción interior (inciso 7 del artículo 121 de la Constitución). En términos de la legislación sobre las obligaciones civiles, se diría que la cesación del estado de sitio depende de una condición potestativa; en cambio, el señalamiento del término mínimo de seis meses y del máximo de un año a la suspensión del empleo, tal como lo hace el artículo 1º del Decreto 528 (artículo 2º del Decreto 2132), se presta para pregonar que el estado de sitio deja de ser transitorio para convertirse en situación que se extenderá hasta el cumplimiento de un determinado plazo.

“Porque sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve quince días, el empleado recobra ipso jure los derechos que se le habían suspendido, precisamente porque el Decreto 528 habría dejado de regir, lo cual implicaría indulto o re-

habilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1887.

“Señalar un plazo para el restablecimiento del orden público, aun cuando sea tácito, como se desprende del Decreto 528 (Decreto 2132), es inconstitucional”.

El artículo 3º del Decreto 2132 de 7 de octubre de 1976 es copia exacta del artículo 2º del Decreto 528 de 18 de marzo de 1976.

El texto de los dos artículos es el siguiente: “Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras”.

En el salvamento de voto relacionado con el artículo 2º del Decreto 528 se formularon las siguientes glosas de inconstitucionalidad, que son aplicables al artículo 3º del Decreto 2132:

“Esta ordenación es mandato que contradice de manera total el artículo 1º (artículo 2º del Decreto 2132). En efecto, si los empleados públicos y los trabajadores oficiales pueden ser suspendidos, cuando realicen cualquiera de las conductas descritas por el artículo 1º (artículo 2º del Decreto 2132) es porque tales personas tienen el derecho de permanecer en sus puestos y de devengar un sueldo; en cambio, por el artículo 2º (3º del Decreto 2132) se suspenden las normas legales que le aseguraron a los servidores estatales escalafonados el derecho a la estabilidad en sus cargos. Si ya no rige la ley que dispuso la estabilidad, no se entiende cómo pueda ser suspendido un derecho inexistente, por lo menos temporalmente durante el estado de sitio.

“Por otra parte, no se ve a primera vista la vinculación que pueda tener la vigencia de la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular, con la perturbación del orden público”.

El artículo 4º del Decreto 2132 es igual al artículo 4º del Decreto 528. La norma expresa:

“Constituirá causal de terminación de los contratos de trabajo de quienes no están escalafonados y de los de prestación de servicios, celebrados con particulares por entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, incluidas las descentralizadas, la participación del trabajador o del contratista en cualquiera de los hechos determinados en el artículo 2º”.

Los contratos de trabajo están reglamentados por el Código Sustantivo del Trabajo, o por leyes especiales. La ordenación del artículo 4º del Decreto 2132 constituye una modificación a la legislación que de manera permanente reglamenta las actividades laborales. Conforme la Constitución, corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de las cuales pueden, entre otras atribuciones, reformar los textos legales preexistentes. El estado de sitio confiere al Gobierno la facultad de suspender las leyes que sean incompatibles con el restablecimiento del orden público quebrantado por guerra exterior o conmoción interior, pero ese poder excepcional no le da capacidad para introducir modificaciones a la legislación que conforma el orden jurídico relacionado con situaciones generales y permanentes, como la referente al régimen de los contratos laborales.

La nueva causal de terminación de los contratos de trabajo que introduce el artículo 4º del Decreto 2132 incide directamente sobre el Código Sustantivo del Trabajo, cuya reforma le está reservada al Congreso, por mandato del artículo 76 de la Carta. Si esta norma dijera que, en tiempo de paz le corresponde al Congreso la derogación y reforma total o parcial de los Códigos, en tal hipótesis podría el Gobierno, durante el estado de sitio, legislar para derogar o modificar los Códigos. Pero como esa condición no la establece el artículo 76 para ninguno de sus numerales, le impone la irrefragable conclusión de que rige en todo tiempo, tanto para el de normalidad jurídica, como bajo el imperio de la tan cacareada legislación marcial, que no es tal, tanto porque ley y guerra son términos que se excluyen, como porque si "ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional" según define el artículo 4º del Código Civil, sería el Congreso, conforme al artículo 76 de la Carta, la única entidad que, por regla general, tiene capacidad para legislar.

El eminente constitucionalista Alfonso López Michelsen acaba de afirmar en el prólogo al libro de Carlos Restrepo Piedrahíta, intitulado "25 años de evolución político constitucional 1950 - 1975:

"Sobreviene luego la dictadura, cuando desaparece el estado de derecho y se institucionalizó gobernar en todos los campos bajo el régimen de

estado de sitio, haciendo caso omiso del Órgano Legislativo" (págs. xxvii y xxviii).

Si los asesores jurídicos de la Presidencia de la República entendieran las enseñanzas del profesor López Michelsen, seguramente que no habría confeccionado el artículo 4º del Decreto 2132, porque con ese texto se está suplantando al Congreso en la labor legislativa.

El artículo 6º sería inconstitucional porque atribuye a determinados funcionarios el cumplimiento de ordenaciones inconstitucionales, como son los artículos 2º, 3º y 4º del Decreto 2132.

El artículo 7º dispone que el Decreto 2132 rige desde su expedición. Si son inconstitucionales sus artículos 2º a 6º, es apenas lógico concluir que este texto también lo es porque manda que el desconocimiento de normas del Código institucional se ejecute.

Faltaría al Decreto 2132 el artículo en que enumere cuáles son las leyes que suspende, porque si el artículo 121 de la Carta le prohíbe al Gobierno derogar leyes, quedando reducido su poder excepcional de estado de sitio a suspender los que sean incompatibles con el restablecimiento del orden público, tiene la perentoria obligación de expresar, en concreto, cuáles textos legales suspende. Y esto porque si corresponde al Gobierno Nacional suspender determinadas leyes, al no hacerlo mediante los decretos de estado de sitio, está delegando en autoridades subalternas la atribución que el artículo 121 le confiere al Presidente de la República y a sus Ministros, obrando conjuntamente. Y esa delegación se opera porque los funcionarios encargados de ejecutar el Decreto 2132, tendrían que decidir, por vía de interpretación, qué ley fue suspendida, con lo cual se estaría usurpando una competencia que la Carta le ha conferido, de manera exclusiva, al Gobierno Nacional.

Tales son las razones jurídicas que sirven de sustento a este salvamento de voto.

Julio Salgado Vásquez, Gustavo Gómez Velásquez.

ESTADO DE SITIO

Garantías procesales: Deben operar en todo tiempo, no sólo por mandato de los principios universales que presiden la administración de justicia, sino porque su vigencia no está condicionada a que exista normalidad jurídica. — Son preceptos obligatorios para toda clase de procedimientos, cualquiera que sea la época en que se adelante.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrados ponentes: doctor *Eustorgio Sarria*, doctor *Julio Salgado Vásquez*).

Aprobado según acta número 39 de 2 de diciembre de 1976.

Bogotá, D. E., diciembre dos (2) de mil novecientos setenta y seis (1976).

1. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros del Despacho, profirió el Decreto legislativo número 2194 de 18 de octubre de 1976, "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto legislativo 2131 de 1976". Por medio de él "se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público". Su texto es el siguiente:

"Artículo 1º El que sin permiso de autoridad competente fabrique, distribuya, venda, suministre, adquiera o porte armas de fuego o municiones, incurrirá en arresto hasta por un año y en el decomiso de dichos elementos.

"Si el arma o la munición fueren de uso privado de las Fuerzas Militares o de la Policía, el arresto será de uno a tres años, sin perjuicio del correspondiente decomiso.

"Artículo 2º Las sanciones previstas en el artículo anterior se impondrán por los Comandantes de Brigada y demás funcionarios autorizados para convocar consejos de guerra verbales contra particulares, mediante resolución escrita y motivada contra la cual sólo procederá el recurso de reposición.

"Artículo 3º Mientras subsista el estado de sitio los Comandantes de Unidades Operativas podrán suspender o restringir los permisos para el porte de armas en todo o en parte del territorio de su jurisdicción.

"Artículo 4º El presente decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias".

2. En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con oficio número 16414 de 18 de octubre de 1976, se ha remitido el mencionado ordenamiento a la Corte, para efectos de que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

3. Y para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 214 de la Constitución y 14 del Decreto 432 de 1969, se ordenó la fijación en lista del negocio y el posterior traslado de él al Procurador General de la Nación.

4. La normación jurídica del estado de sitio se halla contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, acordar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público.

5. Las contravenciones previstas en el artículo 1º del Decreto 2194, algunas de ellas, para tiempos de normalidad, tienen un tratamiento legal en el Código Nacional de Policía, y de modo especial, en el Decreto-ley 522 de 1971. Las respectivas disposiciones, por virtud de lo ordenado en el artículo 4º del Decreto que se revisa, quedan suspendidas, y en su lugar rigen las del nuevo estatuto de emergencia. Entre las disposiciones suspendidas y sustituidas están las contempladas en los artículos 21 y 22 del citado Decreto 522. Como también las del artículo 70 que dice: "Corresponde a los alcaldes y a los inspectores de policía que hagan sus veces, conocer en primera instancia de las contravenciones especiales de policía de que tratan...". De la segunda instancia "conocerán los Gobernadores de Departamento". Ahora, tal competencia se adscribe "a los Comandantes de Brigada y demás funcionarios au-

torizados para convocar consejos de guerra verbales contra particulares”.

En cuanto al procedimiento, éste debe ser escrito, o sea “mediante resolución escrita y motivada contra la cual sólo procederá el recurso de reposición”.

6. Considera la Corte que los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto legislativo número 2194 de 18 de octubre de 1976, son conducentes para el restablecimiento del orden público, y por consiguiente, encajan dentro de las facultades que al Presidente de la República le confiere el artículo 121 de la Constitución, previa declaración de turbación del orden público y de estado de sitio, tal como ha ocurrido. La eficacia y prontitud de la reposición exceptiva así lo comprueban.

Pero el artículo 2º quebranta el mandamiento del debido proceso que establece el artículo 26 de la Carta, por cuanto autoriza a los Comandantes de Brigada y demás funcionarios que tienen la facultad para convocar consejos de guerra verbales contra particulares, para imponer las sanciones establecidas por el artículo 1º, sin que medie ningún procedimiento. El recurso de reposición acordado contra esa clase de resoluciones no es propiamente un procedimiento previo a la sanción, sino apenas un recurso posterior a la resolución que la impone, recurso que en la práctica se traduce en mera formalidad, porque por lo regular la reposición siempre está orientada a no ser despachada favorablemente.

Las garantías procesales establecidas por el artículo 26 del estatuto institucional deben funcionar en todo tiempo, no sólo por mandato de los principios universales que presiden la administración de justicia, sino también porque su vigencia no está condicionada a que exista normalidad jurídica. Se trata de un precepto de aplicación obligatoria para toda clase de procedimientos, cualquiera que sea la época en que éste se adelante.

Como el artículo 2º del Decreto 2194 hace caso omiso de lo preceptuado por el texto constitucional en mención, será declarado inexecutable.

7. Por lo expuesto, los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto legislativo número 2194 de 18 de octubre de 1976, sometido al control de la Corte en su aspecto constitucional, son exequibles, por ceñirse a los mandatos de la Carta. En igual sentido, incluyendo el artículo 2º, se manifestó el Procurador General de la Nación.

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, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son CONSTITUCIONALES los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto 2194 de 18 de octubre de 1976, por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público, y se declara INEXEQUIBLE el artículo 2º del mencionado Decreto.

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

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Guillermo González Charry, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento parcial de voto.

No compartimos la decisión de la mayoría acerca de la inexecutable del artículo 2º del Decreto legislativo número 2194 de 18 de octubre de 1976, ni la motivación redactada por el Coponente, honorable Magistrado Salgado Vásquez, por las siguientes razones:

1º La citada norma, ni otra alguna del Decreto 2194, establece que la sanción allí prevista deba imponerse sin la aplicación de un procedimiento previo. Y no habiéndose suspendido las normas ordinarias que regulan éste, es lógico que ellas se deben aplicar, en consonancia con las garantías procesales que contempla el artículo 26 de la Constitución.

2º De otra parte, si el precepto ordena que la sanción se imponga “mediante resolución escrita y motivada”, contra la cual procede el recurso de reposición, está indicando con ello que no cabe preferirla de plano, sino mediante el lleno de requisitos previos, que en el fondo son garantía de la defensa del inculcado.

José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén.

ESTADO DE SITIO

Rama Jurisdiccional: Tribunales Militares: forman parte de la administración de justicia, por consiguiente, el traspaso de competencia de la justicia ordinaria en estado de sitio no implica creación de Tribunales ad hoc, ni el sometimiento de los sindicatos a nuevas normas procesales.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada acta número 39 de 2 de diciembre de 1976.

Bogotá, D. E., 2 de diciembre de 1976.

El Decreto 2193 de 1976 llegado a la Corte Suprema para revisión de constitucionalidad, en virtud de lo ordenado en el parágrafo del artículo 121 de la Carta, ha sido expedido en desarrollo del Decreto número 2131 también de este año, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, vigente aún.

Tal Decreto 2193, en estudio, formalmente cumple la exigencia del estatuto supremo en cuanto tiene la firma de todos los Ministros, según atestación oficial, y se encamina a restablecer el orden público buscando rápida sanción a algunos de los hechos que sirvieron de fundamento a la declaratoria del estado de sitio.

Este es su texto:

“DECRETO NUMERO 2193 DE 1976
“(octubre 18)

“por el cual se dictan medidas conducentes 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 y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, la Justicia Penal Militar, mediante el pro-

cedimiento de los consejos de guerra verbales, conocerá de los delitos de homicidio y lesiones personales, que se cometan contra miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles que se hallen al servicio de las mismas, y otros funcionarios públicos por razón o a causa del ejercicio de sus funciones, en cuanto a estos últimos.

“Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará sin perjuicio del ordinal 2º del artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, sobre lesiones personales.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“.....”

El Procurador General de la Nación conceptúa que este decreto es constitucional; no así el ciudadano Humberto Criales de la Rosa, quien lo impugna extensamente, en memorial objeto de consideración especial.

Para decidir se considera:

1º La Constitución Política de Colombia al establecer en su Título V la separación de las tres Ramas del Poder Público, dice que administran justicia la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley; esta enumeración se amplía en otros Títulos de la Carta como el XIII que trata del Consejo de Estado, Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, el XV que nuevamente habla de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Tribunales Superiores y Administrativos, finalmente el Título XVI que incluye las Cortes Marciales o Tribunales Militares de competencia limitada a los militares. Lo anterior en cuanto se refiere a la estructura de la Rama Jurisdiccional, ya que le

parte funcional se halla dispersa en más de quince títulos de la Constitución.

La Rama Jurisdiccional está, pues, constituida así: Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Tribunales Superiores, Administrativos, de Aduanas y Militares, Jueces en diversa gradación y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, cada entidad con facultades precisas y limitadas para los tiempos de paz y de normalidad jurídica. Los Tribunales Militares también hacen parte de la Rama del Poder Público encargada de administrar justicia.

2º Siendo los Tribunales Militares también creación de la Carta como los jueces ordinarios, el simple traspaso de competencia de éstos a aquéllos para el juzgamiento de algunos delitos comunes en 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 nuevas normas procesales que están consagradas en ley preexistente.

Del texto del artículo 61 de la Carta se deduce que en tiempo de guerra o de conmoción interior una misma persona o corporación puede ejercer simultáneamente la justicia civil y la militar en relación con delitos cometidos con posterioridad al ordenamiento que así lo disponga.

Al estatuirlo así un decreto legislativo no viola la Constitución.

La limitación del decreto en estudio al tiempo de duración del estado de sitio precisa la transitoriedad de la norma y la ciñe al artículo 121 que regula la emergencia política.

3º El ciudadano Humberto Criales de la Rosa, dentro del término de fijación en lista, impugnó la constitucionalidad del decreto en revisión, afirmando que vulnera los artículos 26, 55, 58, 121, ordinal 3, y 170 del estatuto supremo, porque las Cortes Marciales o Tribunales Militares tienen competencia exclusiva para juzgar militares, que estos Tribunales no son el juez competente que indica el artículo 26, ni los consejos de guerra verbales son la forma propia de cada juicio que la misma norma exige; que tales Tribunales se rigen por el Código de Justicia Penal Militar y la justicia ordinaria por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, los que no pueden ser derogados o modificados con las facultades del artículo 121, numeral 3, que permite sólo la suspensión de las leyes incompatibles con el estado de sitio; por último, que, políticamente, este traslado de competencia en nada contribuye a restablecer el orden, ya que, dice el impugnante, "la profunda crisis moral y social que vive el país no se termina dándole jurisdicción y competencia a los militares sobre los civiles; las deficiencias de la justicia no se terminan con la en-

tronización de algo empírico, como la Justicia Penal Militar, sino dándole medios adecuados y modernos a la jurisdicción ordinaria".

A esto se observa:

La normatividad de la situación anormal del estado de sitio es también jurídica y queda comprendida dentro del estado de derecho. Si la separación de las Ramas del Poder y la institución de la justicia ordinaria para sancionar los actos ilícitos de los civiles en tiempo de paz es uno de los derechos civiles y de las garantías sociales más preciosas, también está instituido que con la declaración de estado de sitio pueden ejercerse simultáneamente por una misma persona o corporación la autoridad judicial y la militar. Al hacer uso de esta facultad excepcional durante la turbación del orden público, no se violan los artículos que impiden ese ejercicio simultáneo en tiempo de paz. (Artículo 61 de la Constitución Política).

Tampoco se discute la conveniencia de que la justicia ordinaria juzgue y sancione a lo civiles y la justicia castrense se limite a los militares, en tiempo de paz; empero la necesidad propia del estado de anormalidad permite, con el respaldo de la Constitución, hacer un traslado de competencia si el Gobierno considera que la Justicia Militar tiene mejores posibilidades de sancionar e impedir los actos delictuosos que originan la turbación del orden público.

Son suficientes las anteriores consideraciones para que la Corte Suprema de Justicia—Sala Plena—previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelva:

ES CONSTITUCIONAL el Decreto número 2193 de 18 de octubre de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

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

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello*, *Jesús Bernal Pinzón*, *Aurelio Camacho Rueda*, *Fabio Calderón Botero*, *José Gabriel de la Vega*, *José María Esquerro Samper*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *José Eduardo Gnecco C.*, *Guillermo González Charry*, *Juan Manuel Gutiérrez L.*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Juan Hernández Sáenz*, *Alvaro Luna Gómez*, *Humberto Murcia Ballén*, *Hernando Rojas Otálora*, *Alberto Ospina Botero*, *Luis Enrique Romero Soto*, *Julio Salgado Vásquez*, *Eustorgio Sarria*, *Luis Sarmiento Buitrago*, *Pedro Elías*

Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvamento de voto.

El Presidente de la República de Colombia, “en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976”, dictó el Decreto número 2193 el 18 de octubre del citado año, por medio del cual dispuso:

“Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, la Justicia Penal Militar, mediante el procedimiento de los consejos de guerra verbales, conocerá de los delitos de homicidio y lesiones personales, que se cometan contra miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles que se hallen al servicio de las mismas, y otros funcionarios públicos por razón o a causa del ejercicio de sus funciones, en cuanto a estos últimos.

“Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará sin perjuicio del ordinal 2º del artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, sobre lesiones personales.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

El texto transcrito traslada la competencia que el Código de Procedimiento Penal le ha adscrito a los Tribunales y Jueces de la justicia ordinaria, a los consejos de guerra verbales, que forman parte de la jurisdicción militar, especialmente creada para conocer de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, según las voces del artículo 170 de la Codificación Constitucional.

La Corte Suprema de Justicia, por mayoría de votos, y de conformidad con la atribución que le confiere el parágrafo del artículo 121 *ibidem*, decidió que el aludido decreto es constitucional.

Las razones que se exponen a continuación sirven para demostrar que asiste serio fundamento jurídico para considerar que, traspasar competencias de la justicia ordinaria a la castrense, es procedimiento violatorio de la Carta.

Facultades excepcionales regladas por el derecho.

Mediante declaratoria del estado de sitio, el Gobierno queda investido de la facultad excepcional de suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio. Esa facultad no es discrecional sino reglada.

La Constitución únicamente autoriza al Gobierno, en los siguientes casos, para suspender normas de ella:

1. El inciso segundo del artículo 28 concede facultad al Gobierno, en todo tiempo, sea de guerra o de normalidad jurídica, previo dictamen de los Ministros, para suspender las garantías penales consagradas por el inciso primero, de tal manera que puede ordenar que “sean aprehendidas y retenidas, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”.

2. El artículo 33 faculta para suspender la garantía consagrada por el artículo 30 en favor de la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, o constituidos, cuando “en caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público”, sea indispensable expropiar muebles. En ese caso se puede prescindir del trámite del juicio de expropiación adelantado por la Rama Jurisdiccional y disponer que la indemnización no sea previa.

3. El inciso tercero del artículo 38 autoriza para prohibir la circulación de impresos por los correos.

4. El artículo 42 establece la facultad de coartar la libertad de prensa.

5. El artículo 43 determina que podrán imponerse contribuciones por autoridades distintas al Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

6. El artículo 61 expresa que la autoridad política o civil puede ejercer simultáneamente atribuciones judiciales o militares.

7. Por último, el artículo 206 dispone que se pueden percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas, y se pueden hacer erogaciones del Tesoro que no se hallen incluidas en el Presupuesto de Gastos.

Fuera de esas siete oportunidades, el Gobierno carece de facultad para suspender previsiones constitucionales, precisamente porque la Carta no lo permite.

La correcta interpretación de los textos constitucionales.

El artículo 58 dispone que la administración de justicia ordinaria se ejerce por la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, agregando que el Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

Esta norma rige en todo tiempo, por cuanto en su texto no se hace la salvedad de que en tiempo de guerra la competencia de la justicia

ordinaria puede adscribirse a otros organismos especiales.

La regla general establecida por el artículo 58 en el sentido de que, en tratándose de delitos, su conocimiento corresponde a los jueces ordinarios, encuentra una excepción relacionada con los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio. El artículo 170 crea las Cortes Marciales o Tribunales Militares para que conozcan de esa clase de infracciones. Tales corporaciones funcionan de manera permanente, sin que sus atribuciones puedan ser cercenadas o desconocidas ni por el Congreso, ni por el Gobierno durante el estado de sitio. Se trata de una jurisdicción penal especial, cuya misión exclusiva es la del juzgamiento de los militares en servicio activo cuando cometan delitos militares.

Si el Congreso, mediante una ley, le atribuyera a la Justicia Militar el conocimiento de delitos comunes cometidos por particulares, estaría violando el artículo 170 del Código Fundamental, porque las Cortes Marciales o Tribunales Militares fueron creados con el exclusivo fin de conocer de delitos militares cometidos por militares en servicio activo.

El Código de Justicia Penal Militar, por medio de su artículo 307, dispuso que están sometidos a la Jurisdicción Penal Militar tanto los militares en servicio activo como los civiles. La Corte Suprema de Justicia, por sentencia del 16 de septiembre de 1971, declaró inexecutable dicho artículo 307 en cuanto adscribió a la Jurisdicción Penal Militar el conocimiento de delitos cometidos por civiles o particulares.

En cambio, esa misma sentencia incurrió en el error jurídico de declarar executable el artículo 308, en relación con delitos comunes cometidos por militares en servicio activo o por civiles al servicio de las Fuerzas Armadas, o en territorio extranjero invadido, a bordo de buques de la Armada o de aeronaves militares colombianas, o que estén al servicio de las Fuerzas Armadas de la República. El error radica en que el artículo 170 de la Constitución creó las Cortes Marciales o Tribunales Militares para que conocieran de manera exclusiva "de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio". Ninguna atribución distinta a esa puede adscribirle la ley.

Si los artículos 58 y 170 de la Carta dijeran que, durante el tiempo de paz, los jueces ordinarios y los militares conocerían de delitos comunes o militares, respectivamente, en tal evento la ley o los decretos legislativos podrían hacer el traspaso de atribuciones jurisdiccionales a que son dados todos los gobiernos durante el estado de

sitio. Pero ocurre que esos textos no están condicionados a que se esté disfrutando de la paz o que el país esté sumido en etapa de anormalidad, por quebrantamiento del orden público policivo. Son mandatos institucionales que rigen en todo tiempo.

A manera de ilustración se puede comentar cualquiera de los textos constitucionales que condicionan su imperio al tiempo de paz. Por ejemplo, el artículo 43 dispone que, en tiempo de paz, solamente podrán imponer contribuciones las corporaciones que enumera. Esto quiere decir que cuando Colombia se encuentra en tiempo de guerra, cuyo equivalente es el estado de sitio, el Gobierno puede decretar contribuciones. Si el artículo 43 no limitara su observancia para el tiempo de paz, sino que dijera que "solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones", en tal hipótesis el Gobierno no estaría en capacidad de decretar contribuciones, precisamente porque su contenido no estaría ceñido a determinada situación, cual sería la del tiempo de paz, sino que se extendería a todo tiempo.

Errónea jurisprudencia.

La sentencia que decidió que es constitucional el Decreto 2193 de 19 de octubre de 1976, recurrir al siguiente argumento:

"Del texto del artículo 61 de la Carta se deduce que en tiempo de guerra o de conmoción interior una misma persona o corporación puede ejercer simultáneamente la justicia civil y la militar en relación con delitos cometidos con posterioridad al ordenamiento que así lo disponga".

Como la Corte da una explicación que desborda el texto mismo en que funda su providencia, se transcribe a continuación para su mejor comprensión:

"Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Nótese, en primer lugar, que el artículo 61 forma parte del Título V de la Constitución, que trata de las Ramas del Poder Público y del servicio público. Su tarea es la de agrupar las distintas funciones estatales y la de adscribir las a diversos grupos de funcionarios, quienes si bien es cierto que ejercen funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado, conforme a la muy exacta y moderna técnica constitucional como fue redactado el artículo 55.

El artículo 61, lejos de haber concedido una facultad para el tiempo de guerra, lo que ha hecho es acuñar una prohibición para el tiempo de

paz, pues manda que la autoridad política o civil, en tiempo de paz, no podrá ejercer, simultáneamente, la autoridad judicial o la militar. O sea, que un gobernador de departamento no puede, durante la paz, administrar justicia o dirigir operaciones militares. Esta disposición proviene de la Constitución de 1886 y se explica porque la etapa convulsionada del federalismo, montada sobre la atomización del Poder Público, cuyos titulares eran los nueve Estados soberanos, tuvo la inexorable consecuencia de que las guerras civiles y los pronunciamientos militares de los gamonales de provincia despedazaron la organización institucional de la Nación. Con el artículo 61 se pretendía mantener a la autoridad política o civil dentro de la camisa de fuerza de la legalidad.

Pero como el artículo 61 expresa que su mandato es para el tiempo de paz, su contexto no puede entenderse, como usualmente lo ha hecho la Corte y todos los doctrinantes, en el sentido de que durante la guerra los militares pueden administrar la justicia ordinaria que el artículo 58 les atribuye, en todo tiempo, a los jueces ordinarios. Pues el artículo 61, durante el tiempo de guerra, autoriza a la autoridad civil o política para que, simultáneamente con sus funciones, pueda asumir las que competen a la Rama Jurisdiccional o la Fuerza Pública. Lo que no puede extraerse del contenido jurídico de esa norma es la interpretación de que los militares pueden asumir el quehacer de administrar la justicia ordinaria. Si esa interpretación fuera técnica, también se podría sostener que el artículo 61, durante el estado de sitio, confiere a los jueces la posibilidad de dirigir la guerra contra tropas extranjeras o contra las de los rebeldes que intentan derribar el gobierno.

La simultaneidad incaptable, en tiempo de paz, es el ejercicio de la autoridad política o civil con la administración de justicia, o la de esa autoridad política o civil con los menesteres militares. Naturalmente que en estado de sitio esa simultaneidad es posible, porque a los alcaldes se les puede dar la atribución de juzgar a los rebeldes y la de dirigir operaciones militares.

Lo expresado es más que suficiente para concluir que la interpretación dada por la Corte sobre el contenido y alcance del artículo 61 de la Carta, es a todas luces errónea.

Algo de derecho comparado.

La Constitución de Italia, promulgada en 1948, tiene los siguientes artículos similares a los

de la Carta colombiana, pero con una diferencia esencial, como pasa a verse:

“Artículo 25. Nadie puede ser apartado del juez natural preconstituido por ley.

“Nadie puede ser sancionado sino en fuerza de una ley que haya entrado en vigencia antes del hecho cometido.

“Nadie puede ser sometido a medidas de seguridad sino en los casos previstos en la ley.

“Artículo 103. Los Tribunales Militares en tiempo de guerra tienen la jurisdicción establecida por la ley. En tiempo de paz tienen jurisdicción solamente para los delitos militares cometidos por pertenecientes a las Fuerzas Armadas”.

El artículo 25 establece la jurisdicción ordinaria para juzgar a todos los que hayan sido acusados por delitos comunes. El 103 excepciona ese principio general, por cuanto faculta a la ley para atribuirle a los Tribunales Militares, en tiempo de guerra, el conocimiento de delitos comunes cometidos por particulares. En cambio, afirma muy claramente que, en tiempo de paz, los Tribunales Militares tienen jurisdicción únicamente para juzgar a los militares que cometan delitos militares.

El artículo 170 de la Carta colombiana no distingue, como lo hace la italiana, los tiempos de paz de los de guerra. Por tal razón, rige en su integridad en tiempos de normalidad jurídica o de estado de sitio. En consecuencia, el traspaso de competencia de la jurisdicción ordinaria a la especial militar para juzgar a civiles por delitos comunes, o a militares en servicio activo por delitos de esa estirpe, encarna una franca violación de los artículos 58 y 170 de la Constitución, y, consecuentemente, del 121.

El único caso en que los militares juzgan a los civiles.

El artículo 27 le da competencia a los jefes militares, que se hallen en frente del enemigo, para imponer penas incontinenti, aun sin juicio previo, a los militares o civiles que promuevan insubordinación o motines militares, o que perturben el orden.

Tal facultad, para administrar justicia a los civiles, no depende de decretos legislativos de estado de sitio, sino de la especial ordenación del artículo 27. Por otra parte, es la misma Constitución la que autoriza a los jefes militares que, al mando de tropas, se hallen frente al enemigo a quien está combatiendo, para juzgar a militares

y civiles en los eventos enumerados por el artículo mencionado.

Certera opinión del Presidente de la República.

En el discurso que pronunció el doctor Alfonso López Michelsen, en su carácter de Presidente de la República para clausurar las sesiones ordinarias del Congreso, se encuentran atinadas referencias a la misión del estado de sitio, las cuales, por ser conducentes al sostenimiento de la tesis que se viene desarrollando en el presente salvamento de voto, se transcriben en toda su extensión:

“En cuanto a la posibilidad de recurrir a las facultades del estado de sitio, en uso del artículo 121, para poner transitoriamente en vigencia los códigos penales y de procedimiento, como lo han sugerido el ex candidato presidencial, doctor Alvaro Gómez Hurtado, y el doctor Luis Córdoba Mariño, es algo que contraría la filosofía del actual Gobierno. Sería lamentable que, cuando lo tradicional ha sido recurrir al procedimiento atrás señalado, de las facultades extraordinarias, contenidas en una ley de autorizaciones acerca de cuya legalidad no cabe duda alguna, regresáramos a las andadas, utilizando el artículo 121 para expedir leyes ordinarias, con la mira de presionar al Congreso para que las adopte, so pretexto de que ya se han hecho inderogables y que el levantamiento del estado de sitio acarrearía consecuencias imprevisibles. Después de 40 años de luchas, en las que finalmente se sustrajo de la órbita del artículo 121 el concepto del orden público-económico y se consagró el principio de que disposiciones que, por su esencia, deben ser permanentes, no pueden ser dictadas durante el estado de sitio, el que, por definición, es transitorio, no podemos reincidir en los mismos vicios, en aras de una presunta urgencia que, con sólo expedir los códigos, no pondría término ni a la delincuencia ni a la impunidad y, en cambio, echaría a perder el límite que, desde 1968, se han fijado los gobernantes para su acción dentro de la ley marcial. Me atrevería a afirmar, como lo hice en su tiempo, que uno de los rasgos definitorios de la constitucionalidad de las medidas que se dictan durante el estado de sitio es, precisamente, el de no poder adoptarse jamás con carácter permanente, como que el estado de sitio es un estado de excepción, que es lo contrario de la regla general. Un código penal que perdiera su vigencia al desaparecer el estado de excepción tendría que consistir simplemente en un conjunto de reglas expedidas exclusivamente para el pe-

riodo de la perturbación y vinculadas a las causas que determinaron la declaratoria del estado de sitio. Si, por el contrario, el Código Penal expedido por esa vía estuviere destinado a conjurar males de carácter permanente, ajenos a la declaratoria del estado de sitio, querría decir, que, por una aplicación incorrecta del artículo 121, el Código Penal habría sido expedido en el mal momento, por el mal camino y con un propósito de recortadas perspectivas. Por lo demás, creo no equivocarme al pensar que el partido que me eligió comparte enteramente mi rechazo a esta política de regresar al uso del artículo 121, para anticipar la vigencia de la legislación futura de carácter permanente, por medio de decretos de estado de sitio”.

Está en lo cierto el eminente constitucionalista, doctor López Michelsen, cuando sostiene que el estado de sitio no puede adoptar medidas de carácter permanente, sino otras de cariz eminentemente transitorias.

La jurisdicción y la competencia para administrar justicia no son aspectos transitorios del Estado, sino instituciones permanentes. Por tal razón, trasladar parte de la competencia ordinaria a los Tribunales Militares, mediante decretos de estado de sitio, peca contra la buena doctrina expuesta por el Presidente de la República en su mensaje al Congreso, con ocasión de la clausura de sus sesiones ordinarias en diciembre pasado. El Código de Procedimiento Penal, en sus artículos 31 y siguientes, sienta las reglas para distribuir la competencia, de manera permanente. Pues el Decreto 2139 de 18 de octubre de 1976 suspende las normas que señalan, de manera permanente la competencia de los Jueces Superiores, de Circuito y Municipales en lo penal, en relación con los delitos enumerados en su contexto (artículos 34, 36 del C. de P. P. y 5º de la Ley 17 de 1975, sustitutivos del artículo 37 del antecitado Código), por cuya razón excede de las finalidades de la institución del estado de sitio.

El señor Presidente López Michelsen no asume actitud señera cuando critica la deformación del artículo 121, que tiene por exclusivo fin el restablecimiento del orden público policivo, que lo extiende al terreno del orden público económico. Otros ilustres colombianos comparten esos conceptos. Carlos Restrepo Piedrahíta, en su libro intitulado “25 años de evolución político constitucional 1950-1975”, manifiesta:

“La noción doctrinal francesa de *orden público económico* fue adoptada por un gobierno liberal para injertarla paraconstitucionalmente en el tronco azaroso del artículo 121 y a partir de tal experimento fueron deducidos poderes de

excepción para y por el Ejecutivo, que de tal modo quedó doblemente equipado para tratar tanto problemas de orden público policivo —guerra exterior, conmoción interior— como de orden público económico. La verdad es que desde los primeros años de vigencia del artículo 121 de la Constitución de 1886, sucesivos gobiernos de los dos partidos —acaso con la sola excepción de la administración ejecutiva del doctor Eduardo Santos— utilizaron el abisal yacimiento de las facultades de estado de sitio para *desinstitucionalizar* al Estado y la vida política general del país. La *legislación ejecutiva del estado de sitio* fue manual recurso gubernamental de utilización cotidiana. Por eso fue que los gobiernos de 1949 a 1958 no tuvieron necesidad del Órgano Legislativo.

“Algunos de los gobernantes que contribuyeron en una u otra forma a la interpretación y aplicación extensivas —y nocivas— del artículo 121, han tenido la leal franqueza de confesar su error. ‘Por mi parte yo he dicho —palabras son del ex Presidente Alberto Lleras Camargo— que en 1944, con mi cooperación se cometió un error al interpretar laxamente las facultades del estado de sitio’. (Cit. por Alfonso Palacio Rudas en *La columna del cofrade*, en ‘El Especador’, 31 de diciembre de 1966). En la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, el 23 de febrero de 1967, el ex Presidente Darío Echandía reconoció que incluso él en persona había contribuido al abuso del artículo 121 como, por ejemplo, cuando en el estado de sitio que se decretó con ocasión del 9 de abril de 1948, firmó como Ministro un decreto para establecer la propiedad horizontal, sin que esto tuviera algo que ver con la causa misma del estado de sitio. (El autor registró esta afirmación en ficha que posee en su archivo, por hallarse presente en la sesión en función de Senador). Por eso una vez hubo de decir el Presidente Carlos Lleras Restrepo: ‘Es necesario que desaparezca la tentación corruptora del espíritu democrático nacional de mantener el estado de sitio para dictar libremente disposiciones que de acuerdo con las normas le corresponden al Congreso’. (‘El Tiempo’, 11 de agosto de 1967)” (págs. 64 y 65).

En resumen, si el Presidente de la República considera que la propuesta que le han hecho, de poner en vigencia el Código de Procedimiento Penal mediante un decreto de estado de sitio, constituye un auténtico abuso del artículo 121 de la Constitución, porque tal norma no puede emplearse en menester distinto al del restablecimiento del orden público policivo, el Decreto 2193 de 18 de octubre de 1976, por suspender

textos legales que determinan situaciones permanentes como lo es la atribución de competencias a los Jueces Superiores, de Circuito y Municipales en lo Penal, implica clara violación de la Carta.

Un periódico de tanta resonancia nacional e internacional, como lo es “El Tiempo” de Bogotá, en enfático editorial insertó en su edición del 6 de enero en curso, celebró el regreso a la normalidad jurídica en España, con la supresión de la jurisdicción castrense para juzgar a los civiles. Esa formidable defensa del orden jurídico fue bautizada con el significativo nombre del “Desmonte del franquismo”, y su texto reza:

“Extrañamente —o acaso debido a haber ocurrido el hecho en los días festivos del finalizado 76— las agencias de noticias no le dieron el debido realce a algo de suma importancia en la vida de la nueva España, como ha sido la decisión del gobierno que preside el Ministro Adolfo Suárez, y orienta muy abierta y firmemente el Rey Juan Carlos, de suprimir la jurisdicción especial, castrense, instituida por Franco para el juicio de todo lo relacionado con el orden público y entregar el conocimiento de tales presuntos delitos a la justicia ordinaria. De tal modo, los asuntos encomendados al Tribunal y a los Juzgados de orden público pasan a la competencia civil, como ocurrirá con el caso en que se encuentran hechos como la asociación ilícita, propaganda y reuniones ilegales.

“Ya en 1970 el Congreso de la Abogacía Española había solicitado la eliminación de la politizada y extremista organización excepcional, hasta llegar —los abogados que tenían juicios ante ella— a declararse en prolongada huelga, que naturalmente el régimen dictatorial impidió drásticamente. Igualmente, y como medida de muda pero elocuente protesta, los procesados por tales juzgados, pusieron de manifiesto los llamados ‘juicios del silencio’, negándose a contestar las preguntas acusatorias del fiscal, mientras los defensores renunciaban a interrogar a los acusados. Finalmente, la nueva decisión oficial, atribuye a la jurisdicción ordinaria *con carácter exclusivo*, y dentro de ella a la Audiencia Nacional, el juzgamiento de los actos de terrorismo, que venían hasta ahora encomendados para su investigación y procesamiento a la Justicia Militar.

“Con razón sobrada el gran diario liberal de Madrid, ‘El País’, afirma, en editorial de su edición de fin de año, que ‘dos pasos de resonancia han sido dados en el camino hacia la normalidad democrática: la supresión de la jurisdicción especial para el orden público, y la libertad concedida al secretario general del partido comunista español, Santiago Carrillo, detenido desde el 22

de diciembre. Es preciso reconocer así —agrega el editorial— cómo en días cargados de dificultades, se ha registrado el valor concretísimo de las dos avanzadas decisiones del gobierno. El país puede discutir las medidas, pero ha tenido la sensación, no siempre sentida, de estar gobernado. Y hay razón para tal reconocimiento, en cuanto es verdad que el régimen actual viene desbrozando de estorbos tiránicos el camino hacia la democracia plena”.

* * *

Concepto de un maestro universal del Derecho Penal.

En su Crónica del Crimen, el profesor Luis Jiménez de Asúa estampa rotundas afirmaciones contra el vicio de entregarle a los militares el cumplimiento de tareas que atañen a los jueces ordinarios:

“Otra fuente de errores, que me atrevo a señalar, con respeto para el sentir contrario, es el de poner en manos del ejército funciones que no le competen. Es costumbre, demasiado extendida en España, recurrir al fuero de guerra cuando se quiere castigar con grandes rigores actos delictivos que toman inusitada gravedad por su frecuencia o sus formas de ejecución. La fuerza del hábito ha hecho que los españoles confíen a los militares tareas ajenas a su misión genuina. Si hay tribunales ordinarios organizados en nuestro país, a ellos debe corresponder la empresa de juzgar, porque es su oficio, aunque, para ciertos casos, se dicten leyes especiales con severas sanciones. Así no acaecería —como en este caso del crimen del coche-correo— que nos hallásemos ante un sumario defectuoso, ante una prueba llena de lagunas y de premuras de defensas, bonísimamente intencionadas, pero muy deficientes desde el punto de vista técnico, salvo alguna excepción loable.”

“También me parece un error muy grave seguir el procedimiento sumarísimo en un delito como el que me ocupa, transido de misterios y dudas. Es pernicioso el retraso de la administración de la justicia; pero no lo es menos llevar con marcha acelerada un proceso que reclama paciente examen y minuciosa prueba. Ya he señalado a lo largo de estas páginas que no se debió prescindir de pruebas tan importantes como la busca de los narcóticos y la entrega de la pistola”.

Estos conceptos fueron emitidos cuando la dictadura de Primo de Rivera estaba sojuzgando a España, de quien Colombia ha heredado muchos de sus defectos, pero pocas de sus virtudes.

* * *

Otros reparos al Decreto 2193 de 1976

Aun cuando esta norma de estado de sitio es abiertamente inconstitucional, según las argumentaciones que se dejan expuestas, sería de desear que tal clase de decretos no incurriera en tanto descuido como los que pasan a puntualizarse:

a) El inciso segundo del artículo primero cita como vigente el ordinal 2º del artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, siendo así que fue sustituido por el artículo 6º de la Ley 17 de 1975.

b) El artículo 2º no enumera las disposiciones legales que suspende el Decreto 2193, sino que echa mano de la expresión general de que “suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”, lo cual implica una delegación de atribuciones que el artículo 121 le confiere de manera exclusiva al Presidente de la República, siempre que obre conjuntamente con todos los Ministros. Serían los encargados de ejecutar el Decreto 2193 quienes decidirían cuáles leyes quedan suspendidas. Tal delegación no la autoriza el artículo 121.

* * *

Apostilla final.

En el considerando primero de la sentencia, se hace una síntesis de la estructura de la Rama Jurisdiccional, teniendo en cuenta las normas constitucionales. Allí se sostiene que el Título XVI de la Carta “incluye las Cortes Marciales o Tribunales Militares de competencia limitada a los militares”. Tal afirmación refleja con exactitud técnica la misión de la justicia castrense. Sin embargo, la sentencia concluye declarando que es constitucional el decreto que le atribuye a las Cortes Marciales o Tribunales Militares (los consejos de guerra verbales en concreto), el conocimiento de delitos comunes cometidos por civiles.

* * *

Lo dicho justifica el presente salvamento de voto.

Julio Salgado Vásquez, Alvaro Luna Gómez, Gustavo Gómez Velásquez.

Salvamento de voto.

En ocasión de haber ejercido el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre el Decreto 2193 de 1976, dictado por el Gobierno en estado de sitio, como medida conducente al restableci-

miento del orden público, los suscritos Magistrados disintimos de la decisión de mayoría con los argumentos que a continuación se transcriben por ser pertinentes para justificar nuestro desacuerdo con la sentencia que declara constitucional el Decreto 2193 de 18 de octubre de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público".

I. Cuando la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de "la guarda de la integridad de la Constitución" no es la suprema jerarquía de la Rama Jurisdiccional, sino que constituye un máximo organismo que se sitúa por encima de todos los poderes públicos, con potestad suficiente para controlar sus actos, en el desarrollo de esta trascendental función, la corporación tiene deberes insoslayables para la Nación y frente a la Constitución misma, que a la vez que la encumbra dentro de la organización jurídica del Estado, le exige decisiones claras y nítidas, tomadas con severa discreción, y sólo con base en una labor de confrontación entre las normas que debe revisar y los preceptos de la Carta Política, con exclusión de criterios extra o metajurídicos. En manos de la Corte está, pues, la integridad de la Constitución, la vigencia del estado de derecho, y por consiguiente, la paz pública.

II. El estado de derecho se organiza institucionalmente sobre las bases de la separación de las Ramas del Poder Público, con el establecimiento específico y concreto de las competencias que a cada una de ellas corresponde.

La Rama Jurisdiccional, que se ejerce por la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y los Juzgados que establezca la ley (artículo 58), tiene su jerarquía constitucionalmente estructurada (artículos 147 y siguientes), sin que pueda la ley, y menos decretos transitorios, crear jueces distintos a los previstos en las normas citadas, ni despojarlos de las atribuciones.

De la misma manera, diversas normas del estatuto político asignan competencia al Congreso Nacional y al Ejecutivo.

En Derecho Público, más aún que en cualquiera otra rama del ordenamiento jurídico, las competencias son restrictivas, es decir, deben estar previstas expresamente, sin que sea dable deducirlas por interpretación analógica o extensiva, y por ello las creadas o asignadas por la Constitución no pueden variarse, extenderse, suspenderse o restringirse, sino en los casos y dentro de las condiciones expresa y taxativamente señaladas en la misma Carta.

III. Cuando el artículo 26 de la Carta dispone que "*nadie podrá ser juzgado sino... ante Tri-*

bunal competente", instituye el "*juez natural*", es decir, el destinado permanentemente para el efecto por la Constitución, en la forma prescrita por toda la doctrina procesal penal. Tal es, de otra parte, la tradición constitucional colombiana, así haya sido permanentemente desvirtuada.

Con claridad irrefutable lo expresa así Toro Agudelo en salvamento de voto de octubre 27 de 1969:

"Para medir el alcance del artículo 26 de la Carta conviene recordar alguno de sus precedentes. Así aunque siempre se ha reconocido la existencia de Tribunales Militares para el juzgamiento del personal en servicio, ya la Constitución de 1830 consagraba entre las garantías individuales las de que 'ningún colombiano puede ser distraído de sus jueces naturales, ni juzgado por comisiones especiales o tribunales extraordinarios' (artículo 130). La de 1853, en su artículo 5º garantizaba a todo granadino 'el no ser juzgado ni penado por comisiones especiales, sino por los jueces naturales...'. Y la de 1863 en su artículo 56, también aseguraba a los habitantes y transeúntes el no ser 'juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios'.

"Cuando el constituyente de 1886, del cual proviene el texto actual del artículo 26, consagró como garantía la de que nadie puede ser juzgado sino ante tribunal competente, estaba precisando en una nueva fórmula, más concisa pero del mismo alcance, los preceptos de las Constituciones anteriores que prohíben sustraer a las personas de sus jueces naturales y llevarlos ante comisiones o tribunales extraordinarios. Y como es necesario admitir que en época de guerra la competencia de los Tribunales Militares se amplía al conocimiento de toda infracción que contemplan sus leyes, así se cometan por civiles, quienes por lo mismo, en esas circunstancias, tienen en aquellos jueces naturales...". (Temas de Derecho Penal Colombiano, número 9, pág. 86).

IV. De acuerdo con lo anterior, los artículos 1º y 2º del Decreto 2193 de octubre 18 de 1976 violan flagrantemente la Constitución, y concretamente los artículos 2º, 26, 55, 58, 61 y 170, en cuanto estas normas señalan la manera como se ejercen los poderes públicos (2º), institucionalizan la Rama Jurisdiccional del Poder Público, y le señalan competencias inalienables (55 y 58), instituyen el juez natural (26), regulan para tiempo de guerra (estado de sitio real) la posibilidad de que una misma persona o corporación ejerza simultáneamente la autoridad civil y la judicial o la militar (artículo 61), y, finalmente, porque amplía no suspende el clarísimo alcance del artículo 170 de la Carta.

V. *El artículo 121 de la Constitución y la doctrina de la Corte.*

La doctrina de la Corte sobre estos aspectos constitucionales ha sido contradictoria. De ahí que reclamáramos con firmeza un análisis a fondo del artículo 121 de la Carta, para definir de una vez por todas, con toda claridad, cuáles atribuciones o facultades adquiere el Gobierno mediante la declaratoria del estado de sitio por conmoción interior (no por guerra externa).

Lamentablemente la sentencia de la cual entonces disintimos, no obstante la trascendencia del decreto sometido a su revisión fue excesivamente parca en la motivación. Sólo dijo, en materia de tanta monta, que:

“3. El sometimiento a la jurisdicción penal militar de los delitos señalados en el artículo 2º del Decreto 1142 y la definición de la responsabilidad de sus autores mediante consejos de guerra verbales, significa para los civiles la suspensión transitoria de la garantía constitucional de la jurisdicción ordinaria.

“4. Todas estas medidas están destinadas a restablecer el orden público; son conducentes a esa finalidad. O sea que exhiben las características propias, de naturaleza jurídica, contempladas y autorizadas en el artículo 121 de la Constitución política”.

Ninguna referencia siquiera incidental, se hizo al extraordinario fallo pronunciado por la Corte el 24 de julio de 1961, con ponencia del doctor José Fernández Arbeláez, cuyas tesis de fondo compartimos. Ese pronunciamiento, por su contenido jurídico y por su entereza moral, debe transcribirse en los puntos sustanciales. Dice así:

“Cuando en caso de guerra exterior o de conmoción interior se declara por el Gobierno turbado el orden público, y en estado de sitio toda la República o parte de ella, el régimen de derecho no hace quiebra. Apenas se acentúa en el Presidente la necesidad de cumplir su imperativo deber constitucional de ‘conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado’ (7º, 120). Por ello está capacitado el Presidente de la República para dictar ‘decretos que tengan fuerza legislativa, encaminados única y exclusivamente a restablecer cuanto antes el orden público, puesto que alcanzada esta finalidad determinante dejan de regir tales decretos, como con énfasis notorio lo repite el constituyente (8º, 118; 4º, 121).

“Que por la declaración del estado de sitio no desaparece la legalidad, está obviamente prescrito en la Carta. Porque el Gobierno carece de poder para derogar las leyes, y sólo está habilitado para suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio? Esta limitación es de impor-

tancia cardinal puesto que ningún motivo diferente de la incompatibilidad de ciertas y determinadas normas legales con el estado de sitio puede invocarse legítimamente por el Gobierno para suspenderlas. No basta que puedan ser perfeccionadas o reemplazadas por otras mejores a juicio del Gobierno. Es necesario que la ruptura del orden público objetivamente se halle en relación inmediata y directa, por nexo de causalidad eficiente, con ciertas y determinadas leyes que, por lo mismo, son o han llegado a ser el origen del desorden o una valla verdadera para el regreso a la normalidad.

“Si las circunstancias de hecho —ajenas a la voluntad del Gobierno— tienen tal incidencia que son capaces de impedir la actividad correspondiente a las atribuciones privativas de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, se dará en concreto la calamitosa situación excepcional a que sea aplicable el remedio heroico de que una misma persona o corporación pueda ejercer ‘simultáneamente la autoridad política y la judicial o militar’ (subrayamos).

“Este es el verdadero significado y alcance del artículo 61 dentro del espíritu incontrastable de la Carta Fundamental que organiza la Nación colombiana como república democrática y representativa. Y puesto que el artículo 61 modifica y altera el principio sustancial de la separación de los poderes públicos, ha de verse con toda claridad que el constituyente contempla allí nada más que la situación excepcional, angustiosa y extrema de que en los hechos no pueda funcionar conforme a los dictados de la Carta la Rama Jurisdiccional. En conflictos tales, la ejercerán de emergencia las autoridades políticas o las civiles y militares, desde luego que sin administración de justicia de la sociedad no puede subsistir, y no habría otro camino para el retorno a la normalidad.

“En efecto: casos verdaderamente extremos pueden imponer que a la autoridad política se acumule la autoridad militar, y que a ambas así reunidas se sume la autoridad jurisdiccional conforme al artículo 61 para salvar en trances singulares el bien inestimable de la paz. Pero esto a la luz del día no significa que en la sola declaración de estado de sitio en toda la República o en parte de ella se encuentre de plano razón plausible para que en una misma persona o corporación se reúnan la autoridad política o civil y la judicial o militar. Porque si a pesar de la turbación del orden público pueden funcionar y funcionan efectivamente las autoridades jurisdiccionales, ningún motivo circunstancial o de simple conveniencia justifica ante la Constitución Nacional que la autoridad política tome para sí la

administración de justicia en cualquiera de sus grados o jerarquías. Es claro en absoluto que no por el quebrantamiento de la estructura jurídica primaria de la nación ha de lograrse el fin de mantener o restaurar su imperio, constitutivo precisamente del orden público, el cual puede perturbarse por los gobernados, pero también y con gravedad mayor por los propios gobernantes.

“No autoriza, pues, de modo alguno al Gobierno el artículo 61 de la Constitución Nacional para suplantarse en cualquier grado la actividad jurisdiccional de la República con solo declarar turbado el orden público y en estado de asedio total o parcial. Es necesario, además, que objetivamente los jueces no puedan cumplir su función privativa de administrar justicia. Si así no sucede, si en concreto los jueces no están en circunstancias impositivas del ejercicio de sus atribuciones, resulta evidente el desvío de poder cuando se confiere a las autoridades políticas la función de administrar justicia, constitucionalmente propia de los jueces, mientras la perturbación de los hechos no sea de tal naturaleza grave que estén en incapacidad actual de ejercerla. Por consiguiente, la tarea de restaurar el orden público en tales eventualidades supone la remoción de los obstáculos de hecho que impidan la actividad jurisdiccional; pero de ningún modo y en ningún tiempo la creación de obstáculos de derecho que le cercenen o arrebaten sus atribuciones emanadas directamente de la Constitución Nacional”. (*Gaceta Judicial*, xcvi, págs. 8 y 9).

La tesis plasmada en esta sentencia admirable cobra renovado vigor con las reformas introducidas a la Carta en 1968, y particularmente con las relativas a la revisión oficiosa por la Corte de los decretos dictados en ejercicio de la competencia atribuida al Gobierno por el artículo 121, y con la creación constitucional del “estado de emergencia”, para lo cual se invocó precisamente el abuso que tradicionalmente se venía haciendo del estado de sitio. Ahora con mayor nitidez que nunca, la “conmoción”, a que alude la norma citada debe entenderse inequívocamente como una profunda perturbación del orden público de origen y contenido políticos, y en ninguna forma como el insurgir de fenómenos populares de insatisfacción o rebeldía, que son apenas claras manifestaciones de la dinámica social de nuestro tiempo.

Que nuestro modo de pensar es acertado lo demuestra claramente la historia de los debates que se realizaron en el Congreso en torno a las reformas al artículo 121. Porque así es, vamos a transcribir dos documentos de extraordinaria importancia.

El doctor Carlos Restrepo Piedrahíta, ex Consejero de Estado, y entonces Senador de la República, exponía lo siguiente en la ponencia para primer debate sobre la reforma a la Constitución:

“Inmediata y obligada consecuencia de la tipificación del orden público económico fue la revisión sustancial del instituto del estado de sitio, configurado en el artículo 121, y en su acto reformativo de 1960. En uso de los poderes militares o policivos que puede poner en acción el Gobierno durante el estado de sitio, sólo podrán afectarse transitoriamente garantías individuales o sociales ‘en los casos previstos en la Constitución’ (artículo 36). Queda cerrada así, terminante y herméticamente, la puerta a la funesta y corruptora teoría de los poderes implícitos, o de las atribuciones naturales o de las facultades extensivas o extensibles del Gobierno que, en los cuarenta años últimos, se ha ido erigiendo, sinuosa y torticeramente, en una especie de derecho natural del Ejecutivo, anterior y superior a la Constitución. En adelante, el Gobierno no podrá modificar ni derogar la Constitución ni las leyes. Podrá suspender temporalmente algunas garantías ‘en los casos previstos en la Constitución’ y las leyes incompatibles con el estado de sitio”. (*Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, Imprenta Nacional, 1969, pág. 114).

Y el entonces Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, decía lo siguiente en su mensaje al Congreso de 1967:

“El alcance de los decretos de estado de sitio recibe también algunas convenientes precisiones: el Gobierno sólo estará facultado para tomar medidas ‘transitorias’ que afecten las garantías individuales en los casos previstos en la Constitución y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Se advierte expresamente que no se podrán derogar, modificar ni suspender las normas constitucionales, salvo lo atrás expresado” (ob. cit. pág. 425).

Las modificaciones introducidas al texto original en el curso de los debates no desvirtúan la filosofía contenida en las transcripciones anteriores.

VI. Pero también la doctrina de los autores de Derecho Político es casi unánime en la tesis que venimos sosteniendo; y no obstante, nuestros colegas de la mayoría no han formulado observación alguna a esa manera de concebir los problemas jurídicos derivados de la aplicación del artículo 121. Por ello conviene copiar aquí las opiniones de algunos de los tratadistas aludidos.

Carlos Peláez Trujillo, ex Magistrado de la Corte, en su conocida obra "Estado de Derecho y Estado de Sitio" (pág. 157), sostiene que:

"La Constitución —creemos oportuno insistir en ello— es la fuente del poder del Estado, como que es la expresión de la soberanía. El estado de derecho está dominado por el principio de la suprallegalidad constitucional. Por eso sería inadmisibles desde todo punto de vista la doctrina que conviniera en la posibilidad de un poder con facultad suficiente para suspenderla en su conjunto o en aquellas de sus disposiciones que contienen decisiones orgánicas fundamentales. Si tal cosa pudiera ocurrir, habría que suponer la existencia de una autoridad que no le estuviese sometida, ya que dentro de tal posibilidad sería forzoso admitir también la de suspender las reglas que aseguran el retorno a la normalidad institucional, con lo cual se abandonarían a un poder distinto de la ley orgánica la suerte del orden instituido por ella. Habría que suponer la existencia de un poder superior al de la Constitución.

Fernández Botero, también ex Magistrado, afirma ("Estudios sobre la Constitución Política de Colombia", pág. 450), que:

"La Corte viene sosteniendo la tesis de que en tiempo de estado de sitio, el Gobierno puede atribuir a la jurisdicción castrense el conocimiento de delitos comunes, aun sometidos antes del estado de sitio.

"Nosotros cometimos éste que hoy creemos un error fundamental, y creemos un error fundamental, y ahora adherimos a la tesis sentada por la Corte en fallo de 24 de julio de 1961 cuya doctrina fue demasiado efímera."

Y Jacobo Pérez Escobar ("Derecho Constitucional Colombiano", pág. 456):

"Limitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades de estado de sitio. Teniendo por objeto el estado de sitio restablecer el orden público perturbado por hechos tan graves que pueden acabar con el orden constitucional o con la estabilidad de las autoridades legítimas, no puede el Gobierno realizar, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta, actos distintos de los necesarios para restituir al país su estabilidad constitucional.

"Por consiguiente, no le es dado castigar o reprimir a los delincuentes comunes, ya que para ello está la administración de justicia".

VII. Estado de sitio y criminalidad común.

Demostrada por vía doctrinaria la inconstitucionalidad de los artículos 1º y 2º del Decreto 2193 de 1976, debemos relieves la inexecutable-

dad de tales preceptos aun partiendo de la base de la conexidad que debe existir entre los factores generadores de la "conmoción interior" y las medidas dictadas para restablecer el orden público, tesis ésta aceptada por la Corte en los últimos años y en la sentencia de la cual expresamos nuestro disenso.

Se ha pretendido, en efecto, con las mejores intenciones, pero con criterio profundamente equivocado, institucionalizar una especie de "orden público criminológico", conforme al cual el auge de la delincuencia común se combate despojando de su competencia constitucional a la Rama Jurisdiccional para entregarla al Ejecutivo, a través de los consejos verbales de guerra. Pero el crecimiento de la delincuencia es un fenómeno de patología social que obedece a múltiples y complejas causas, y cuyo remedio no se logrará con la simple expedición de decretos de contenido más o menos drástico. Este fenómeno mundial, más dramáticamente grave en países como Argentina, Estados Unidos, Italia, Francia, etc., que en el nuestro requiere la adopción de una política criminal, a través de la cual, con base en la sociología criminal, la antropología, la biología, la criminología, la estadística, etc., sea posible conocer en toda su magnitud y su estructura el problema criminal, para que puedan tomarse las medidas que ese conocimiento aconseje. Esa política criminal no ha existido ni existe en nuestro país, y por ello jamás se ha hecho un intento serio para combatir científicamente la delincuencia, pues se ha pensado que la amenaza de los consejos de guerra produce intimidación suficiente para estimular a las gentes hacia un comportamiento ajustado a las leyes, como si la experiencia en ese sentido sufrida por el país intermitentemente durante los últimos treinta años no demostrara clamorosamente la inutilidad de esa terapia.

El Decreto 2193 de 18 de octubre de 1976 es del siguiente tenor:

"DECRETO NUMERO 2193 DE 1976

"(octubre 18)

"por el cual se dictan medidas conducentes 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 y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras subsista el estado de sitio, la Justicia Penal Militar, mediante el pro-

cedimiento de los consejos de guerra verbales, conocerá de los delitos de homicidio y lesiones personales, que se cometan contra miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles que se hallen al servicio de las mismas, y otros funcionarios públicos por razón o a causa del ejercicio de sus funciones, en cuanto a estos últimos.

“Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará sin perjuicio del ordinal 2º del artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, sobre lesiones personales.

“Artículo 2º El presente Decreto rige desde su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Del texto que se transcribe se viene a conocimiento una vez más que el Gobierno en uso de

las facultades del artículo 121 de la Constitución Política hace traslado a la Justicia Penal Militar de competencias que de conformidad con el artículo 17 del mismo estatuto son privativas de la justicia ordinaria por lo cual reiteramos nuestra inconformidad con la inveterada tesis que sobre el particular ha venido sosteniendo la mayoría de la Corte en la seguridad de que por este modo cumplimos cabalmente con nuestros deberes y con el respeto debido a las instituciones del país.

Fecha ut supra.

José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero.

ESTADO DE SITIO

La extensión del derecho de policía bajo este régimen es una característica propia suya, ya que existe una relación de causa a efecto entre la medida adoptada y el deber de mantener el orden. — Derecho de defensa: Aun bajo este régimen debe garantizarse su ejercicio y, por consiguiente, el recorte de procedimientos previos conduce a la violación del artículo 26 de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrados ponentes: doctores *José Gabriel de la Vega y Alvaro Luna Gómez*).

Aprobada por acta número 39 de 2 de diciembre de 1976.

Bogotá, D. E., 2 de diciembre de 1976.

Corresponde a la Corte decidir sobre la constitucionalidad del siguiente

“DECRETO NUMERO 2195 DE 1976

“(octubre 18)

“por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto legislativo 2131 de 1976,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Quienes reunidos perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales, realicen reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales, obstaculicen el tránsito de personas o vehículos en vías públicas; ejecuten o coloquen escritos o dibujos ultrajantes en lugar público o abierto al público; inciten a quebrantar la ley o a desobedecer a la autoridad pública; desobedezcan orden legítima de autoridad pública; omitan sin justa causa prestar el auxilio que se les solicite; tengan sin causa justificada objetos utilizables para cometer infracciones contra la vida o integridad de las personas, tales

como hondas, caucheras, palos, piedras y sustancias químicas; o sin derecho exijan pagos en dinero o en especie para permitir el tránsito de las personas o los bienes, incurrirán en arresto incommutable hasta de ciento ochenta días.

“En la misma pena incurrirán quienes usen máscaras, mallas, antifaces u otros elementos destinados a ocultar la identidad, en la comisión de infracciones penales o de policía.

“Artículo 2º A quienes promuevan, dirijan u organicen cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo anterior, se les aumentará hasta en el doble la sanción allí prevista.

“Artículo 3º Las sanciones establecidas en los artículos precedentes serán impuestas, mediante resolución escrita y motivada, por los Comandantes de Estación de la Policía Nacional, con grado no inferior al de Capitán, quienes conocerán a prevención. En los lugares donde no existan dichos Comandantes serán competentes los alcaldes o los inspectores de policía, respectivamente.

“Artículo 4º Contra las resoluciones dictadas en desarrollo de este Decreto sólo podrá interponerse el recurso de reposición. Cuando las circunstancias de orden público lo permitan, el funcionario que impuso la sanción podrá, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, revocar la medida adoptada.

“Artículo 5º Las sanciones previstas en este Decreto se aplicarán sin perjuicio de las que correspondan por la comisión de infracciones determinadas en el Código Penal.

“Artículo 6º El presente Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

“Dado en Bogotá, a 18 de octubre de 1976”.

El Procurador General de la Nación opina que, cotejado el Decreto 2195 con las prescripciones constitucionales correspondientes, se encuentra que es constitucional. Y en abono de su parecer recalca que el Decreto 2195 reproduce en mucho el 541 de este año de 1976, declarado exequible por sentencia del 5 de mayo último.

* * *

Para resolver se considera:

Al acto en estudio precedió declaración de estado de sitio en la República por el Decreto 2131 de 1976, reconocido como constitucional por la Corte en sentencia fechada el 4 de noviembre de 1976. El Gobierno tenía, pues, potestad legislativa para dictar el que hoy se revisa. Su expedición se hizo colegiadamente por el Presidente de la República y todos los Ministros, como lo acreditan sus firmas, según aparece de copia autenticada. Las disposiciones respectivas sólo rigen durante el estado de sitio y no derogan normas anteriores sino las suspenden por dicho lapso. Los requisitos de validez que van enumerados se ajustan objetivamente al artículo 121 de la Constitución.

Puntualizada la satisfacción de tales exigencias, cumple averiguar el contenido en sí de las disposiciones constitutivas del Decreto 2195, su naturaleza y el fin que persiguen.

* * *

Los artículos 1º, 2º y 5º describen, por un lado, una serie de conductas que —basta leerlos— son turbadoras, por definición, de la tranquilidad general y, por otra parte, imponen a sus autores determinadas sanciones, sin perjuicio de las que correspondan por las determinadas en el Código Penal. Así circunscritas como violaciones del sosiego público, su naturaleza resulta ser típicamente policiva, hasta el extremo de que casi todas coinciden con otras ya establecidas en el Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970 y textos concordantes, como lo muestran, por ejemplo, los artículos 98, 99, 102, 104, 105, etc., de la mencionada codificación y los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 21, 60, etc., del Decreto 522 de 1971, que también forma parte del Código Nacional de Policía). Y los preceptos del Decreto 2195 a que ahora se hace referencia consagran correctivos que pueden ser más severos que los de ordinario aplicables a los mismos hechos. Es una extensión del poder de policía que el derecho de la materia y su constante práctica indican como característica del estado de sitio. La capacidad legislativa del Gobierno durante éste permite adoptarla, de acuerdo con el artículo

121 citado. Hay relación de causa a efecto entre medidas enderezadas a evitar o reprimir turbaciones del orden y el deber de mantenerlo, que incumbe al Gobierno Nacional, principalmente en estado de sitio (artículo 120-7 C. N.). Los artículos 1º, 2º y 5º son conducentes a la preservación de la normalidad, y por ende constitucionales.

No ocurre lo mismo en relación con las prescripciones de los artículos 3º y 4º porque ellos adoptan determinaciones claramente contrarias al 26 de la Constitución. En efecto, el 3º dispone que las sanciones establecidas por los artículos 1º y 2º del Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976 serán impuestas por los Comandantes de Estación de la Policía Nacional, con grado no inferior al de Capitán, mediante resolución escrita y motivada, o por los alcaldes y los inspectores de policía, en los lugares donde no existan dichos Comandantes, sin que tales funcionarios estén obligados a cumplir ninguna clase de procedimientos.

El artículo 4º se limita a conceder un recurso de reposición contra las resoluciones sancionatorias adoptadas de manera tan irregular. Como todo proceso debe conducir a las decisiones, ello significa que debe ser previo a las determinaciones de ese orden que tomen los funcionarios. Tal es el mandato del artículo 26 de la Carta en cuanto dispone que nadie podrá ser juzgado sino observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. Y como el artículo 6º del Decreto 1195 “suspende las disposiciones que le sean contrarias”, es lógico concluir que las normas procesales han quedado suspendidas, en cuanto se refiere a las sanciones establecidas por el Decreto 2195, porque sus artículos 3º y 4º ni se remiten a tales procedimientos, ni consagran uno especial.

Y este artículo 6º en cuanto dispone que el decreto rige desde su expedición, se conforma al estatuto fundamental y a reiterada jurisprudencia de la Corte sobre vigencia de las leyes (V. entre otras sentencia de 3-VII/76).

En consecuencia, los artículos 3º y 4º serán declarados inexecutable, por violar el artículo 26 de la Carta.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuyen el párrafo del artículo 121 y el precepto 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Decide:

Son CONSTITUCIONALES los artículos 1º, 2º, 5º y 6º del Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976,

“por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público”; y son INEXEQUIBLES los artículos 3º y 4º del mencionado Decreto.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Guillermo González Charry, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario General.

Salvamento de voto.

Discrepamos con respecto de la parte resolutive de la sentencia precedente, en lo que hace a los artículos 3º y 4º del Decreto 2195, y a sus motivos, por lo siguiente:

1. Dichos textos deben interpretarse en conjunto con sus anteriores, enfocándolos a la luz de la Constitución: todos organizan el trámite indispensable para imponer las medidas previstas en el mismo ordenamiento, trámite que se distingue por reducir términos; cuya brevedad es característica del derecho policial, de constante empleo, en forma más acentuada, y a efectos de mantener el orden, durante el estado de sitio. Pese a lo cual los artículos 3º y 4º respetan los cauces fundamentales que prescribe el artículo 26 de la Carta para todo juzgamiento: ley preexistente a los actos que se imputen, contemplados en el Decreto 2195 (artículos 1º, 2º, 4º y 5º); autoridades competentes (artículo 3º) y plenitud de formas (artículos 3º y 4º). La brevedad de un proceso policial, en estado de sitio, siempre que se observen los postulados esenciales del referido artículo 26, como en el caso del Decreto 2195, no excluye las enumeradas garantías

constitucionales de juzgamiento. Los artículos que se comentan respetan el 26 de la compilación superior.

2. Esa regla del Código Institucional reclama sin disputa que el infractor sea oído, esto es, que se escuchen y ponderen sus explicaciones o descargos, lo cual tiene lugar por primera vez durante el período de indagación previo al acto resolutivo que le da remate. Y tal resolución ha de ser motivada. De esta manera, cuando estudie más a espacio sus causas determinantes —antes de hallarse en firme— o sea, previamente, al inculpado será dable rebatirlas y, si fuere el caso, allegar pruebas en contrario (sumarias también, desde luego), con los argumentos que estime demostrativos de su inocencia, al través del usual recurso de reposición. Si éste apareciera justificado, procedería un auto revocatorio, como consecuencia del ejercicio de un típico derecho de defensa, el cual, en el caso que se estudia, adquiere extraordinaria extensión, como se observa adelante.

3. Brevedad de términos y rapidez de resolución son inherentes a todo juicio policial. La Carta no exige que las actuaciones, sobre todo administrativas, ni siquiera las judiciales, hayan de revestir siempre sucesivas formalidades y padecer lentos pasos. Hay en el ámbito jurídico general repulsa contra morosos hábitos susceptibles a veces de causar trastornos e impunidad, nada conciliables con el estado de sitio ni con la pura justicia.

4. Nótese, en fin, que el artículo 4º, contrariamente a lo que se afirma, es de largueza excepcional: proporciona a favor de quienes hayan podido ser sancionados, en cualquier tiempo, “de oficio o a petición de parte”, medios para que se logre “revocar la medida adoptada”. El Decreto 2195 atiende los derechos individuales de posibles autores de desmanes y permite que se les oiga no una sino varias veces, y aun a cualquier otra persona, esto es, a terceros con interés en defenderlos. No cabe mayor amplitud. La hemos tenido en cuenta al votar como exequibles los artículos 3º y 4º.

Fecha ut supra.

José Gabriel de la Vega, Luis Sarmiento Buitrago, Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria, José María Esguerra Samper, Humberto Murcia Ballén.



ESTADO DE SITIO

Atribución de competencias a la Justicia Penal Militar: es atribución propia del Presidente de la República dentro del estado de sitio, si tal medida se estima necesaria para el dominio de la subversión y, en todo caso, para el restablecimiento del orden, aun cuando se hace necesaria la suspensión temporal de normas incompatibles. — Tal medida está condicionada al restablecimiento del orden público y, por lo tanto, no puede abarcar procesos iniciados con anterioridad al decreto que declaró turbado el orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según acta número 40 de diciembre 9 de 1976.

Bogotá, D. E., diciembre 9 de 1976.

Se ha enviado a la Corte, para revisión constitucional, con arreglo al parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Decreto legislativo número 2260 de 1976, cuyo texto es como sigue:

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

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Durante el estado de sitio, la Jurisdicción Penal Militar, además de las infracciones cuyo conocimiento le está atribuido por la ley, conocerá de las siguientes, cometidas a partir de la vigencia del presente Decreto, y entendidas en los términos del Código Penal, a saber:

“a) Delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado;

“b) De la asociación e instigación para delinquir y de la apología del delito.

“Para efectos del presente Decreto, la sanción de que trata el inciso segundo del artículo 258

del Código Penal se aplicará aunque quienes estén en las circunstancias allí determinadas no tuvieren antecedentes penales o no hicieren resistencia a la autoridad.

“c) De los delitos contra la salud y la integridad colectivas a que se refieren los artículos 251, en lo concerniente al incendio de vehículo automotor; 252, en lo concerniente a incendio de edificios públicos o destinados a la prestación de servicios públicos, sean o no de propiedad oficial; 255, 256, 258, 260 y 261 del Código Penal, y de los delitos contemplados en los artículos 22 de la Ley 4ª de 1943 y 1º y 2º de la Ley 21 de 1973;

“d) Del delito de secuestro;

“e) De los delitos de extorsión y chantaje;

“f) Cualquier otro delito cometido en conexión con los anteriores.

“Artículo 2º Además de los delitos determinados en el artículo 1º la Justicia Penal Militar conocerá del de homicidio, cuando fuere imputado a miembros del Departamento Administrativo de Seguridad.

“Artículo 3º Mientras subsista el estado de sitio, los delitos de competencia de la Justicia Penal Militar y los adscritos a ella mediante el presente Decreto se investigarán y fallarán por el procedimiento de los consejos de guerra verbales, salvo los delitos enumerados en el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar, que continuarán investigándose y fallándose por el procedimiento especial allí previsto.

“Artículo 4º No obstante lo dispuesto en el artículo 1º, los procesos en curso por los delitos de secuestro e incendio de vehículo automotor, cometidos a partir de la declaratoria del actual

estado de sitio, pasarán a la Jurisdicción Penal Militar en el estado en que se encuentren.

“También pasarán a dicha jurisdicción, en el estado en que se encuentren, los procesos correspondientes a los delitos de que trata el artículo 2º, cualquiera hubiera sido la fecha de su iniciación.

“Artículo 5º Corresponde a los jueces de primera instancia, contemplados en los artículos 330, 336 y 342 del Código de Justicia Penal Militar, convocar los respectivos consejos de guerra verbales contra particulares y civiles.

“Artículo 6º Los jueces de primera instancia castrense, en los procesos por los delitos cuyo conocimiento se les adscribió en el artículo 1º, también podrán comisionar a los jueces de instrucción criminal para iniciar o proseguir las correspondientes investigaciones.

“Artículo 7º El Gobierno podrá crear los cargos necesarios para el cumplimiento de este Decreto, hacer los traslados presupuestales y abrir los créditos a que ello diere lugar.

“Artículo 8º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, a 24 de octubre de 1976”.

El decreto transcrito viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho y autenticado por el Secretario General del Consejo de Ministros y el Subsecretario General de la Presidencia de la República, y tiene como antecedente el número 2131 de 1976, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, que recibió sentencia de exequibilidad de la Corte, fechada el 4 de noviembre de 1976.

Dentro del término del traslado para intervención ciudadana, la hicieron los señores Tarcisio Roldán Palacio, Humberto Criales de la Rosa, Alvaro Echeverry Uruburu y Rafael Suárez Pineda. Los tres primeros impugnaron todo el decreto y el último sólo el artículo 4º del mismo. Consideran violados los artículos 26, 2º, 55, 58, 120-3, 121 y 170 de la Constitución y aducen como razones principales que el Gobierno, al traspasar el conocimiento de ciertos delitos de la justicia ordinaria a la Penal Militar, quebrantó las reglas sobre separación de las Ramas del Poder; las del debido proceso en cuanto cambió los jueces y procedimientos señalados para delitos cometidos por civiles; sobrepasó las atribuciones que para manejar el estado de sitio se fijan al Gobierno e hizo retroactivas las normas del juzgamiento, especialmente por lo dispuesto en el artículo 4º.

El Procurador General conceptuó que el decreto, con excepción del artículo 4º-2 es igual en su contenido a otros del mismo género dictados en estado de sitio y que fueron declarados exequibles por la Corte, por lo cual el que ahora se estudia debe correr razonablemente la misma suerte. En cuanto, al artículo 4º-2 estima que, por ser retroactivo, viola el debido proceso consagrado en el artículo 26 de la Constitución.

Consideraciones:

1º Es jurisprudencia de la Corte, como lo afirma el Procurador General, que en ejercicio de las facultades especiales que la Constitución otorga al Presidente de la República dentro del estado de sitio, puede asignarse a la Justicia Penal Militar el conocimiento de delitos que en tiempos normales se encuentran adscritos a la justicia ordinaria, si tal medida se estima necesaria para el dominio de la subversión, y, en todo caso, para el restablecimiento del orden. En este sentido pueden mencionarse, como más recientes, los fallos de 10 de julio de 1975, 31 de julio y 11 de diciembre del mismo año, por medio de los cuales fueron declarados exequibles los Decretos legislativos números 1142 y 2407 del año citado. Pero con anterioridad la Corte había tomado posición idéntica, como puede verse en el fallo de 10 de agosto de 1948 y en el de 30 de octubre de 1969, donde se lee:

“Los Tribunales Militares son también creación de la Carta, como la Rama Jurisdiccional (artículo 170 C. N.), y han sido organizados y reglamentados en ley previa. Por lo tanto, coexistiendo con los jueces ordinarios, el simple tránsito de competencia de éstos a aquéllos para juzgar de ciertos delitos en tiempos de estado de sitio, y la aplicación de los procedimientos propios de la justicia castrense, no implica de por sí el traslado de tal competencia a Tribunales ad hoc o extraordinarios ni tampoco el sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo, pues están consignadas en ley preexistente”.

2º Ha sido también jurisprudencia de la Corte que la escogencia y determinación de los medios que se estimen idóneos para el restablecimiento del orden es privativo del Gobierno en desarrollo, no sólo del precepto 121 de la Carta, sino del deber que en todo tiempo le señala el artículo 120-7 de la misma. A la Corte corresponde, cuando deba examinar la legitimidad constitucional de los decretos respectivos, establecer si son conducentes a tal finalidad y guardar conexión con las razones determinantes de la declaratoria de turbación del orden público. Mientras en el cam-

bio de jurisdicción y en el tránsito de procedimientos, cuando se trata de casos como el que se examina, no se violen las reglas del debido proceso, el Gobierno se mantiene dentro de sus atribuciones y no hay transgresión de los artículos 26, 61, 55 y 170 de la Carta, ni de otro alguno.

3ª No puede alegarse válidamente violación de los principios del debido proceso por el solo hecho del traslado de la competencia de los jueces ordinarios a los especiales militares y del consiguiente cambio de procedimientos, porque dentro de estos últimos, los de la Justicia Penal Militar, también se encuentra garantizado el derecho de defensa mediante sus trámites propios compatibles con el procedimiento especial. También sobre este particular ha dicho la Corte, que si las necesidades del orden público demanda aquel cambio, a juicio del Gobierno, si al realizarlo no se derogan leyes sino que sólo se suspenden temporalmente por incompatibles con el estado de sitio, y si, como acaba de apuntarse, tienen relación con las causas de la perturbación, la medida debe tenerse por constitucional.

4ª Confrontando los principios anteriores con las disposiciones que se contienen en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º-1, 5º y 6º del decreto en estudio, se concluye que no violan ningún precepto de la Constitución, pues se limitan a determinar un cambio de competencia para el conocimiento y decisión de delitos contemplados por leyes anteriores y a señalar los procedimientos correspondientes. Se trata, además, de medidas temporales, no solo porque así resulta de su propia naturaleza consignada en el texto 121 de la Carta, sino porque de modo expreso lo determina el artículo 1º del decreto.

5ª Respecto al inciso segundo del artículo 4º especialmente censurado por Rafael Suárez Pineda y que, desde luego, también lo fuera por los impugnadores que consideran viciado de inconstitucionalidad todo el decreto, debe aceptarse, si bien parcialmente, la tacha por las razones que pasan a exponerse:

Es verdad que el legislador puede, en cualquier momento cambiar las normas sobre jurisdicción y competencia o las concernientes a la sustanciación y ritualidad de los procesos así como también lo es que las nuevas reglas entren a regir de inmediato.

De esta manera lo establece expresamente el artículo 6º del Código de Procedimiento Penal y resulta también de lo dispuesto por la Ley 153 de 1887 por lo que puede decirse que esas variaciones en nada vulneran los principios consagrados en la Carta Política, en especial los contenidos en el artículo 26 de la misma.

Pero si bien es cierto que el Congreso no está sujeto a límites ni condiciones al introducir reformas en la competencia y ritualidad de los procesos, no puede decirse lo mismo del Presidente de la República cuando obra dentro de las circunstancias del artículo 121 de la Constitución, porque todas las disposiciones que tome en virtud de las facultades que tal norma le concede están precisamente condicionadas al restablecimiento del orden público.

Y no se ve qué relación con dicha finalidad puedan tener procesos iniciados con anterioridad no sólo al decreto que declaró turbado el orden público sino aun a las causas que perturbaron la tranquilidad nacional.

Porque si bien es cierto que la norma en examen comprende los hechos que determinaron dicha turbación o que tuvieron directa relación con ella no es menos verdad que también abarca otros cometidos en épocas anteriores y que nada tuvieron que ver con esa situación.

Y no vale restringir la interpretación de esa norma para que comprenda sólo los homicidios cometidos por los Agentes del Departamento Administrativo de Seguridad después de la declaratoria del estado de sitio, pues ella es clara en su amplitud, y, de acuerdo con una elemental regla de interpretación, donde el legislador no distingue no le es posible al intérprete distinguir.

Empero, si bien es violatorio del artículo 121 de la Carta cambiar la competencia respecto a los procesos seguidos contra miembros del Departamento Administrativo de Seguridad iniciados con anterioridad a la declaratoria del estado de sitio, no lo es, en cambio, respecto a los que se hubieren comenzado con posterioridad a ésta, respecto a los cuales el Gobierno puede tomar la determinación de atribuirlos a una jurisdicción distinta a la que los venía adelantando.

De ahí que la declaratoria de inconstitucionalidad debe limitarse a la parte final del inciso segundo del artículo cuarto, esto es, a la frase "cualquiera hubiere sido la fecha de su iniciación".

Ninguna objeción merece el artículo 7º que se limita a dotar al Gobierno, de medios para realizar lo dispuesto en el decreto mediante la creación de los empleos exclusivamente administrativos que fueren necesarios y para la apertura de créditos y traslados presupuestales necesarios, los cuales obviamente, deberán someterse en cada caso a la Constitución.

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

Decreto legislativo número 2260 de 24 de octubre de 1976, con excepción de la parte final del inciso 2º del artículo 4º de la que se declara INEXEQUIBLE, que dice: "cualquiera hubiere sido la fecha de su iniciación".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza, Secretario.

Salvedad de voto.

Nos apartamos de la consideración y decisión atinentes a la parte final del inciso 2º del artículo 4º del decreto en examen y que dice: "cualquiera hubiere sido la fecha de su iniciación" cuya declaratoria de inexecutable recibió la mayoría de la Sala; las razones son las siguientes:

1ª Porque como lo dice la ponencia mayoritaria, en parte no objetada y tradicionalmente admitida por la Corte, la escogencia de los medios con que deba conjurarse el estado de perturbación corresponde exclusivamente al Gobierno de acuerdo con los artículos 120-7 y 121 de la Carta, y no a la Corte Suprema. Si en este caso aquél consideró necesario cambiar de jueces y de procedimientos para acelerar el trámite y decisión de negocios por hechos que dieron origen a la perturbación, la medida es constitucionalmente inobjetable.

2ª Porque es también jurisprudencia tradicional de la Corte que las leyes referentes al juzgamiento, es decir, las que determinan el juez y el procedimiento, son de aplicación inmediata. Así lo dispone expresamente la Ley 153 de 1887. Si el Congreso puede tomar esta clase de medidas en tiempo de paz, también puede hacerlo sin quebrantar ningún precepto el Gobierno Nacional

cuando dicta decretos legislativos en estado de sitio. Esto fue precisamente lo que hizo con la disposición final del segundo inciso del artículo 4º, de manera que ella no ofrece vicio de inconstitucionalidad, y por lo mismo consideramos que es executable.

Guillermo González Charry, José Gabriel de la Vega, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Aurelio Camacho Rueda, Alberto Ospina Botero.

Adhiero a la anterior salvedad.

Juan Hernández Sáenz.

Salvedad de voto.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y como consecuencia de la declaratoria de turbación del orden público y del estado de sitio de toda la República hecha mediante el Decreto 2131 de 1976, dictó el Decreto legislativo 2260 el 24 de octubre de 1976, por el cual dispuso trasladar a la Justicia Penal Militar parte de la competencia que el Código de Procedimiento Penal le atribuye a los jueces ordinarios para el conocimiento de algunos delitos comunes cometidos por civiles.

Ese ordenamiento es violatorio del artículo 170 de la Carta porque las Cortes Marciales o Tribunales Militares fueron creados para conocer únicamente "de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio". Como ese texto no condiciona su vigencia a determinado tiempo, sino que se refiere en términos absolutos tanto a los de normalidad jurídica, como a los de estado de sitio, resulta forzoso llegar a la conclusión de que a los consejos de guerra verbales no se les puede atribuir la competencia que el artículo 58 de la Constitución le asigna a los jueces ordinarios.

En el salvamento de voto relacionado con la sentencia que declaró la executable del Decreto legislativo 2193 de 18 de octubre de 1976 se hizo un extenso estudio sobre tal asunto, por cuyo motivo se dan por reproducidos los razonamientos que en ese documento se expusieron.

Julio Salgado Vásquez, José María Velasco Guerrero, Fabio Calderón Botero, Jesús Bernal Pinzón, Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez.

INDICE GENERAL

	Págs.		Págs.
MATRIMONIO			
Sentencia del 22 de enero de 1976.		2032 del Decreto-ley 410 de 1971, por el cual se expidió el nuevo Código de Comercio.	
Es inexecutable el Decreto 1296 de 1975, "por el cual se adicionan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975".		Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	333
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	307	ESTADO DE SITIO	
Salvamento de voto de los Magistrados doctores González Charry, Sarria, Sarmiento Buitrago, Esguerra Samper, Estrada Vélez, Romero Soto, Gnecco C., Gaviria S., Bernal P., Barrera D., Gómez V.	312	Sentencia del 11 de marzo de 1976.	
FONDO Y BANCO GANADERO			
Sentencia del 17 de febrero de 1976.		Es constitucional el Decreto legislativo 370 de 1976, "por el cual se dictan medidas de orden público".	
Es executable la Ley 42 de 1971.		Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	338
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	314	SUPERINTENDENCIAS	
Salvamento de voto de los Magistrados doctores Arboleda V., Alario D'Filippo, Sarmiento, De la Vega, Benavides, Esguerra, Luna, Murcia, Camacho, Córdoba y Bernal	319	Sentencia del 18 de marzo de 1976.	
BOGOTA, DISTRITO ESPECIAL Y CAPITAL DE CUNDINAMARCA			
Sentencia del 17 de febrero de 1976.		Exequibilidad del artículo 288 del Decreto 410 de 1971.	
Es executable el fragmento del artículo 1º del Decreto 3133 de 1968, "por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá", en cuanto dispone que Bogotá "seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca".		Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	341
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	321	INEPTITUD DE LA DEMANDA	
SISTEMA NACIONAL DE SALUD			
Sentencia del 17 de febrero de 1976.		Sentencia del 18 de marzo de 1976.	
Son executable los literales a) y e) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973.		No es el caso dictar sentencia de fondo en el presente negocio.	
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	326	Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	344
NORMAS PROCEDIMENTALES EN MATERIA TRIBUTARIA			
Sentencia del 17 de febrero de 1976.		ESTADO DE SITIO	
Es executable el artículo 26 del Decreto extraordinario 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".		Sentencia del 18 de marzo de 1976.	
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	329	Es constitucional el Decreto 429 de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".	
CODIGO DE COMERCIO			
Sentencia del 11 de marzo de 1976.		Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	345
Son executable los artículos 913, 914, 931, 1033, 1189, 1199, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031 y		ESTADO DE SITIO	
		Sentencia del 22 de abril de 1976.	
		Es constitucional el Decreto 543 de 1976, "por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento", acto que se cñe a los requisitos de forma y de fondo que prescribe la Constitución.	
		Magistrado ponente: doctor De la Vega.....	347
		Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado V.	348
		ESTADO DE SITIO	
		Sentencia del 22 de abril de 1976.	
		Exequibilidad del Decreto 591 de 1976.	
		Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	356
		Salvamento de voto del doctor Julio Salgado Vásquez	357

	Págs.		Págs.
ESTADO DE SITIO		ESTADO DE SITIO	
Sentencia del 22 de abril de 1976.		Sentencia del 13 de mayo de 1976.	
Exequibilidad del Decreto 528 de 1976, "por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".		Constitucionalidad del Decreto 617 de 1976.	
Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	364	Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	396
Salvamento de voto del Magistrado doctor Julio Salgado Vásquez	366	Salvamento de voto del Magistrado doctor Julio Salgado Vásquez	397
Salvamento de voto del Magistrado doctor Gustavo Gómez V.	373	Salvamento de voto de los doctores Velasco G., Bernal P., Barrera D., Luna G., Alario D'Filippo	397
ESTADO DE SITIO		ESTADO DE SITIO	
Sentencia del 29 de abril de 1976.		Sentencia del 13 de mayo de 1976.	
Constitucionalidad del Decreto 627 de 1976.		Constitucionalidad del Decreto 814 de 1976.	
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	376	Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	398
Salvamento de voto del doctor Julio Salgado V.	377	Salvamento de voto del doctor Julio Salgado Vásquez	399
ESTADO DE SITIO		ESTADO DE SITIO	
Sentencia del 29 de abril de 1976.		Salvamento de voto de los doctores José María Velasco, Bernal P., Barrera D., Alario D'Filippo, Gómez V.	399
Es constitucional el Decreto legislativo número 653 de 1976.		CONGRESO	
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	378	Sentencia del 20 de mayo de 1976.	
Salvamento de voto del doctor Julio Salgado V.	379	Exequibilidad del Decreto 2821 de 1974.	
ESTADO DE SITIO		Magistrado ponente: doctor Sarmiento B.....	401
Sentencia del 5 de mayo de 1976.		CESANTIAS	
Constitucionalidad del Decreto legislativo 541 de 1976.		Sentencia del 3 de junio de 1976.	
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	380	Exequibilidad de los artículos 1º y 3º de la Ley 52 de 1975.	
Aclaración de voto del doctor Luis Enrique Romero S.	381	Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	405
Salvamento de voto del doctor Aurelio Camacho Rueda	381	Salvamento de voto del Magistrado doctor Hernández Sáenz	409
Salvamento de voto del doctor Julio Salgado V.	382	Salvamento de voto de los Magistrados doctores Julio Salgado V., Alario D'Filippo, Barrera D. y Luna Gómez	415
Aclaración de voto del doctor Juan Manuel Gutiérrez L.	384	Salvamento de voto de los doctores Gutiérrez L., Córdoba M., Gómez V., Esguerra Samper.....	419
Aclaración de voto del doctor José Eduardo Gneco C.	384	INVERSION EXTRANJERA EN BANCOS COMERCIALES EN EL SECTOR DE LOS SEGUROS Y DEMAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.	
Salvamento de voto de los doctores Velasco G., Bernal P., Barrera D., Alario D'Filippo.....	385	Sentencia del 16 de junio de 1976.	
Salvamento de voto del doctor Gómez V.....	385	Exequibilidad de los artículos 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley 55 de 1975 "por la cual se dictan disposiciones sobre inversión extranjera en bancos comerciales; en el sector de los seguros sociales y demás instituciones financieras".	
PLATAFORMA CONTINENTAL		Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	
Sentencia del 13 de mayo de 1976.		420	
Inexequibilidad del artículo 2º de la Ley 9ª de 1961.		Salvamento de voto de los Magistrados doctores Gómez V., Mendoza y Mendoza, Salgado V., Córdoba M., Esguerra S.....	
Magistrado ponente: doctor Sarmiento B.....	388	431	
ESTADO DE SITIO		SUPERINTENDENCIAS	
Sentencia de 13 de mayo de 1976.		Sentencia del 24 de junio de 1976.	
Constitucionalidad del Decreto 756 de 1976.		Exequibilidad del Decreto 125 de 1976, "por el cual se modifica la estructura de la Superinten-	
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	391		
Salvamento de voto del doctor Salgado Vásquez	393		

Págs.

Págs.

dencia Bancaria, se suprimen unos cargos y se distribuyen funciones.
Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry... 436

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Sarmiento B., Sarria... 452

ESTATUTO PROCEDIMENTAL EN MATERIA TRIBUTARIA

Sentencia del 8 de julio de 1976.
Exequibilidad del artículo 19 del Decreto 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega... 454

ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

Sentencia del 15 de julio de 1976.
Inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adopta como ley el artículo 1º del Decreto legislativo número 2453 de 1954 (agosto 20), "por el cual se suprimen varios Municipios y se anexa su territorio al de Tunja", que dice: "Suprimense los Municipios de Cucaita, Chivatá, Motavita, Oicatá, Sora y Soracá, en el Departamento de Boyacá y anéxanse política y administrativamente sus territorios al Municipio de Tunja en calidad de Corregimientos".
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago... 458

CONTRATOS O CONVENIOS Y TRATADOS O CONVENIOS

Sentencia del 15 de julio de 1976.
1º Respecto del artículo 2º de la Ley 24 de 1959, estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia del 3 de julio de 1975, que declara su exequibilidad.
2º Es exequible el artículo 5º de la mencionada Ley 24 de 1959.
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria... 461

ESTATUTO DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

Sentencia del 15 de julio de 1976.
Inexequibilidad del artículo 7º del Decreto 1260 de 27 de julio de 1970, "por el cual se expide el estatuto del registro del estado civil de las personas".
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega... 467

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Giraldo Z. y Hernández Z... 470

NACIONALIZACION DE LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA

Sentencia del 22 de julio de 1976.
Exequibilidad de la Ley 43 de 1975, "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarias; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones", excepto el fragmento del ler. in-

ciso del artículo 8º que dice: "A partir del 1º de octubre de 1975 y", palabras que son inexequibles, lo mismo que el parágrafo 2º del mismo artículo 8º, en cuanto dispone del producto de la participación en el impuesto a las ventas causado con anterioridad al 11 de diciembre de 1975.
Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega... 467

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA

Sentencia del 29 de julio de 1976.
Exequibilidad de los artículos 3º y 37 de la Ley 1ª de 1972, "por la cual se dicta un estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia".
Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria... 474

ESTADO DE SITIO

Sentencia del 5 de agosto de 1976.
Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1263 de 1976, "por el cual se declara restablecido el orden público y se levanta el estado de sitio en todo el territorio nacional".
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago... 477

Salvamento de voto de los doctores Guillermo González Charry, Gnecco C., Luna Gómez, Camacho R., Giraldo Z., Serrano A. y Bernal P... 481

Salvamento de voto del doctor Salgado V... 481

CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

Sentencia del 12 de agosto de 1976.
Inexequibilidad del literal g) del artículo 27 del Decreto 062 de 1976 en cuanto faculta a la Dirección General de la Seguridad Social para "asistir por derecho propio a los Consejos, Juntas Directivas o Directorios" de las Cajas de Compensación Familiar y de las Asociaciones de Cajas.
Segundo. Son inexequibles los literales d), e) y g) del artículo 28 del Decreto 062 de 1976 que dicen:
"d) Aprobar o improbar las actas de las asambleas de afiliados y las de los organismos directivos de las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas;
"e) Aprobar o improbar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar;
"g) Escoger de ternas elaboradas por las asambleas de afiliados el Revisor Fiscal para las Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones de Cajas".
Tercero. Es inexequible el literal f) del artículo 28 del mismo Decreto en cuanto faculta a la División de Estudios y Control de la Seguridad Social para "aprobar o improbar, previo concepto de la Oficina de Planeación y Economía Laboral las solicitudes de las empresas en lo referente a exoneración del pago de subsidio familiar".
Cuarto. Es inexequible el literal i) del mismo artículo 28 en cuanto faculta a la División de Estudios y Control de la Seguridad Social para "aprobar o improbar... toda clase de negociaciones de bienes de propiedad... de las Cajas

	Págs.		Págs.
de Compensación Familiar o Asociaciones de Cajas".		3º y el párrafo de los mismos artículos y decreto mencionados.	
Quinto. Es inexecutable el literal f) del artículo 30 del Decreto 062 de 1976 que dice: "Estudiar y tramitar las solicitudes de pago directo de subsidio familiar".		Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	501
Sexto. Es inexecutable el literal g) del mismo artículo 30 en cuanto faculta a la Sección de Control de Cajas de Compensación Familiar, para "estudiar y tramitar las solicitudes que presenten las empresas en lo referente a la exoneración del pago de subsidio familiar".		ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	
Séptimo. Son inexecutablees: la parte del literal e) del artículo 28 que dice: "y las que formulen los empleadores que quieran constituirse en aseguradores de sus trabajadores".		Sentencia de agosto 26 de 1976.	
El literal f) del artículo 27 del mismo Decreto. Los literales a), b), c) e i) del artículo 30; y los literales a) y b) del artículo 32 del mismo Decreto.		Inexecutableidad del inciso 2º del artículo 14 del Decreto 148 de 1976.	
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	483	Magistrado ponente: doctor Sarmiento Buitrago	504
Salvamento de voto del doctor Luis Sarmiento Buitrago	488	PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO	
Salvamento de voto del doctor Gnecco C.....	489	Sentencia del 2 de septiembre de 1976.	
ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION		1. Es executable la parte demandada del artículo 1º de la Ley 23 de 1974, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias".	
Sentencia del 19 de agosto de 1976.		2º Son executablees, por así haberlo resuelto esta corporación, en sentencia del 5 de junio de 1975 y 17 de febrero, 20 de mayo y 8 de julio de 1976, los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 1º y los artículos 19, 26 y 28 del Decreto 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".	
1º Son executablees los artículos 2º, 3º, 27, literales a), b), c), e) h) e i); 28, literales a), b), c), h), j), k), l), m., n) y o); 30, literales d), e) y j) y 32, literales c), d), e), f), g) y h) del Decreto 62 de 1976.		3º Son executablees el inciso 1º del artículo 1º y los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º (solamente en sus incisos 1º y 2º, 3º y 5º), 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 (solamente en sus incisos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º), 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 (solamente en sus incisos 1 y 2), 45, 46, 47 y 48 del Decreto 2821 de 1974, "por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria".	
2º Es inexecutable el literal d) del artículo 27 del mismo Decreto.		4º Son inexecutablees el inciso 2º y el inciso 3º en la parte que dice: "Si, por el contrario..." del artículo 44 del citado Decreto 2821, en cuanto grava con impuesto de ganancias ocasionales a sucesiones abiertas entre el 1º de octubre y el 20 de diciembre de 1974.	
3º En cuanto a los artículos 27 en sus literales f) y g); 28, literales d), e), f), g) e i); 30, literales a), b), c), f), g) e i); y 32, literales a), y b) estése a lo resuelto en sentencia del 12 de agosto de 1976.		Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega	506
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago	490	VIA GUBERNATIVA	
COOPERATIVAS		Sentencia del 2 de septiembre de 1976.	
Sentencia del 19 de agosto de 1976.		Inexecutableidad del artículo 5º del Decreto 577 de 1974.	
Inexecutableidad de los artículos 7º y 14 del Decreto 1598 de 1963, a excepción del párrafo 1º del artículo 7º que dice: "El trabajo en las cooperativas debe estar a cargo preferentemente de los mismos socios", el cual se declara executable.		Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria....	517
Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry	495	Salvedad de voto de los Magistrados doctores González Ch., Camacho R., Argáez C., Romero S., Serrano A., Salgado V., Gómez V.....	521
Salvamento de voto de los Magistrados doctores Sarmiento, Uribe, Gutiérrez L.....	497	DIETAS PARLAMENTARIAS	
Salvamento de voto del doctor Uribe H.....	500	Sentencia del 3 de septiembre de 1976.	
RELACIONES INTERNACIONALES		Constitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 18 de 1974. Inhibición por las razones contenidas en la parte motiva sobre la impugnación de los artículos 3º y 4º de la misma Ley.	
Sentencia del 26 de agosto de 1976.		Conjuez ponente: doctor Guillermo López Guerrero	523
1º Declara inexecutable el inciso 2º del artículo 115 del Decreto extraordinario número 150 de 1976 en la parte que dice: "o internacional".		Salvamento de voto de los doctores Vicente Arenas, Arriaga A., Estrada M., Leal M., Noguera L., Suárez de Castro	530
2º Son executablees el resto del inciso 2º, el inciso			

Págs.

Págs.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO

Sentencia del 28 de octubre de 1976.
 Exequibilidad del artículo 3º del Decreto 148 de 1976.
 Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria.... 531

DERECHO DISCIPLINARIO

Sentencia del 21 de octubre de 1976.

1º Exequibilidad del artículo 97, numeral 3º, del Decreto 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a la sanción de destitución de los mismos funcionarios por faltas disciplinarias, pero únicamente cuando la destitución tenga por fundamento la mora en la tramitación de las acciones de inexecuibilidad contempladas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia, y se declara inexecutable en relación con las demás faltas disciplinarias, en cuanto ellas impliquen la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Tribunal Disciplinario.

2º Es executable el artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que dice: "Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia...", pero únicamente cuando la destitución tenga por fundamento la mora en la tramitación de las acciones de inexecuibilidad contempladas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia, y se declara inexecutable en relación con las demás faltas disciplinarias, las cuales no pueden ser sancionables por el Tribunal Disciplinario con la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

3º Es inexecutable el artículo 97, numeral 3º, del Decreto extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, porque tales funcionarios solamente pueden ser destituidos por el Senado y la Corte Suprema de Justicia.

4º Es executable el artículo 7º de la Ley 20 de 1972, en la parte que dice: "Conocer en única instancia de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra... los Consejeros de Estado... el Procurador General de la Nación", pero dicha competencia queda restringida a la aplicación de las sanciones de multa y suspensión del cargo.

Magistrado ponente: doctor Julio Salgado Vásquez 537

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Camacho R., De la Vega, Esguerra S., Gnecco C., Hernández S., Murcia B., Noguera L., Ospina B., Sarmiento B., Sarria, Uribe H..... 542

Añadición de voto del doctor Juan Manuel Gutiérrez L. 545

I.C.S.S.

Sentencia del 4 de noviembre de 1976.

Primero. Estése a lo resuelto por esta corporación en sentencia de 28 de octubre de 1976 que declaró executable el artículo 3º del Decreto 148 del 27 de enero de 1976, "por medio del cual se

reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales".

Segundo. No es el caso de dictar pronunciamiento sobre inexecuibilidad del literal a) del artículo 1º del Decreto 658 de 1974, por sustracción de materia, pues dicho Decreto fue derogado por el artículo 67 del Decreto 62 de 1976.

Tercero. Son executables el artículo 5º, numeral 2º, del Decreto 3136 del 26 de diciembre de 1968, "por el cual se reorganiza el Ministerio de Trabajo", y el artículo 1º, ordinal a) del Decreto 62 del 16 de enero de 1976, "por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", en cuanto denominan al Instituto Colombiano de Seguros Sociales establecimiento público y lo clasifican como tal "establecimiento público".

Cuarto. Es executable el artículo 12, literal d) del Decreto 148 del 27 de enero de 1976, "por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales", en la parte que dice: "En los estatutos se clasificarán los servidores del Instituto en empleados públicos y en trabajadores oficiales".

Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 546

ESTADO DE SITIO

Sentencia del 4 de noviembre de 1976.

Exequibilidad del Decreto 2131 de 1976, "por el cual se declara la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional".

Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria.... 551

Salvedad de voto de los Magistrados doctores González Charry, Gnecco C., Luna Gómez, Giraldo Z., Camacho R., Serrano A., Romero S., Bernal P..... 553

Salvamento de voto de los Magistrados doctores Salgado V., Gómez Velásquez... 554

REMUNERACION DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL

Sentencia del 28 de octubre de 1976.

Estése a lo dispuesto en sentencia del 3 de septiembre de 1976.

Magistrado ponente: doctor César Gómez Estrada 558

REMUNERACION DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL

Sentencia del 28 de octubre de 1976.

Estése a lo dispuesto en sentencia de 3 de septiembre de 1976.

Magistrado ponente: doctor José Antonio León Rey 566

ESTADO DE SITIO

Sentencia del 25 de noviembre de 1976.

Exequibilidad del Decreto legislativo 2189 de 1976, por el cual se hacen unos contracréditos y se abre un crédito adicional en el presupuesto de gastos de la actual vigencia por razones de orden público.

Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 560

	Págs.		Págs.
ESTADO DE SITIO			
Sentencia del 2 de diciembre de 1976.			
Exequibilidad del artículo 74 del Decreto 250 de 1970.			
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento B...	566	Constitucionalidad del Decreto 2193 de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.	579
ESTADO DE SITIO			
Sentencia del 18 de noviembre de 1976.			
1º Son exequibles los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º y 7º del Decreto 2132 del 7 de octubre de 1976, "por el cual se dictan medidas de orden público y a su restablecimiento".			
2º Es inexecutable el artículo 5º del mismo Decreto 2132 de 1976.			
Magistrados ponentes: doctores José Gabriel de la Vega y Alvaro Luna Gómez ...	569	Salvamento de voto de los doctores Salgado Vásquez, Luna G., Gómez V.....	581
Salvamento de voto de los Magistrados González, De la Vega, Sarria, Sarmiento B., Camacho R., Ospina B. y Murcia B.	572	Salvamento de voto de los Magistrados doctores Velasco G., Bernal P., Calderón B....	586
Salvamento de voto de los doctores Salgado V., Gómez V.	574	ESTADO DE SITIO	
Sentencia del 2 de diciembre de 1976.			
Constitucionalidad de los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto 2194 del 18 de octubre de 1976, por medio del cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público, y se declara inexecutable el artículo 2º del mencionado Decreto.			
Magistrados ponentes: doctores Eustorgio Sarria y Julio Salgado V.	577	Sentencia del 2 de diciembre de 1976.	
Salvamento de voto de los doctores De la Vega, González, Sarria, Sarmiento, Gnecco, Murcia B.	578	Son constitucionales los artículos 1º, 2º, 5º y 6º del Decreto 2195 de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público", y son inexecutable los artículos 3º y 4º del mencionado Decreto.	
ESTADO DE SITIO			
Sentencia del 2 de diciembre de 1976.			
Magistrados ponentes: doctores José Gabriel de la Vega y Luna Gómez ...			
592			
Salvamento de voto de los doctores De la Vega, Sarmiento B., González Ch., Sarria, Esguerra, S., Murcia B.			
594			
ESTADO DE SITIO			
Sentencia del 9 de diciembre de 1976.			
Exequibilidad del Decreto 2260 de octubre de 1976, con excepción de la parte final del inciso 2º del artículo 4º de la que se declara inexecutable, que dice: "...cualquiera hubiere sido la fecha de su iniciación"			
595			
Salvedad de voto de los doctores González Ch., De la Vega, Sarria, Sarmiento B., Camacho R., Ospina B.			
598			
Salvedad de voto de los doctores Salgado V., Velasco G., Calderón B., Bernal P., Gómez V., Luna G.			
598			

INDICE ANALITICO ALFABETICO

	Págs.		Págs.
ACTIVIDAD BANCARIA. Es de servicio público. La actividad bancaria, tanto la oficial como la privada, es una actividad de servicio público. A falta de una definición legal, ha dicho la Corte, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia 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. Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo. (Sentencia Sala Plena, 6 de junio de 1972). (Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)	420	llamado régimen general de las Intendencias y Comisarias. (Fallo de julio 29 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)	481
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA. —El artículo 2º, inciso 1º, del Acto legislativo 1 de 1968 definió como entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o distritos municipales, en que se dividen aquéllos y éstas. (Artículo 5º de la C. N.). El artículo 3º del mismo Acto legislativo dispuso: a) que las intendencias y comisarias quedan bajo la inmediata administración del Gobierno; b) que corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran. Esta es la norma de carácter general, o sea, aplicable a todas las intendencias o comisarias. (Artículo 6º de la C. N.). Respecto del Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como de las restantes porciones insulares del territorio nacional, el citado artículo 3º, en su inciso 2º, establece una normación especial "para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural...". La supresión del Municipio de San Andrés, dispuesta por el artículo 3º de la Ley 1ª de 1972, encaja dentro de las pautas del artículo 6º de la Constitución, ya que tal medida hace parte de la organización o régimen administrativo del Archipiélago, que la misma ley, como se ha visto, califica de "Intendencia Especial". La creación en la Isla de San Andrés, parte integrante de la Intendencia, de un Juzgado Promiscuo Territorial y de una Fiscalía Promiscua, son actos que hallan su fundamento constitucional en lo previsto en el inciso 1º del artículo 6º de la Carta, o sea, en lo que se ha		ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES. Les corresponde la supresión de municipios. —La facultad de suprimir municipios en los Departamentos, así no llenen éstos algunas de las exigencias legales, es competencia exclusiva de las Asambleas respectivas, por iniciativa propia que el legislador no puede asumir. (Fallo de julio 15 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago)	458
		AUTORIDAD JUDICIAL. Su fuente es la ley. —El artículo 58 de la Constitución dispone que "la Corte Suprema, los Tribunales Superiores y de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley, administran justicia. El Senado ejerce determinadas funciones judiciales. La justicia es un servicio público de cargo de la Nación". Esta norma, en esencia, y en su primera parte, consagra el mismo precepto que adoptó la Constitución de 1886, en su artículo 60; del cual opinaba el señor Samper que lo sustantivo de él está en considerar a la ley como fuente de la autoridad 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 dos altos Tribunales: el Senado y la Corte Suprema de Justicia; y también el Consejo de Estado en lo contencioso administrativo". (Derecho Público Interno. Tomo II, página 127. Bogotá, 1951). (Fallo de marzo 11 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)	338
		BOGOTA, DISTRITO ESPECIAL Y CAPITAL DE CUNDINAMARCA. La Corte reitera su doctrina del fallo de septiembre 4 de 1969. —Entre departamentos y municipios (ordinarios o de régimen especial), no existe la contraposición que se pretende. Al contrario, unos y otros pueden ejercer cometidos concordados y aun sobrepuestos en la acción administrativa general, siempre que se respeten las condiciones mínimas que para el funcionamiento de cada entidad exige la Carta y que se proceda conforme a la ley o, en ciertos casos, con arreglo a las ordenanzas departamentales. En respaldo de esta observación se tiene que el artículo 196 de la organización constitucional (artículo 63 A. L. 1 de 1968), prevé una gama variada de municipios que pueden actuar en el	

Págs.

Págs.

orden departamental, con diversas categorías, "de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica", bajo distinto régimen para su administración, según lo establezca y señale el legislador.

Es así como "para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación a las autoridades municipales en dicha organización", siendo de competencia de las asambleas, "a iniciativa del gobernador, y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas" (artículo 198, inc. 2).

En el mismo género de ideas, con la preocupación de dar variedad a los distritos que hacen parte de un mismo departamento, previene el inciso 3 del artículo 198: "La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran".

Dentro de las orientaciones descritas, así consagra una categoría más de municipios con mayor importancia de la que revisten las apuntadas en el artículo 198, y en grado de mayor excepción, encaja el ordenamiento singularísimo que el artículo 199 permite a la ley reglamentar para el Distrito Especial de Bogotá.

Los artículos 198 y 199 C. N. armonizan cabalmente y con ambos casa la parte final del artículo 1º, acusada, y a cuyas voces Bogotá, capital de la República, "seguirá siendo capital del Departamento de Cundinamarca".

(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente doctor José Gabriel de la Vega).....

321

COMISION ESPECIAL PERMANENTE. Funciones. La Ley 43 erige en servicio público nacional una actividad primaria del Estado. Su expedición no estaba sujeta al trámite del artículo 80 constitucional. — El artículo 80 confiere a una comisión especial permanente la función de dar primer debate a los proyectos de ley que, por iniciativa del Gobierno y conforme al artículo 76-4 del Estatuto constitucional, 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". El propio texto indica la manera como debe formarse la Comisión del Plan y procederse para dar vado a propuestas parlamentarias de inversión o de servicios que en él puedan incluirse; los estudios de factibilidad que la respalden; oposición del Gobierno y su trámite, lapso para decidir; pérdida de conocimiento por la comisión al cabo de cinco meses sin resolver y traslado a la Cámara de Repre-

sentantes; conocimiento del Senado, y a falta de decisión por éste, posibilidad para el Gobierno de poner el plan en vigencia mediante decretos con fuerza de ley. El artículo 76-4, al describir los planes de desarrollo económico y social, con su aditamento muchas veces complementario de obras públicas, los define en mucho: señala su materia, que ha de ser esencialmente económica y social, esto es, referente a la producción, distribución y consumo nacional de la riqueza pública o privada, y, en suma, al fomento y dirección de la economía nacional, con mejor distribución de bienes y posibilidades de vida entre los asociados; todo ello en busca de metas adecuadas a través de medios idóneos y de prioridades en el tiempo y el espacio, etc. De conformidad con el inciso último del artículo 79, la ley también debe determinar bajo el mismo procedimiento del artículo 80, a iniciativa del Gobierno, "los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan" (artículo 182).

Y con arreglo al citado inciso del artículo 79, el treinta por ciento de los recursos ordinarios de la Nación, a tenor del inciso 3 del artículo 182, "se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población", siguiendo la ley respectiva los trámites del artículo 80.

Ahora bien: la Ley 43 se limita a erigir en servicio público nacional una actividad primaria del Estado, que concierne a todos los habitantes del país, indispensable a la civilizada existencia de éste y que a la Nación corresponde normalmente atender, como, verbi gracia, le compete satisfacer las necesidades atinentes a la defensa o a la policía nacionales. El Estado colombiano ha venido prestando el servicio de educación, pese a su carácter fundamental y genérico, de manera fragmentaria, dejando buena parte de su manejo y pago a las diversas entidades geográficas y políticas que lo integran. Para corregir esta anomalía, y sin vedar que los gobiernos seccionales contribuyan al mismo fin, la Ley 43 nacionaliza la educación primaria y secundaria impartidas oficialmente y al efecto de los preceptos respectivos; lo cual incumbe con toda regularidad al Congreso, en ejercicio de su competencia primerísima de "hacer las leyes", y regular el servicio público (artículos 76 y 76-10 C. N.), sin desmedro de la Constitución.

Pero el acto acusado no fija planes de desarrollo económico y social o de obras públicas, según el esquema ya puntualizado que de ellos traza el artículo 76-4 de la Carta; por lo cual, visto desde este ángulo, no se halla comprendido entre los que requieren la tramitación peculiar que impone con minucia el artículo 80 del Código institucional.

Págs.

Págs.

Tampoco representa la Ley 43 un instrumento legislativo de los enfocados en el inciso segundo del artículo constitucional 182, porque lejos de señalar servicios entre la Nación y las entidades territoriales, regula la manera de que los oficiales y relativos a educación primaria y secundaria queden al solo cargo del Estado, en un lapso de cinco años; porque no señala porcentaje alguno de los ingresos ordinarios de la Nación para ser distribuido entre departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para servir sus necesidades de ellos, acomodando tal reparto a ningún género de "planes y programas". Y como las leyes que tengan los objetos señalados, debe, según el artículo 79 (inciso final), someterse a los requisitos de procedimiento contemplados en el artículo 80 la 43 de 1975 no pudo violar éste, pues su contexto no se acomoda a esa clase de ordenamientos.

En fin, la Ley 43 no distribuye ingresos generales de la Nación, sino que decreta asignaciones tomadas del producto de un impuesto especial, el de ventas, para sufragar los gastos educativos ocasionados por las enseñanzas primaria y secundaria a que dicha ley se contrae. De consiguiente, el inciso final del artículo 79 de la Carta no cobijaba tal proyecto que se convirtió en la ley que hoy se ataca en acción de inexecutable.

El cargo sobre desconocimiento del artículo 80 en relación con los textos 76-4, 182 y 79 de la Carta, carece de sostén.

(Fallo de julio 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).....

474

CONFISCACION. Concepto. Clases. — El artículo 34 de la Constitución, en forma breve y concisa, declara: "No se podrá imponer pena de confiscación".

La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el despojo, sin compensación, que da por resultado la pérdida de los bienes confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo.

La confiscación puede ser **directa** o **indirecta**. Es decir, que puede ser el resultado del apoderamiento inmediato, material, de la propiedad privada por los agentes de la Administración, o puede ser también el resultado de una serie de actos u operaciones administrativos que obedezcan a una interpretación arbitraria o caprichosa de la ley.

En síntesis, la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa justa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión del patrimonio de una persona.

Estimar, como lo hace el actor, que el caso de venta de las acciones bancarias por razón de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 55 y del pago del impuesto establecido en la legislación tributaria del país, equivale a una confiscación, es darle a ésta un sentido jurídico y económico que no tiene; y que, obviamente, dejaría sin piso constitucional el sistema impositivo nacional. (Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).....

420

CONGRESO. Tiene competencia para derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiera la emergencia económica o social.— "El efecto de la inexecutable, ha dicho la Corte, es dejar sin validez la norma que pugna con la Constitución, o sea que no puede continuar ejercitándose porque queda excluida del orden jurídico". (Sentencia de junio de 1975).

Sin embargo, el propio constituyente concede al Congreso competencia suficiente para derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiera la emergencia económica o social, en todo tiempo y a iniciativa propia. (Artículo 122, inciso 3 final). Lo que se predica del legislador ordinario es aplicable al extraordinario con facultad para ello (artículo 76-12).

En estas circunstancias la inconstitucionalidad de una norma por contrariar el artículo 122 de la Carta, no impide al legislador expedirla nuevamente, con independencia de consideraciones referentes a la situación de emergencia.

(Fallo de mayo 20 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago).....

401

CONTRATO DE COMPRAVENTA MERCANTIL. El procedimiento para dar evasión rápida a las controversias está acorde con las garantías del debido proceso.

Dada la naturaleza del contrato de compraventa mercantil, las normas impugnadas a que se refieren los artículos 913, 914, 931 y 2026 a 2032 del Código de Comercio, señalan un procedimiento acorde con ella que permite dar evasión rápida a las controversias que sobre el particular puedan suscitarse y que recaen de modo exclusivo sobre la calidad y condiciones de uso de las distintas mercaderías objeto de tal contrato. La intervención del juez civil y ordinario está dispuesta, no sólo en cuanto ella es procedente para la designación de los expertos, sino también para la calificación definitiva del respectivo dictamen; y, además, el artículo 2032 claramente establece que "la decisión del juez en uno y otro caso será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo, la cual se tramitará por el superior como la de los autos interlocutorios". Y agrega: "Una vez en firme la decisión del juez o la del superior, en su caso, ésta, producirá todos los efectos de los fallos judiciales".

Por tanto, cuando la ley define dicho procedimiento, el poder público se ejerce en los términos que la Constitución establece, todo en armonía con lo previsto en el artículo 2º. Con ello no se causa molestia a persona alguna, ni menos se la somete al tratamiento vedado en el artículo 23 de la Carta.

Y en cuanto al **debido proceso**, garantía que emana del artículo 26 del mismo estatuto, éste es evidente, o en otros términos, sí existe, tal como lo anota el Ministerio Público. El presunto responsable en la relación contractual mercantil de que se trata, tiene oportunidad para explicar y defender su derecho, para hacerlo valer y, finalmente, obtener decisión.

(Fallo de marzo 11 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria).....

333

Págs.

Págs.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CORTE.

Si la función fundamental de la Corte Suprema, como Tribunal constitucional, es interpretar los preceptos de la Carta frente a la ley, es obvio que para el cumplimiento de su función también deba interpretar la ley a fin de que el conjunto de su articulado produzca los efectos buscados por el legislador.

(Fallo de mayo 20 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 401

DERECHOS ADQUIRIDOS. Su violación por retroactividad de la ley.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOCTOR Juan Hernández Sáenz.—La merma intempestiva y recóndita en el patrimonio de las gentes que puede causarse por el solo hecho de que un proyecto aprobado por el Congreso llegue a perfeccionarse como ley al ser sancionado, viene a desconocer la garantía a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles que el artículo 30 de la Constitución consagra en favor de los gobernados y, por ende, quebranta dicho texto constitucional.

(Fallo de junio 3 de 1976, sobre la Ley 52 de 1975) 409

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS. El artículo 11 se refiere a las personas naturales.—El artículo 11 de la Carta, tercero del Acto legislativo de 1936, reconoce a los extranjeros:

a) Los derechos civiles que se conceden a los colombianos; mas la ley, por razones de orden público, puede subordinar a condiciones especiales, o negarles el ejercicio de determinados derechos civiles;

b) Las garantías o derechos cívicos o públicos, concedidos a los nacionales en el territorio de la República, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Les niega el disfrute de los derechos políticos. Siguiendo el criterio dominante en la época, el artículo 11 admite la división de los derechos humanos en tres clases: 1. Políticos. 2. Públicos o cívicos, y 3. Civiles. Todos ellos son manifestaciones de la libertad humana en sus diversos aspectos, y por eso se les llama, indistintamente, derechos o libertades. Pero su validez, de modo principal en los órdenes social y legal, ha dejado de ser absoluta.

El Acto legislativo de 1936, artículo 5º, acogió el sistema de la igualdad jurídica, desechando el vigente hasta entonces de la reciprocidad legislativa. Es la norma de derecho común; porque para casos excepcionales, por motivos o razones de orden público, de defensa del interés nacional, se autoriza al legislador para negar al extranjero el goce de determinados derechos civiles o para subordinar su ejercicio a condiciones especiales. (Consúltase Caicedo Castilla. Derecho Internacional Privado. Tomo I, número 105).

Apenas se habrá de memorar que el artículo 11 refiérese a derechos o garantías del individuo extranjero, es decir, a la persona natural, y no a la persona jurídica, que es una ficción legal. Para ésta, la Constitución manda lo pertinente en el artículo inmediato posterior: el 12. Sería descabellado, por lo menos, pretender investir

de los atributos humanos de la libertad a las empresas comerciales e industriales que se organizan en país extraño de acuerdo con el régimen legal propio, y perviven para obtener un lucro mercantil.

Por tanto, si de éstas se trata, mal puede invocarse, exclusivamente, la norma igualitaria del artículo 11 para alegar quebranto constitucional respecto de las sucursales de bancos extranjeros establecidas en el país, con antelación a la Ley 55 de 1975. Lo cual no excluye el que este último precepto (el 12) se deba relacionar con el del artículo 11, para definir el justo trato que el capital y la inversión foráneos merecen frente al régimen jurídico previsto en la Carta.

Cierra esta interpretación del artículo 11 constitucional el obligado comentario acerca de la noción de "orden público" que trae el inciso 1º del mismo.

No se refiere al "orden público político" como lo sugiere el actor. Se refiere sí al "orden público civil". La disposición habla —dice Tascón— de "razones de orden público"; esta frase —explica a continuación— no está tomada en el sentido de paz o tranquilidad nacional, sino en el de "orden público civil", que es un concepto más amplio. (Derecho Constitucional Colombiano, 1939, página 60).

Con seguridad, se trata del orden público vinculado al derecho de propiedad privada y su ejercicio individual, con base en el postulado de la primacía del interés social, que domina la teoría y la praxis de la organización jurídico-económica nacional. (Artículo 30 y 32 de la Constitución). Por consiguiente, su normación legal trasciende de modo permanente, a la inversa de la que provoca el estado excepcional de perturbación del orden público político, que está limitada por la materia, la finalidad, el tiempo y la forma. (Artículo 121 de la Constitución).

Para aquel caso no contempla la Carta procedimiento previo alguno, como sí lo hace en el caso del artículo 121: el legislador tiene autonomía para apreciar "las razones de orden público" que lo inducen a condicionar o negar los derechos civiles al extranjero, o a limitarles las garantías constitucionales; sin que esté obligado a decirlas o expresarlas en el texto de la ley o en otro documento de su procedencia. Tampoco existe fórmula sacramental especial para la expedición de la ley; la única que la Constitución establece es de tipo general, para toda ley. (Artículo 92). Esas razones aparecen, por lo general, en los antecedentes de la ley, y están, o deben estar, ínsitas en el texto o contexto de la misma.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 420

DERECHO DE PETICION. La ley reglamenta su ejercicio.—El derecho de petición consagrado en el artículo 45 del Estatuto Supremo no tiene reglamentación constitucional; por consiguiente, debe deferirse a la ley en cuanto a la forma de ejercerlo. Cuando ésta señala un procedimiento con recursos pertinentes, a tal procedimiento deben ceñirse los peticionarios y una vez ejercido por los interesados y cumplido por la autoridad competente, la Constitución queda respetada.

Págs.

Págs.

En forma más precisa, la garantía constitucional reglamentada por medio de recursos ordinarios en el Decreto 2733 de 1959, se cumple por el ejercicio de los recursos del mismo género previstos en el Decreto 2821 de 1974, "sobre procedimiento tributario". Estos recursos no se pueden confundir con el procedimiento extraordinario de "revocación directa", que es una creación de la ley.

(Fallo de mayo 20 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 401

DERECHO DE RETENCION. Es una garantía del pago.—En relación con los artículos 1033, 1189 y 1199, se observa:

a) El derecho de retención reconocido a favor del hospedador y el transportador, no equivale a transferirle a éstos la propiedad de dichos objetos. Únicamente es una garantía del pago de una obligación de cargo del pasajero o beneficiario. Y es claro, que si surge controversia sobre el caso, la decisión o sentencia que ponga fin a ella, no compete a una de las partes sino al juez de la causa, previamente señalado en la ley procedimental;

b) Lo mismo cabe decir respecto a la indemnización del daño asegurado.

(Fallo de marzo 11 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 333

ESTADO COLOMBIANO. Su estructura económica y social. Situación jurídica objetiva. Elementos. Por virtud de la Ley 55 de 1975 no se opera una expropiación de la propiedad de los bancos extranjeros.—El artículo 30 de la Constitución define la estructura económica y social del Estado colombiano. Para ello propugna estos principios fundamentales: a) Garantía de 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. b) Irretroactividad de la ley en relación con estos derechos. c) Preeminencia del interés público o social en caso de conflicto con el interés privado. d) Función social de la propiedad. e) Expropiación de la propiedad por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por la ley, mediante sentencia judicial e indemnización previa. f) Expropiación de la misma, sin indemnización, por razones de equidad, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Sin perjuicio de los criterios acogidos por la jurisprudencia de tiempo atrás, conviene dar a la noción de "derecho adquirido" su justo y preciso valor. La denominación de "adquirido" es impropia, y mejor le viene la de "constituido" usada en el artículo 202. Equivale a una "situación jurídica subjetiva". Esta noción se contrapone a la de "mera expectativa", y tiene vínculos estrechos con el problema de la "retroactividad de la ley". Por tal derecho, la doctrina y la jurisprudencia han entendido el bien, de cualquier clase, que ha ingresado al patrimonio de una persona, natural o jurídica, y que por esa razón no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció válidamente. La Ley 55 de 1975 es una ley de orden público o

social; tal como lo demuestran su contenido y su finalidad. Modifica, en parte, el régimen bancario previsto en la Ley 45 de 1923, y como ésta, crea una situación jurídica objetiva, y por lo mismo de carácter impersonal.

Conforme la doctrina predominante en el derecho administrativo, la situación jurídica objetiva contiene estos elementos esenciales: es idéntica para todos los individuos que se hallan en las mismas condiciones de hecho; es **permanente**, o sea que aplicada a un caso concreto, subsiste y se puede ejercer respecto de otros indefinidamente, sin que por ello se agote; es **modificable** por la ley o el reglamento, o sea que el titular, directo o indirecto de ella, no puede exigir lo contrario, es decir, que no se modifique; por último, no puede ser objeto de una renuncia general absoluta.

Al reglamentar el funcionamiento de los bancos extranjeros, la Ley 45 de 1923 dejó a salvo, como no podría ser menos, el poder soberano del legislador para modificar la situación legal del servicio de acuerdo con las necesidades públicas del momento. Con efecto, el artículo 30, inciso 3º, claramente advierte: "**Salvo disposición legal en contrario** (subraya la Corte), los bancos extranjeros que funcionan en Colombia tendrán los mismos derechos y prerrogativas de los bancos nacionales de la misma índole, y estarán sujetos a las mismas leyes y se conformarán a las mismas disposiciones reglamentarias. Es entendido que ningún establecimiento bancario extranjero podrá, en ningún caso, invocar derechos conferidos a él en el país de su organización con respecto a negocios y operaciones de sus sucursales en Colombia, y las diferencias de cualquier clase que con él puedan suscitarse, serán decididas por los Tribunales de Colombia y conforme a sus leyes".

En estos términos inequívocos se subordinó a la ley, presente y por venir, el principio de la igualdad; y dentro de este régimen jurídico se otorgó licencia a los bancos extranjeros para operar en el país.

El permiso de funcionamiento o ejercicio de actividades en el país, que el Gobierno por intermedio de la Superintendencia Bancaria, concede a las sucursales de los bancos extranjeros, no puede equipararse, como lo hace el actor, con el "contrato administrativo de concesión". Entre muchas razones, por la decisiva de que el contrato de concesión versa necesariamente sobre la organización o prestación de un servicio público "de cargo del Estado". Y es manifiesto que la actividad bancaria no constituye un servicio público a cargo exclusivo de la Administración. Así, los tratadistas de Derecho Administrativo definen el contrato en cuestión diciendo que "tiene por objeto otorgar a una persona facultad legal suficiente para la prestación, por su cuenta y riesgo, de un servicio a cargo de ésta (subraya la Corte), de índole económica o industrial".

Por tanto, carecen de valor, y no procede considerar, los argumentos expuestos en la demanda y relacionados con las situaciones jurídicas subjetivas, o "derechos adquiridos" que dimanen del supuesto contrato.

El permiso en cuestión es un acto administrativo, cuya validez y efectos no corresponde a la

- Corte definir, ni menos en ejercicio de la jurisdicción constitucional. De otra parte, cabe observar que el artículo 2º de la Ley 55 de 1975 no revoca tal permiso, ni en términos generales ni en términos particulares, y sólo se limita a dar una regla objetiva para el funcionamiento de un servicio público, lo cual, como queda demostrado, es de la competencia privativa del legislador. Así, pues, no hay negación o vulneración de "derecho adquirido" alguno.
- Dentro de la teoría moderna del Estado y de la propiedad —función social—, la expropiación forzosa se define como un privilegio de la Administración, y en su causa se hace entrar en juego, a más de la utilidad pública, el interés social o colectivo. Por medio de ella se le quita a la propiedad el carácter de privada, para convertirla en pública, entrando a ser parte del patrimonio estatal. No se concibe su aplicación en beneficio de un particular, a menos que éste tenga vinculaciones de derecho público con la Administración.
- Por esto se considera impropia la afirmación del demandante de que se infringe el artículo 30, en este aspecto, por cuanto por virtud de las normas acusadas de la Ley 55 de 1975, se opera una expropiación del patrimonio o propiedad de los bancos extranjeros, al margen del procedimiento legal. En ninguna parte de tal ley se prevé el caso de que las acciones de los citados bancos pasen al dominio de la Nación. Por lo expuesto, el cargo carece de toda consistencia legal o jurídica.
- (Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 420
- ESTADO DE DERECHO. Características.**—Es característica elemental de un estado de derecho la existencia de una Constitución que fije las competencias de las distintas Ramas del Poder Público, y las funciones de las entidades representativas, como también la forma de controlar el ejercicio de tales competencias. Así lo dispone la Carta Política principalmente en sus artículos 2º, en cuanto señala que los poderes públicos se ejercen en la forma que ella determina: 55 que establece funciones separadas de las Ramas del Poder; 20 que determina la responsabilidad por uso indebido y extralimitación de funciones; y 75 y 78 que limitan las funciones del Congreso y principalmente el 121 y el 122 que confieren atribuciones precisas al Gobierno para los casos de perturbación del orden público o de emergencia económica o social. Finalmente, los artículos 214 y 216 crean el control jurisdiccional para la extralimitación de las competencias señaladas a cada uno de los Organos del Estado. Tanto el legislador ordinario como el extraordinario en las emergencias política o económica, y el Gobierno en particular, carecen de potestad para desconocer o vulnerar las competencias y atribuciones que la Carta concede a otras Ramas, funcionarios o entidades; asumir una competencia que la Constitución no confiere expresamente, o que atribuye a otra entidad lesiona el propio ordenamiento constitucional. Ni aun la legalidad marcial —que es también un estado de derecho— autoriza al Presidente de la República para introducir modificaciones a la estructura orgánica del Estado, ni para arrogarse atribuciones que la Carta asigna a otras Ramas del Poder Público.
- (Fallo de 15 de julio de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 458
- ESTADO DE SITIO. Atribución de competencia.**
- Es obvio que para el cumplimiento o ejecución de las medidas extraordinarias, el Gobierno tiene la facultad consecuente de atribuir competencias determinadas a las autoridades administrativas, a fin de que se cumplan debidamente los objetivos buscados, dentro de la previsión y procedimientos legales.
- No se trata de una delegación en los términos del artículo 135 de la Carta, sino de una atribución de competencia para el cumplimiento de la legislación transitoria propia del estado de sitio.
- (Fallo de mayo 13 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 396
- ESTADO DE SITIO. Autorización constitucional.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO** doctor Julio Salgado Vásquez. La Constitución autoriza que algunas de sus normas solamente rijan en tiempos de paz, esto es, que cuando se haya declarado el estado de sitio, el Presidente puede dictar decretos legislativos que ni siquiera el Congreso estaría en capacidad de dictar. Esas normas son: artículos 28, 39, 35, 38, inciso 3º; 42, inciso 1º; 43 61, 206.
- Fuera de las mencionadas autorizaciones de la Constitución el Presidente no puede suspender ninguna otra norma de la Carta, sin incurrir en extralimitación de sus funciones.
- Con fundamento en el numeral 7º del artículo 120, el Presidente no está autorizado para efectuar esa clase de suspensiones, porque el Presidente no necesita del estado de sitio para mantener la tranquilidad en el territorio nacional. Esta función le está encomendada a los organismos policivos. Y si se perturba el orden público el Presidente no requiere del estado de sitio para ordenarle a las Fuerzas Armadas que lo restablezcan.
- (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976) 366
- ESTADO DE SITIO. Derecho de defensa.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO** doctor Gustavo Gómez Velásquez.
- Ahora bien, si algo procura un estatuto de servicio es el derecho de defensa. En él reside la perspectiva de poder impedir remociones, degradaciones u otras penas. La estabilidad, la conservación de niveles, el goce de prestaciones sociales penosamente adquiridas, etc., sólo se resguardan si existe un derecho de defensa eficaz. Normas como las de este comentado decreto, que afectan esta preciada garantía, deben prever nuevas disposiciones que, así sea de modo precario, instrumentalicen el derecho de defensa. El silencio sobre el mismo, después de la manifiesta abolición de los preceptos que lo consagraban, cataloga el decreto como inconstitucional.
- (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976) 373

ESTADO DE SITIO. Derecho de defensa.

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

La circunstancia de que el funcionario deba exponer o explicar las razones en que basa su decisión —que nada más que a eso responde, en el lenguaje legal y jurídico, la necesidad de motivar una providencia— y la de que ésta pueda recurrirse únicamente ante quien la dictó, no constituyen un verdadero y adecuado procedimiento ni garantizan, siquiera en mínima parte, el invulnerable derecho de defensa de que debe gozar todo ciudadano.

(Fallo de mayo 5 de 1976, sobre el Decreto 541 de 1976)

384

ESTADO DE SITIO. El Decreto 541 encaja dentro de las facultades del artículo 121 de la Carta. Respecto de la impugnación, basada en supuesta violación del artículo 26 de la Constitución, se observa: el Decreto legislativo número 814 de 29 de abril de 1976 ordena: "Artículo 1º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto legislativo 541 de 1976, el procedimiento para la aplicación de las sanciones a las conductas previstas en los artículos 1º y 2º del Decreto citado, será el establecido en el artículo 288 del Decreto extraordinario 1355 de 1970, Código Nacional de Policía". Además, de acuerdo con el mismo Decreto 541; artículos 1º y 3º, la resolución sancionadora debe ser motivada, o sea que se exige una previa comprobación de la conducta ilícita y de la consiguiente responsabilidad individual, y contra ella procede el recurso de reposición con el fin de que se revoque o modifique.

(Fallo de mayo 5 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

380

ESTADO DE SITIO. El Decreto 541 es violatorio del derecho de defensa.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS doctores José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario D'Filippo.

La decisión de mayoría hace consistir la constitucionalidad de la norma sometida al control automático de la Corte, en que con posterioridad a su expedición el Gobierno dictó el Decreto 814 de este mismo año, por medio del cual se establece el procedimiento que debe seguirse por los funcionarios competentes para aplicar las sanciones de que trata el ordenamiento cuya exequibilidad se juzga. Es decir, que reconoce tácitamente que sin su complemento posterior el Decreto 541 es inconstitucional.

Sabe el sentido común que la norma complementaria o aclaratoria forma un solo cuerpo con la norma complementada o aclarada, por lo cual debieron estudiarse en su conjunto, y no como se hizo, separadamente, prejuzgando de paso la constitucionalidad de la norma complementaria, cuyo examen no ha realizado el plenario de la Corte. Se acusa por este modo el predominio de lo circunstancial, con olvido de que los decretos dictados por el Ejecutivo legislador tienden al mismo fin de prescribir unas contravenciones y establecer los procedimientos para su aplicación.

Págs.

(Fallo de mayo 5 de 1976, sobre el Decreto 541 de 1976)

Págs.

384

ESTADO DE SITIO. El Decreto 541 viola el artículo 26 de la Carta.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Aurelio Camacho Rueda.

El artículo 26 de la Carta ordena que "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". El decreto cuestionado señala, para el futuro, las infracciones y las penas correspondientes, así como también el juzgador competente; pero se abstiene de señalar un verdadero procedimiento, pues si un "juicio" requiere oír al sindicado y para expedir la "resolución motivada" no se establece, como era de rigor, puesto que el artículo 4º deroga el Decreto legislativo 1533 de 1975 que contenía el procedimiento, se incumple la última parte de la norma constitucional transcrita.

(Fallo de mayo 5 de 1976, sobre el Decreto 541 de 1976)

381

ESTADO DE SITIO. El Derecho de Gentes.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez.

Hablar de Derecho de Gentes en la actualidad es un rotundo anacronismo, por cuanto se parte del supuesto de que todavía está rigiendo la legislación del Imperio Romano.

... en todo caso, el Derecho de Gentes se aplicaría en dos ocasiones: cuando hay guerra internacional o cuando existe guerra civil entre el Gobierno y una parte del pueblo alzado en armas.

(Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976)

384

ESTADO DE SITIO. El derecho de huelga no existe en los servicios públicos. Suspensión de empleados y trabajadores oficiales. Nadie tiene derecho a ser mantenido en el empleo, público o privado, cuando ha violado las leyes u obligaciones de su cargo.

Como puede observarse, se trata de disposiciones encaminadas a prevenir perturbación en los servicios públicos, y a garantizar el funcionamiento permanente de los mismos, lo que constituye deber esencial del Gobierno. En efecto, el derecho de huelga, reconocido y garantizado en el artículo 18 de la Constitución como instrumento de lucha de las clases trabajadoras, destinado a obtener reivindicaciones económicas y una más equitativa distribución de la riqueza en el sector privado, se encuentra despojado de tal garantía en los servicios públicos y allí lo prohíbe la ley. Tal prohibición se justifica en razones de orden superior como son el asegurar la continuidad en los servicios públicos y la firmeza de las instituciones. Cuando el decreto que se revisa sanciona disciplinariamente con suspensión no remunerada, de seis a doce meses, a todos los funcionarios y trabajadores oficiales de cualquier carrera de servicio, con excepción de la judicial y de la militar, que participen en tales huelgas, así como en los de-

Págs.

Págs.

más actos que él menciona, no hace cosa distinta de facilitar el cumplimiento de aquel deber, pues la circunstancia de pertenecer a tales carreras no excusa a los servidores del Estado de cumplir rigurosamente con sus obligaciones, ni al Gobierno de la obligación que le impone el precepto 120-7 de la Constitución, en concordancia con el 121, de mantener el orden público y de responder por él.

La circunstancia de que para proceder a dicha suspensión no se sigan los procedimientos administrativos señalados para tiempos normales, no significa que se haya quitado a dichos funcionarios el derecho de defensa, pues esto no está en juego, sino más propiamente la tutela de presuntos derechos privados, que sigue vigente y en manos de las jurisdicciones competentes. De ahí que no haya lugar a ocuparse de la tesis del salvamento de voto que cita una de las impugnaciones, pues el caso que lo suscitó, y el presente, son distintos.

Lo que no se puede sostener jurídicamente, es que sea válida o defensible la actuación contra el orden legal de quienes lo hacen amparados en un estatuto de servicio, y sea, en cambio, inconstitucional la del Gobierno que, en guarda de tales instituciones y en estado de sitio, se ve precisado a suspender las garantías de tal estatuto.

Tampoco hay quebranto del artículo 45 de la Carta, pues el hecho de disponer que la ejecución del decreto se cumpla por determinados funcionarios, en nada limita la atribución que aquel texto da al Procurador General para vigilar la conducta de los empleados públicos.

Las disposiciones del artículo 4º del Decreto están, de igual modo, encaminadas a mantener, mediante sanciones disciplinarias, el orden, o a restablecerlo, si fuere perturbado, cuando trabajadores oficiales no escalafonados en ninguna carrera participan en los hechos señalados en el artículo 1º, es decir, en huelgas o reuniones tumultuarias, o en actos que entran o impidan la prestación de los servicios públicos o que inciten a participar en los mismos hechos. Ciertamente se crea aquí una causal de terminación de contratos, que debe operar normalmente a partir de la vigencia del decreto, pero que no viola ningún derecho adquirido, porque nadie lo tiene a ser mantenido en el empleo, público o privado, cuando ha violado las leyes u obligaciones de su cargo. La tesis contraria conduciría necesariamente a la imposibilidad de mantener la autoridad y el funcionamiento normal de la Administración Pública, si normalmente y lo que es más grave, en estado de sitio, el Gobierno estuviera obligado a mantener contratos con personas que están actuando fuera de la ley o contra ella.

(Fallo de abril 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry)

356

ESTADO DE SITIO. El Gobierno debe expresar concretamente cuáles son las leyes suspendidas.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez.

El mandato general de que se suspenden todas las normas procesales que sean incompatibles con lo ordenado por los artículos primero a

cuarto del Decreto 756 del año en curso, acarrea las siguientes consecuencias:

a) Que se ha violado el artículo 121 porque no se ha dicho cuál o cuáles leyes se suspenden. En efecto, el Gobierno puede suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, para lo cual debe expresar concretamente cuáles son. Y esto porque la facultad legislativa del Gobierno Nacional no tiene la misma amplitud del Congreso, sino que está sometida a la camisa de fuerza de actuar en el sentido único de tomar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público. Se trata de límites precisos, como lo ordena el inciso segundo del artículo 121, porque si al Congreso le compete hacer la legislación, el Presidente está en la obligación de ceñirse a los términos constitucionales que señalan las directrices de su actividad excepcional como legislador.

b) Si en el decreto legislativo no se dice cuál es la ley suspendida, sino que se echa mano de la generalidad de ordenar que quedan suspendidas todas las leyes que sean incompatibles con lo dispuesto en el decreto en mención, la facultad que la Constitución le otorga al Gobierno Nacional de suspender leyes, se le delega a los funcionarios de instrucción criminal, como en el caso de autos, porque serían ellos los que en cada caso concreto asumirían el tremendo quehacer de declarar la suspensión de las leyes. Y esto es inconstitucional, porque la Carta no le ha atribuido al Presidente, actuando conjuntamente con todos los Ministros, ni la facultad de legislar en términos generales o indeterminados en cuanto a la suspensión de leyes, ni la de delegar en los funcionarios de instrucción criminal tal poder.

(Fallo de mayo 13 de 1976, sobre el Decreto 756 de 1976)

393

ESTADO DE SITIO. El orden público puede sufrir quebranto con la súbita interrupción de un servicio de cargo de la Administración.

La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivadas, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.

La suspensión de las leyes fiscales que obligan a la obtención del certificado de paz y salvo con el Tesoro Nacional y al pago oportuno de los impuestos de papel sellado y timbre, hechos necesarios para la realización o validez de ciertos actos administrativos y civiles, y su mudanza por otras leyes de carácter transitorio, son medidas acordes con el estado excepcional de sitio que rige, conducentes a la preservación y restablecimiento del orden público, que sufre quebranto con la súbita interrupción de un servicio de igual calidad, de cargo de la Administración, y que, como es ostensible, interfiere el lícito ejercicio de la libertad individual en aspectos

	Págs.		Págs.
importantes como la actividad contractual y la locomoción. (Fallo de marzo 11 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)	338	blecimientos oficiales de educación, pero lo que le estaría vedado sería que esa sanción pudiera adoptarse sin oír y vencer en juicio al estudiante sancionado. Esa falta de proceso vulneraría la garantía constitucional del debido proceso que consagra el artículo 26 de la Carta. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976)	357
ESTADO DE SITIO. Es transitorio.		ESTADO DE SITIO. La función legislativa que puede ejercer el Gobierno no es reglada por el derecho.	
SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. En términos de la legislación sobre las obligaciones civiles, se diría que la cesación del estado de sitio depende de una condición potestativa; en cambio, el señalamiento del término mínimo de seis meses y del máximo de un año a la suspensión del empleo, tal como lo hace el artículo 1º del Decreto 528, se presta para pregonar que el estado de sitio deja de ser transitorio para convertirse en situación que se extenderá hasta el cumplimiento de un determinado plazo. Porque sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve quince días, el empleado recobra ipso jure los derechos que se le habían suspendido, precisamente porque el Decreto 528 habría dejado de regir, lo cual implicaría inducto o rehabilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1887. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976)	357	SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. El marco jurídico dentro del cual deben quedar encuadrados los decretos extraordinarios o legislativos —de ambas maneras lo denomina el artículo 121— que dicte el Gobierno durante el estado de sitio, es el siguiente: 1. El Gobierno ejerce las facultades que las leyes le concedan. 2. Puede hacer uso de las facultades que la Constitución autoriza para tiempo de guerra o de perturbación del orden público. 3. También el Gobierno puede echar mano de las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, que regulan la guerra entre naciones. 4. Los decretos no pueden rebasar los precisos límites de las tres fuentes de derecho antes mencionadas. 5. La función legislativa extraordinaria del Gobierno no le atribuye la facultad de derogar las leyes. 6. Esa función legislativa excepcional apenas capacita al Gobierno para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio. 7. Los decretos tienen carácter transitorio, por cuanto dejan de regir al quedar restablecido el orden público. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976)	366
ESTADO DE SITIO. Facultad del Presidente legislador.		ESTADO DE SITIO. La ley suspendida no tiene relación de causalidad con la perturbación del orden público.	
SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. Los decretos legislativos sólo tienen la virtualidad de suspender las leyes, siempre que se cumplan dos condiciones: que las leyes suspendidas tengan estrecha relación de causalidad con la perturbación del orden público, hasta el extremo de que su vigencia constituya una de las fuentes del trastorno que dieron motivo para declarar el estado de sitio, y que el Gobierno sólo puede suspender aquellas leyes cuya suspensión autoricen cualesquiera de las tres clases de normas relacionadas en el inciso 1º del artículo 121: la ley, la Constitución o el Derecho de Gentes. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976)	366	SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. No se ve a primera vista la vinculación que pueda tener la vigencia de la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular, con la perturbación del orden público. Por último, el Decreto 528 no cita el artículo constitucional, o la norma legal, o el principio del Derecho de Gentes, que autoricen al Gobierno para suspender la ley que estableció la carrera administrativa, o docente, o carcelaria y penitenciaria, o diplomática y consular. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976)	366
ESTADO DE SITIO. Facultades legales.		ESTADO DE SITIO. Las sanciones contempladas en el Decreto 541 se toman "de plano".	
SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. El Presidente, cuando ejerce "las facultades legales", al dictar decretos extraordinarios, debe fundarse en el texto constitucional o legal que lo autorice para legislar extraordinariamente. (Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976)	366	SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. El Diccionario de la Academia de la Lengua define la expresión "de plano" diciendo: "Dícese de la resolución judicial adoptada sin trámites". Y es de plano, porque la obligación que tiene el alcalde de motivar la resolución mediante la	366
ESTADO DE SITIO. Garantía constitucional del artículo 26.			
SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez. Al Presidente de la República le está atribuida la facultad de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional" (numeral 12 del artículo 120). En ejercicio de esta facultad, puede establecer cuáles serían las causas para la cancelación de la matrícula en los esta-			

- Págs. Págs.
- cual puede fulminar una sanción de arresto hasta por el término de un año, no es un trámite. Y el artículo 26 de la Carta ha establecido el debido proceso, como garantía que asegura el derecho de defensa de todo acusado. En cambio, el Decreto 541 facultad a los alcaldes para que encarcelen, hasta por el término de un año, a personas que no fueron oídas ni vencidas en juicio, mediante alegaciones y la producción de elementos probatorios. Pero se ha dicho que la obligación de motivar la resolución condenatoria, y el recurso de reposición previsto por el artículo 3º, reemplaza el debido proceso, o constituyen el debido proceso. Tal planteamiento es erróneo porque el derecho de defensa tiene que ejercerse antes de la condena y no después. Por ejemplo, al condenado según los términos del Decreto 541 se le ha privado del derecho de producir pruebas; se le ha negado la oportunidad de formular sus alegaciones. El debido proceso es el trámite anterior a la expedición de la condena.
(Fallo de mayo 5 de 1976, sobre el Decreto 541 de 1976) 382
- ESTADO DE SITIO. Los decretos extraordinarios deben señalar la norma constitucional, legal o de Derecho de Gentes en que fundan sus determinaciones.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez.**
Ni la Constitución, ni las leyes, ni los desconocidos principios del inexistente Derecho de Gentes, faculta al Presidente de la República para legislar en materias penales. En el Decreto 528 de 18 de marzo del año en curso ha debido indicarse cuál es la norma que autoriza al Gobierno para elevar a falta o contravención la conducta descrita en su artículo 1º.
(Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976) 366
- ESTADO DE SITIO. Los términos del artículo 214 de la C. N. operan rigurosa e ininterrumpidamente, si no hay factores que puedan alterarlos.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Gustavo Gómez Velásquez.**
La única manera de obviar esta manifiesta nota de inconstitucionalidad del Decreto 541 de 1976, era unificar la decisión, dando una espera a su estudio mientras el Decreto 814 de 1976 concluía su trámite. No pocos Magistrados expresamos esta necesaria alternativa. El salvamento de voto del Magistrado Camacho Rueda, al que adhiero, explica adecuadamente la hipótesis de la "proposición jurídica completa". Valga este complemento: la Corte no accedió a tan juiciosa solicitud porque se quebrantaba el procedimiento propio a esta especial competencia. Se crearon perjudiciales contradicciones, pues se festinó la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 814 de 1976 (no pocos votaron el Decreto 541 de 1976 por la acción purificadora que aquel ejerció) al punto que muchos reconocimos, cuando se le analizó separadamente, una real sustracción de materia. Se anticipó su constitucionalidad. Medítese, entonces, en la consistencia de la apresurada constitucionalidad del Decreto 541 de 1976 (corregida a expensas del Decreto 814 de 1976), si este segundo decreto hubiera sido derogado antes de recibir aprobación, o que lo fuera autónomamente después de producirse ésta. La Corte debe admitir que los términos del artículo 214 de la Constitución, operan rigurosa e ininterrumpidamente, si no hay factores que puedan alterarlos. La fuerza mayor, el caso fortuito y otras influencias circunstanciales tienen incidencia en esta cuestión. ¿Qué sería de la discusión empatada o la enfermedad inesperada de varios miembros de la corporación, bordeándose ya el límite de ese término? ¿Qué de la necesidad de sortear conjunciones? Todo esto indica que la fatalidad de esos términos no es dogma. Por eso hay que entender que la adición del Decreto 541 de 1976, cumplida por el Decreto 814 de 1976, integra una proposición jurídica invisible y constituye un fenómeno de similar jerarquía a los indicados, que propicia e impone una nueva solución como la que no pocos Magistrados, acudiendo al sentido común, recomendaron. No hay por qué pensar en dilaciones pretextadas o sucesivas demoras por decretos en cascada que van dejando partes para ulterior regulación, porque la oficiosidad que consagra el artículo 121, penúltimo inciso, permite controlar este abuso y argucia.
(Fallo de mayo 5 de 1976, sobre el Decreto 541 de 1976) 385
- ESTADO DE SITIO. No puede admitirse que un empleado o trabajador oficial ajeno a las conductas previstas en el decreto, padezca la suspensión de la tutela inherente a la carrera de servicio.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Gustavo Gómez Velásquez.**
Escasa, o mejor, ninguna es la significación que tienen en el actual trastorno del orden público los servicios penitenciarios, diplomáticos, consulares o el generalizado e ilimitado sector "administrativo" a que alude el decreto. Lo relativo a la educación, se entiende. Sus integrantes aparecen involucrados en el desorden nacional, pero los otros mencionados servidores públicos no están desempeñando este papel. Con la misma impropiedad que se palpa en la suspensión de estas carreras, pudo extenderse la medida a la sensitiva zona de las Fuerzas Militares, de la Rama Jurisdiccional, o de toda la Administración Pública.
En este punto el decreto se presenta como categóricamente inconstitucional.
(Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976) 373
- ESTADO DE SITIO. Principio constitucional del debido proceso.**
- SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez.**
El principio constitucional del debido proceso se aplica a toda actividad jurisdiccional, sea que ésta se cumpla por los jueces o por funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. Sancionar por delitos o contravenciones requiere del debido proceso. Disponer que las sanciones pueden fulminarse sin proceso de ninguna clase, tal como se ordena en la disposición que se comenta, equivale a dejar sin efectividad la ga-

Págs.

Págs.

rantía constitucional del debido proceso, por cuya razón el artículo 1º del Decreto 528 es inconstitucional.
(Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 528 de 1976) 366

ESTADO DE SITIO. Prohibición de transmitir noticias, informaciones o comentarios relacionados con el delito de secuestro.

Esta restricción de la garantía legal de libertad de información, y la ampliación a otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder de la facultad para imponer sanciones, son medidas de carácter excepcional conducentes y necesarias para el restablecimiento del orden público quebrantado. Encajan ellas dentro de las atribuciones que el Presidente de la República tiene, derivadas de la declaración constitucional del estado de sitio.

Por tanto, con tales sentido y alcance quedan suspendidas transitoriamente las disposiciones o leyes que en tiempo de paz rigen al respecto. Y en su reemplazo gobiernan las de emergencia contempladas en el Decreto legislativo número 653 de 6 de abril de 1976.

(Fallo de 29 de abril de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 378

ESTADO DE SITIO. Sanción disciplinaria a estudiantes.

En cuanto a estudiantes se refiere, las conductas contrarias al orden académico, así como las controversias o diferencias del mismo origen, deben resolverse normalmente a través de los mecanismos y procedimientos peculiares de las instituciones docentes. Pero cuando los hechos rebasan estos linderos para convertirse en factores de perturbación del orden público, deben quedar sometidos a las reglas y procedimientos apropiados, pues en este terreno se trata de personas a quienes ni la Constitución ni la ley eximen del deber general de someter en todo caso y circunstancias al orden legal y a las autoridades instituidas (artículo 10 de la Constitución). Ello explica y justifica la especial sanción disciplinaria contenida en el artículo 5º.

(Fallo de abril 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry) 364

ESTADO DE SITIO. Se suspenden y reemplazan de modo transitorio normas de procedimiento penal.

A lo expuesto se ajusta el Decreto 756, pues no deroga, sino suspende y reemplaza de modo transitorio algunos textos que señalan los términos que deben observarse para recibir indagatoria desde el día en que un capturado sea puesto a disposición del juez; tiempo de incomunicación y lapso dentro del cual debe definirse la situación de sindicados en las investigaciones por ilícitos de secuestro, asociación para delinquir, infracción al estatuto nacional de estupefacientes o delitos conexos con ellos; aumento de dichos términos si hubiere más de dos capturados en el mismo proceso y del fijado a los directores de establecimientos carcelarios para poner en libertad a ciertas personas. Estas prescripciones y sus pormenores se contienen en los artículos 1º a 4º del Decreto 756, cuyos artículos 5º a 6º rezan:

“Artículo 5º Para efectos de lo dispuesto en este Decreto se suspenden las normas del Código de Procedimiento Penal, Código de Justicia Penal Militar y demás disposiciones legales que regulan esta materia en cuanto le sean contrarias.
“Artículo 6º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

Las medidas referidas tienden a facilitar sus trámites, permitiendo que en casos necesarios se amplíen los términos de que tratan, por ejemplo, los artículos 434, 437 y 438 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 519, siguientes y concordantes del Código de Justicia Penal Militar; todo lo cual puede explicarse dada la abundancia de procesos por conductas punibles como las contempladas en el decreto sujeto a examen que en buena parte causaron la perturbación del orden público. Entre el propósito de restablecerle y las reglas comentadas existe vinculación conducente. Cuando hay ese enlace, las disposiciones correspondientes figuran entre las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.

(Fallo de mayo 13 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega)..... 391

ESTADO DE SITIO. Transitoriedad de los decretos legislativos.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO doctor Julio Salgado Vásquez.

No puede ser materia de ellos la regulación permanente de ningún asunto, precisamente porque su vigencia está circunscrita al tiempo del estado de sitio.

(Fallo de abril 22 de 1976, sobre el Decreto 543 de 1976) 348

EXPROPIACION EN FAVOR DE PARTICULARES. El artículo 3º de la Ley 55 la consagra. De ahí, su constitucionalidad.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS doctores Gustavo Gómez Velásquez, Alejandro Córdoba Medina, Alejandro Mendoza y Mendoza, Julio Salgado Vásquez, José María Esquerro Samper.

Precisamente el artículo 3º de la Ley 55 es inconstitucional porque la venta forzada del patrimonio de las sucursales de los bancos extranjeros que operan en Colombia, no se hará en favor de la Nación sino de algunas de las sociedades sujetas a control por la Superintendencia Bancaria.

No obstante que la sentencia no concibe que el mecanismo de la expropiación funcione en favor de un particular, quien sepa leer encontrará que el artículo 3º de la Ley 55 obliga a las sucursales de bancos extranjeros a venderle su patrimonio a sociedades controladas por la Superintendencia Bancaria. Eso se llama expropiación en favor de particulares.

También el mencionado artículo 3º desconoce, de manera tajante, la capacidad jurídica de las sucursales de bancos extranjeros para vender directamente su patrimonio, porque éste se colocará en fideicomiso en el Banco de la República, entidad que lo enajenará “con la previa autorización de la Superintendencia Bancaria”.

Págs.

Págs.

La sentencia afirma que el desconocimiento de la libertad de empresa y de la iniciativa privada se justifica porque tales decisiones están encaminadas en provecho del bien común. El tal bien común lo entiendo la sentencia en el sentido de que las veinte entidades controladas por la Superintendencia Bancaria, que cada una va a adquirir el 5% del patrimonio de las sucursales de los bancos extranjeros, se identifican con el pueblo colombiano. Esta argumentación es un auténtico quid pro quo. Para nadie es un secreto que el sector bancario nacional lo dominan cuatro o cinco grupos de capitalistas. Este poderoso clan es propietario de la casi totalidad de las sociedades controladas por el Estado, a través de la Superintendencia Bancaria. No es cierto que la venta obligatoria, y por conducto de un mandatario no escogido por los bancos extranjeros, va a favorecer el bien común, sino a una prepotente minoría que domina todos los resortes comerciales, bancarios y financieros en general de Colombia.

Si la expropiación del patrimonio de los bancos extranjeros se hiciera en favor de la banca oficial, como son los Bancos Cafetero, Popular, Ganadero, Central Hipotecario y la Caja Agraria, Industrial y Minero, sería exacta la aserción de que la enajenación forzada redundaría en beneficio de la comunidad. O siquiera que esa venta se hiciera en favor del Banco de los Trabajadores, una numerosa clase social sería beneficiaria de la turbia operación ordenada por la Ley 55 de 1975 en favor de insolente minoría plutocrática.

No es ocioso dejar constancia de que los bancos extranjeros con sucursales en Colombia no son propiamente organizaciones pías que sólo miren al bien común. Se trata de cerradas oligarquías económicas que esquilman a los pueblos donde funcionan. Pero tal circunstancia no autoriza, sin violar la Constitución, para tomar determinaciones como lo hace la Ley 55 de 1975, cuya finalidad no es otra que la de reemplazar grupos de comerciantes extranjeros por otros colombianos de igual jaez.

(Fallo de junio 16 de 1976, sobre la Ley 55 de 1975)

431

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. No hubo exceso por parte del Gobierno.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS doctores Jerónimo Argáez, Aurelio Camacho Rueda, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria. Las facultades extraordinarias de que trata la Ley 8ª de 1969, le fueron conferidas al Presidente de la República para reformar el sistema de registro del estado civil, y en términos más claros, para revisarlo. ¿De qué sistema se trataba? Del que estaba en vigor, como parte de la legislación civil y con más propiedad el Título XX del Libro Primero del Código Civil, o sea los artículos 346 a 410, inclusive, y demás disposiciones concordantes.

En esta materia, cuando el legislador confiara al Presidente de la República facultades extraordinarias para "revisar" un estatuto legal, ya

la Corte fijó el alcance de las facultades, o sea lo que en su ejercicio racional y lógico puede el Gobierno hacer para desempeñar su cometido de manera justa y acertada, sin que se presente el exceso o el abuso del poder legislativo excepcional de que goza.

El nuevo estatuto del registro del estado civil es un verdadero sistema científico legislativo de registro, o sea, un conjunto de reglas o principios sobre la materia, enlazados entre sí, y cuya finalidad es la de crear una situación jurídica objetiva que define la capacidad legal de la persona, con la debida seguridad jurídica social.

Por este aspecto, que es fundamental, el Decreto 1260 de 1970, se cñe a la pauta principal trazada por el legislador ordinario en la Ley 8ª de 1969. En efecto, el artículo 7º del Decreto 1260 de 1970 no tiene más objeto que el de hacer inscribir en el registro, con carácter provisional, una sentencia judicial que lo establezca; provisionalidad que se explica por la hipótesis prevista en el texto de que posteriormente y en acción judicial diferente, se diga que aquel estado civil se declaró sobre bases falsas. En este evento la última sentencia vendría a reemplazar a la primera.

[Fallo de julio 15 de 1976. (Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega), sobre el Decreto 1260 de 1970].....

470

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Estado Civil. El Gobierno no cometió exceso en el ejercicio de su delegación. Efectos de la inscripción en el registro civil de las providencias judiciales que decidan sobre el estado civil de las personas.

Esta conclusión: la de que los fallos que decreten, declaren, modifiquen o extingan un estado civil, para que puedan originar la prueba de éste, deben siempre inscribirse en el competente registro del estado civil, se ve confirmada con lo que más adelante preceptúan los artículos 106 y 107 del Decreto 1260 mencionado. Allí se establece que ninguna providencia relativa al estado civil hace fe en proceso ni ante ninguna autoridad, empleado o funcionario, si no ha sido inscrita en la respectiva oficina, conforme a las normas del estatuto, y que tampoco surtirá efecto respecto de terceros, sino desde la fecha del registro o inscripción.

Fluye de todo lo anterior que cuando el Gobierno en el artículo 7º enjuiciado, dispuso que la decisión judicial firme sobre el estado civil de las personas, con efectos relativos a quienes intervinieron en el proceso, tiene efecto general provisional, mientras no se demuestre que reposa sobre hechos inexactos o sobre pruebas insuficientes, con ello reafirmó el principio relativo a que toda providencia judicial sobre el estado civil de las personas debe ser inscrita, y que, una vez registrada, ya considerada la inscripción como acta del estado civil, tiene efectos erga omnes, mientras no se destruyan las presunciones que la rodean. El legislador extraordinario, en este punto, hizo un simple desarrollo de un asunto para el cual tenía precisas facultades: señalar los efectos de la inscripción en el registro civil de las providencias judiciales que decidan sobre el estado civil de las personas.

Págs.

Págs.

(Fallo de julio 15 de 1976, sobre el Decreto 1260 de 1970) 470

(Fallo de julio 29 de 1976, Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 481

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Exceso en su ejercicio.

Las facultades extraordinarias de que trata la Ley 8ª de 1969 versan sobre la reglamentación del registro del estado civil de las personas, como contenido principal que con el presente negocio se relaciona, y sobre otros asuntos afines; el de instrumentos públicos y privados y el de adquisición o trabas judiciales de vehículos automotores. La ley también otorga la posibilidad de dar normas acerca de la función notarial, la policía vial y de circulación y un reglamento unificado de tránsito.

Es, pues, una ley acerca de materias de índole administrativa, y en lo que concierne al registro del estado civil puntualiza sus objetivos —vale repetirlo— al decir que el Presidente de la República podrá dictar:

“(d) El estatuto del registro civil de las personas, con señalamiento de los hechos y actos sometidos a inscripción, los funcionarios encargados de este registro, la manera como deben llevarlo, los efectos de la anotación, el procedimiento para correcciones de las partidas, el arancel y el mérito probatorio de las actas, copias y certificados”.

Las facultades extraordinarias de la Ley 8ª, procuran que se organice, mediante revisión o reforma de los mecanismos existentes, la prestación de un servicio público, esto es de una actividad oficial enderezada a satisfacer intereses comunes por medio del cumplimiento de las disposiciones que fueren aplicables.

El artículo 7º acusado no se limita, como lo impone el precepto 118-8 del Código Institucional, a desarrollar con sentido excepcional y restrictivo, las directrices que le señala con precisión el literal d) del artículo 1º de la Ley 8ª (señalamiento de los hechos y actos sometidos a inscripción, funcionarios encargados de este registro, manera de llevarlo, efectos de la anotación, corrección de partidas, arancel, mérito probatorio de las actas, copias y certificados), sino, al contrario, regula un pretendido efecto general y provisorio de las decisiones judiciales en firme sobre estado civil de las personas, extendiendo su radio de acción a materias que son extrañas a las habilitaciones extraordinarias y pertenecen a la órbita muy diferente, del derecho civil. Baste señalar este grave desvío, para llegar a la conclusión de que el texto impugnado, por exceder las aptitudes que invoca, es violatorio del artículo 118-8 concordante del 76-12, ambos de la Carta.

(Fallo de julio 15 de 1976, Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 467

FACULTADES LEGISLATIVAS.

La atribución contenida en el ordinal 5º del artículo 76 de la Carta, se relaciona con tres aspectos administrativos: modificación de la división general del territorio, respetando la clasificación del artículo 5º; establecimiento o modificación de las otras divisiones administrativas indispensables para arreglar el servicio público, y determinación de las bases y condiciones para la creación de municipios.

FONDOS GANADEROS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES.

“... conforme a lo dispuesto en los artículos 187 y 197 de la Constitución (artículos 57 y 62 del Acto legislativo 1 de 1968), los departamentos y municipios, al través de las asambleas y de los concejos, son los llamados a crear, por iniciativa de los gobernadores y alcaldes, los fondos ganaderos departamentales o municipales, ciñéndose a las pautas de la ley”.

(Fallo de febrero 17 de 1976, Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 314

INSPECCION DEL PRESIDENTE SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CREDITO O BANCOS.

Conforme al artículo 120-15 de la Constitución (artículo 41 del Acto legislativo de 1968), el Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, ejerce la inspección necesaria sobre los establecimientos de crédito o bancos, conforme a las leyes (subraya la Corte). Función ésta, que por su carácter de permanente y especializada, la realiza al través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del organismo administrativo denominado Superintendencia Bancaria, que es parte de ese Despacho.

Ya, al adoptarse el artículo 120 de la Constitución de 1886, ordinal 17, de idéntico contenido, se aliviaba la importancia de este control por sus repercusiones en el desarrollo económico y social de la comunidad, argumentando: “In cuestionable es el derecho del Estado a inspeccionar los actos de los establecimientos privados de crédito, en tanto cuanto los valores fiduciarios que emiten pueden lastimar los derechos de los particulares, perturbar o efectar el movimiento de la riqueza pública, y ejercer alguna influencia sobre el crédito del Estado o sobre la circulación monetaria. El derecho de inspección es obvio, porque tanto puede entrañar defensa de los legítimos intereses del Estado, como protección a la sociedad en sus derechos, propiedades y riqueza, amparados por la legislación civil y penal” (Samper, “Derecho Público Interno”, tomo II, pág. 301. Edición de 1951).

Lo anterior, sin que sean necesarias otras explicaciones, en sentir de la Corte, justifica las normas de la Ley 55 de 1975, en cuanto encomiendan a la Superintendencia Bancaria ciertas actividades, que bien encajan dentro del rol general que desempeña en el ámbito de la Administración Pública.

(Fallo de junio 16 de 1976, Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 420

LEGISLACION FAMILIAR NUEVA.

“... en la organización de la familia colombiana campeaba supremacía del varón sobre la mujer en muchos órdenes de relaciones, merced a la potestad marital y a la patria potestad; situaciones que el legislador moderno, a impulsos de fuerzas creadoras del derecho, ha decidido abolir, dando a maridos y esposas, a padres y madres un mismo tratamiento. Avance significati-

Págs.

Págs.

vo de esta orientación posterior al Código Civil lo representa la Ley 28 de 1932, interpretada ampliamente por la jurisprudencia. Y en la actualidad destacan los Decretos 2820 de 1974 y 772 de 1975, integrantes de lo que se llama 'la nueva legislación' familiar".

(Fallo de enero 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).....

307

LEYES. El Congreso puede ordenar que su vigencia comience desde su sanción o a partir de su promulgación.

La sanción es elemento esencial, requisito que pone fin al proceso formativo de la ley, la cual, por adquirir así su carácter de soberana expresión de la voluntad del legislador, gana desde ese punto eficacia, o como dice la disposición copiada, "será ley". Normalmente, la vigencia de la ley empieza cuando lo disponga el Congreso en su texto; y por lo mismo, bien puede ordenar, sin quebranto de la Carta, que aquélla comience desde su sanción o a partir de su promulgación. Ante el silencio de la ley sobre el punto, lo usual es que rija después de su promulgación.

El Ejecutivo toma parte en el remate de la función legisladora para mejor realización de los fines del Estado (artículo 55 C. N.); como antes, y a veces de modo exclusivo, interviene en la fase inicial (artículo 79) y después de sancionada la ley también ha de promulgarla, es decir, publicarla y, por fin, obedecerla y velar por su exacto cumplimiento (artículo 120-2).

Las operaciones denominadas sanción y promulgación, palabra ésta equivalente, en derecho colombiano, a publicación, son distintas. Por la primera finaliza el período de expedición de la ley y se da fe de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes (artículos 86, 87, 90, C. N.). La segunda es un hecho independiente, posterior a la voluntad soberana del Congreso, que debe llevar a cabo el Gobierno a la mayor brevedad, con el objeto de hacerla conocer del público (artículos 85, 118-7, 120-2 C. N.). Pero ello no impide como acaba de verse, que su eficacia obligatoria comience desde que se cumple el acto ejecutivo de su sanción.

(Fallo de junio 3 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega).....

405

LEYES. Su promulgación no es una mera formalidad, sino un requisito esencial de la ley.

Una ley para ser completa, valer decir, para que obtenga fuerza obligatoria, para que entre a regir, para que produzca consecuencias, para que pueda demandarse a los particulares su observancia y para que no sea posible que éstos aleguen su ignorancia para excusarse de cumplirla, no le basta con haber recibido los trámites señalados en el artículo 81, inciso 1, numerales 1º a 4º, sino que necesariamente debe encontrarse satisfecho también el requisito previsto en los artículos 85 y 86. Mientras la promulgación no se haga, de conformidad con estos textos constitucionales, no hay ley, sino un simple proyecto.

(Fallo de junio 3 de 1976, sobre la Ley 52 de 1975)

405

LEYES. Su vigencia comienza a partir de la promulgación.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS doctores Julio Salgado Vásquez, Mario Alario D'Filippo, Humberto Barrera Domínguez y Alvaro Luna Gómez.

En latín el sustantivo ley proviene del verbo leer, de donde fluye la consecuencia de que la ley debe tener un texto escrito que pueda leerse. Como en Colombia el único texto auténtico de las leyes es el publicado por el "Diario Oficial", quiere ello decir que ley que no figure en dicho periódico carece de vigencia.

Remate de este salvamento de voto es la conclusión de que, siendo inconstitucional el artículo 3º, en cuanto viola las normas de la Carta que mandan que toda ley debe ser promulgada (85, 86, 89 y 120, numeral 2º), la vigencia de la Ley 52 de 1975 comenzó dos meses después de su publicación en el "Diario Oficial". Como ésta se hizo el 3 de febrero de 1976, la obligatoriedad de esa ley sólo vino a comenzar el 4 de abril siguiente.

(Fallo de junio 3 de 1976, sobre la Ley 52 de 1975)

410

LIBERTAD DE ASOCIACION. Del artículo 44 de la Constitución surge el derecho a no asociarse.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS doctores José Enrique Arboleda Valencia, Mario Alario D'Filippo, Luis Sarmiento Buitrago, José Gabriel de la Vega, Juan Benavides Patrón, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina y Jesús Bernal Pinzón.

La libertad de asociación consagrada en el artículo 44 de la Constitución tiene como característica institucional el acuerdo de voluntades espontáneamente expresado de vincularse a otras personas bajo una dirección privada que autónomamente determinan, para buscar el logro de un propósito lícito.

La acción del Estado no puede llegar constitucionalmente a constreñir a determinados ciudadanos, así sea con proyección de interés social, a aportar una parte de su patrimonio a organismos o sociedades que no nazcan de su libre voluntad y que no se sujeten estrictamente al orden privado; esta coerción del Estado destruye la afectio societatis que es el elemento esencial protegido por la Carta como calidad inherente a la dignidad de la persona humana.

El Banco y los Fondos Ganaderos son sociedades de economía mixta; pero para la constitución de este tipo de sociedades también se requiere la voluntad libre de quienes la forman: el Estado y los particulares y aquél no puede obligar a éstos a que sean socios de las que juzgue conveniente establecer.

Esta libertad establecida en el artículo 44 es la facultad dada a la persona de formar autónomamente compañías, asociaciones o fundaciones y de pertenecer o no a ellas, según les indique su propio provecho; surge, por consiguiente del mismo artículo el derecho de todas las personas a no asociarse, sin que su omisión

Págs.

Págs.

les acarree sanción alguna, ya de orden económico, policivo y aun penal. (Fallo de febrero 17 de 1976, sobre la Ley 42 de 1971)

319

LIBERTAD DE ASOCIACION. No es absoluta.

El artículo 44 de la Constitución consagra, como un aspecto de la libertad individual, la libertad de asociación, dejando a salvo los principios morales y de orden legal que regulan la organización y desarrollo de la colectividad. Desde luego esta libertad no es absoluta como no lo es la libertad genéricamente considerada. El mismo texto lo indica y, además, su ejercicio debe encauzarse dentro del marco constitucional, que a la vez que contempla el respeto y protección de la persona humana y sus derechos, prevé el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado, tal como lo enuncian los artículos 16 y 30, entre otros, de la misma Carta.

El actor afirma que "a un extranjero por razones de orden público pueden prohibírsele asociarse, pero bajo ninguna circunstancia puede el Estado obligarlo a asociarse". Sin que sea necesaria cualquier otra consideración, basta reparar que las normas acusadas de la Ley 55 de 1975, no establecen esa obligación, sino que, sencillamente, se limitan a señalar un requisito indispensable para continuar en el ejercicio de una actividad industrial o comercial. Por tanto, el cargo es inane.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

420

LIBERTAD DE ASOCIACION. Su ejercicio debe encauzarse dentro del marco constitucional.

"El artículo 44 de la Constitución consagra, como un aspecto de la libertad individual, la libertad de asociación, dejando a salvo los principios morales y de orden legal que regulan la organización y desarrollo de la colectividad.

"Desde luego, esta libertad de asociación no es absoluta, como no lo es la libertad genéricamente considerada. El mismo texto lo indica, y además, su ejercicio debe encauzarse dentro del marco constitucional, que a la vez que contempla el respeto y protección de la persona humana y sus derechos, prevé el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado, tal como lo enuncian los artículos 16 y 30, entre otros, de la misma Carta".

(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

329

LIBERTAD DE EMPRESA. Está limitada por el bien común.

Sin la debida precisión, el actor deriva el cargo de violación del artículo 32 de la Carta, de la situación que origina el artículo 3º de la Ley 55, en cuanto obliga a colocar en fideicomiso en el Banco de la República el 51% de las acciones de la sucursal del banco extranjero, ya se trate de una enajenación, o de un simple mandato. Suficiente es para refutar tan equivocada pretensión bordar estos breves comentarios acerca del contenido y alcance del artículo 32: a) Garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común (subraya la Corte), todo ello sin mengua de la dirección general de la economía, que está a

cargo del Estado; b) Consagra la intervención estatal, mediante mandato legal, en las distintas actividades públicas y privadas, con la finalidad de racionalizar y planificar la economía para obtener el desarrollo integral; c) E, igualmente ordena esta intervención para dar pleno empleo al hombre y a los recursos naturales, adoptando una política de ingresos y salarios que haga del desarrollo económico instrumento de la justicia social.

La venta de las acciones bancarias, por el sistema acordado en el artículo 3º de la Ley 55 de 1975, al limitar la libertad empresarial de los bancos extranjeros y su iniciativa privada, se cifiene a las pautas del bien común, razón de ser de la autoridad, y que no es otro que el interés público o social, y al principio de la dirección económica del Estado. Por tanto, no viola el precepto y, por el contrario, se acomoda a su espíritu y letra.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

420

MATRIMONIO. Indole jurídica. En los efectos del consenso nupcial no se está a la intención de las partes.

"...las relaciones jurídicas que surgen del matrimonio no dimanen del mero concierto de voluntades de los contrayentes, acuerdo que se requiere para la celebración del acto matrimonial. Cumplido éste los derechos y deberes de los cónyuges no se rigen por las consecuencias que ellos hubiesen querido al momento de casarse o después de la ceremonia desearan que gobierne sus mutuos comportamientos en cuanto a los fines de la unión familiar. En los efectos del consenso nupcial no se está a la intención de las partes. La ley determina lo consiguiente al estado civil de los esposos, por mandato del precepto 50 de la Constitución. Los artículos 113 a 139, 152, 153, 176 y siguientes del Código Civil, renovados en gran parte, diseñan la capacidad y vínculos de los consortes entre sí y con terceros, por ministerio de un estatuto rígido. De ahí es que, en general, el matrimonio no sea reputado contrato sino institución, es decir, como un complejo de normas estables y orgánicamente dispuestas, cuya misión consiste en asegurar objetivos que la ley señala (compañía de vida y habitación, procreación, auxiliarse, etc.). El consentimiento de las partes es un acto-condición, con virtud de poner en obra las reglas constitutivas de la institución matrimonial. Cabe poner de relieve esta índole estatutaria de los mandatos que en conjunto forman la institución matrimonial y el carácter que ellas ofrecen de tender a la permanencia o, al menos, a una larga duración, para recordar que no tolerarán cambios o adiciones que no se cifiene, con la debida estrictez, a los procedimientos que exige la Constitución para que rijan las leyes o decretos legislativos que las alteren".

(Fallo de enero 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega)

307

MATRIMONIO. Uno de sus fines es el de "procrear".

Uno de los fines del casamiento colombiano, que imprime carácter a su naturaleza, es el de "pro-

Págs.

Págs.

crear", como dice limpiamente el artículo 113 del Código Civil. Procrear, engendrar, prolongar la especie mediante cópula carnal entre los esposos prescribe el Código Civil. Para mudar esta característica del matrimonio nacional y armonizarlo con procedimientos especiales de control o anulación de la natalidad o con una recomendación genérica sobre el particular, como la incluida en el Decreto 1296, sería forzoso un texto legislativo rotundo y muy coherente, relacionado con el artículo 113.

(Fallo de enero 22 de 1976. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega) 307

NORMAS PROCEDIMENTALES. Son de aplicación inmediata.

"...las leyes' concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

El alcance o aplicación del anterior concepto interpretativo de la nueva ley, lo ha señalado la Corte en varios fallos, en términos semejantes:

Conforme a esta disposición, dice, cuando la nueva ley procedimental entra a regir, todos los procesos iniciados con anterioridad quedan bajo su vigencia, en cuanto hace referencia a la sustanciación y ritualidad de los mismos, porque el legislador supone o estima que la nueva ley está inspirada en mejores principios de defensa social y en medidas aptas para conseguir una pronta administración de justicia, en todos los órdenes, sin menoscabar los sistemas defensivos del gobierno, ya que éstos son postulados superiores, que se deben acatar. Y concluye así la Corte:

"Es verdad que ante la vigencia de una nueva ley procedimental, el reo no puede invocar o alegar derechos adquiridos por leyes procesales anteriores (subraya la Corte), pero la aplicación inmediata de la nueva ley sólo debe llevarse a efecto cuando con ella no se agravan las condiciones del acusado; de no ser así, la ley procedimental, lejos de tutelar los intereses sociales y los del procesado, los restringiría, en perjuicio de éste". (Sentencias 13 de septiembre de 1945; LIX, 539; 27 julio 1951, LXX, 138; 28 de noviembre 1952, LXXXIII, 828; 23 enero 1953, LXXXIV, 140; 30 octubre 1953, LXXXVI, 704).

(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarría) 329

PLATAFORMA CONTINENTAL. Sólo puede legislarse sobre ella en ausencia de derecho internacional.

La Constitución exige, pues, que la determinación de la plataforma continental o dominio submarino del territorio nacional se haga de conformidad con los contratos o convenios internacionales aprobados por el Congreso o por la ley colombiana en ausencia de aquéllos.

Esto significa que el constituyente colombiano defiere lo que a plataforma continental atañe, al derecho internacional y solamente a falta de éste puede la ley regular esa parte del territorio nacional. Es una alternativa que tiene orden de preferencia y que el legislador no tiene competencia para regular esa materia, cuando existen tratados internacionales, entre otras razo-

nes, porque lo que es objeto del derecho internacional no puede quedar sujeto a la voluntad unilateral del legislador.

Tratados o convenios internacionales y leyes nacionales son actos jurídicos distintos de origen y elaboración diferentes; aunque el objeto de unos y otros sea, en muchas ocasiones, el mismo. Pero señalada en la Constitución la forma de regular determinada materia, al legislador no le es dado aprobar los tratados internacionales y adoptar la normatividad que contienen "como parte integrante del derecho interno colombiano para todos los efectos jurídicos" porque el régimen de ambas legislaciones es muy diferente: la primera es producto del acuerdo de voluntades internacionales que sólo el concierto de quienes han intervenido puede modificar y la segunda es resultado de una voluntad unilateral que puede modificarse libremente.

Al respecto la Corte ha dicho: "una ley que priva a un acto del derecho de gentes de su rasgo distintivo de ser el resultado de un concierto de voluntades y de efectos comunes para convertirlo en unilateral, no se aviene con la Constitución". (Sentencia de octubre 23 de 1975).

Al aprobar el Congreso de Colombia la Convención sobre Plataforma Continental suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Plataforma Continental por medio de la Ley 9ª de 1961, y en ejercicio de la facultad conferida en el 76-18 de aprobar o improbar tratados o convenciones suscritas por el Presidente de la República, se cumple el mandato del artículo 3º de la Carta. Lo que no es óbice para que el legislador haciendo abstracción absoluta del tratado pueda reproducir sus cláusulas como disposiciones de una simple ley, pero sin interferir la facultad presidencial de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional.

Los tratados (convenios, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales), por la aprobación del Congreso en virtud de facultad constitucional (76-18), adquieren la obligatoriedad propia de las leyes internas, pero su vigencia sólo empieza cuando se cumplan todos los requisitos de ese acto complejo, inclusive el canje de ratificación o la adhesión en los tratados multilaterales. El cumplimiento total de este trámite complejo es el que convierte en ley interna un acuerdo de voluntades internacionales, mas no la expresión de la voluntad unilateral del Congreso sobre el objeto de este acuerdo de voluntades.

(Fallo de mayo 13 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago) 388

PROPIEDAD. Es una función social que impone obligaciones.

"Se inspiró sin duda esta reforma —ha dicho la Corte— en el concepto moderno que enseña que la propiedad desde el 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

Págs.

Págs.

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 invertir una parte mínima de su patrimonio en la capitalización de entidades de la naturaleza y fines del Banco Ganadero y los Fondos Ganaderos. El título de propietario 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 bien común.

"En nada se atenta contra la libertad de empresa y la iniciativa privada, pues, conforme al mismo artículo 32 que las garantiza, éstas deben cumplirse dentro de los límites del bien común, razón de ser de la autoridad, y en todo caso, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, lo que supone que éste, por medio de sus órganos legales, puede adoptar medidas legislativas como las acusadas.

"De otra parte, el interés público, representado en este caso por el fomento ganadero indispensable para el desarrollo de la colectividad, prefiere al interés privado. (Artículo 30)".
(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria"..... 329

SISTEMA NACIONAL DE SALUD. No existe norma constitucional que obligue a vincular o adscribir entes con personería jurídica a sólo otros de igual naturaleza.

Los actores limitan su impugnación a que entidades que tengan personería jurídica del orden nacional, no pueden someterse a un sistema que no tiene esa personería jurídica.

Según ya se anotó, el Sistema Nacional de Salud, como tal, esto es, un conjunto de organismos bajo una sola dirección, para la prestación del servicio básico de la salud, está adscrito al Ministerio de Salud Pública (D. 2470 de 1968, artículo 6º).

El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa (artículo 120 C. N.) y los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes Superiores de la Administración, representan a la Nación, el primero directamente, y los segundos por delegación cuando lo disponga el Presidente. La responsabilidad en los casos de delegación es de los delegatarios, pero el Presidente puede, cuando quiera, reasumirla (artículo 135, ib.). Por su parte la Nación tiene personería jurídica (artículo 80, Ley 153 de 1887). En esta forma se desvanece la objeción de los demandantes ya que las entidades creadas por ley o las otras entidades del sector público, con personería jurídica, pueden ser adscritas o vinculadas a otra entidad, la Nación que también tiene personería jurídica, representada directamente por el Presidente de la República o por el Ministro de Salud Pública, como delegatario de aquél. Y, además, como lo observa el Ministerio Público, no existe norma constitucional que obligue a vincular o adscribir entes con personería jurídica a solo otros de igual naturaleza.
(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago)... 326

SITUACIONES JURIDICAS INDIVIDUALES. La ley administrativa deja a salvo aquellas surgidas al amparo de la legislación anterior.

La norma constitucional anotada se refiere, entre otros, a los derechos constituidos "con arreglo a las leyes civiles", es decir, a los que "determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles", como lo prevé el artículo 1º del respectivo Código.

Mas el ejercicio normal o excepcional de la función legislativa del Poder Público genera, igualmente, otra clase de leyes, las denominadas "administrativas", que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las "civiles", se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas, realmente ésta no existe. En el primer caso, como lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto, hay equilibrio de derechos y poderes; en el segundo hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el derecho privado y el derecho público: el primero se aplica, de modo preferente, por **concierto**; el segundo, igualmente, por **imperio**.

Pero la ley "administrativa" también deja a salvo las situaciones jurídicas individuales surgidas al amparo de la legislación anterior. Esta ha sido la doctrina de la Corte a través de varios fallos de amplia difusión, como los de 12 de noviembre y 24 de febrero de 1955 (G. J., ts. 45 y 79); y si la ley desconoce o vulnera esas situaciones jurídicas subjetivas, surge para el Estado el deber de reparar o compensar el daño que se desprende de su aplicación. Este caso es la excepción; la regla es que las nuevas relaciones que prevé la ley administrativa en materia procesal no menoscaban las situaciones jurídicas subjetivas.

La situación jurídica individual o subjetiva es creada necesariamente por un acto o hecho subjetivo individual, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva, dentro de las condiciones previstas en ésta.

(Véanse sentencias de 14 de junio de 1969. G. J. CXXXVII, pág. 156 de 27 de agosto de 1973).

Este criterio de la Corte sobre el particular ha sido celosamente mantenido. Así, en fallo de 31 de octubre de 1974 dijo: "La noción de derecho adquirido, no tiene en derecho público la misma rigidez ni severidad que usualmente tiene en derecho privado, lo cual se explica porque en aquél prevalece de manera constante el interés general. Este principio adquiere mayor importancia tratándose de leyes tributarias cuya finalidad es proveer directamente a la formación de un presupuesto que responda a las necesidades del país y a la satisfacción oportuna de las exigencias sociales.

(Fallo de febrero 17 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)... 329

SOCIEDADES Y DEMAS PERSONAS JURIDICAS. Su regulación corresponde a la ley.

El artículo 12 de la Constitución defiere a la ley colombiana reglar lo concerniente a "la capaci-

Págs.

Págs.

dad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas". Corresponde al artículo 6º del Acto legislativo de 1936, que sustituyó al 14 del Estatuto de 1886, que prescribía: "Las sociedades o corporaciones que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas".

Es el legislador, y solo él, quien tiene todo el poder suficiente para instituir el régimen jurídico de las sociedades, de las colombianas y de las extranjeras que desarrollan actividades en el territorio nacional, sin limitaciones.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

420

SUPERINTENDENCIAS. Hacen parte de la estructura de los Ministerios.

En diferentes sentencias de la Corte, pero particularmente en las fechadas enero 22 de 1970 y septiembre 11 de 1975 se ha sostenido con entera claridad que las Superintendencias son organismos administrativos que hacen parte de la estructura de los Ministerios, a los cuales se encuentran adscritas y cuyas funciones son, por lo mismo, cumplir alguna de las atribuciones administrativas que la Constitución encarga al Presidente de la República y permite delegar en los Ministros del Despacho. Esta la razón para que cuando el texto 76-9 de la Carta determina la estructura de la administración, circunscribiéndola a los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, comprenda claramente todos los organismos que hacen parte de tales entidades, pues fuera de ellas no existen mecanismos de administración nacional directa.

(Fallo de junio 24 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry)

436

SUPERINTENDENCIAS. Son delegatarias de atribuciones del Presidente, lo cual no exonera al respectivo Ministro de responsabilidad.

Si las Superintendencias son organismos que hacen parte de la administración, deben actuar a través de procedimientos regulares que garanticen los derechos ciudadanos. Si es constitucional, como lo ha dicho la Corte, que puedan cumplir para un Ministerio la delegación de funciones administrativas previstas en el artículo 135 de la Carta, resulta obvio que la ley que se refiere al modo de ejercer esas funciones es tan constitucional como la que las señala. En consecuencia, el artículo 288 acusado, al establecer el término dentro del cual deben ser resueltas por la Superintendencia las solicitudes y los recursos de reposición que se propongan ante ella, no hace sino desarrollar naturalmente una función sustantiva que le ha sido atribuida a la entidad, precisando el agotamiento de la vía administrativa a que se refiere el artículo 282 ibídem.

Qué actos integran en la vía gubernativa es, en este caso, un punto secundario, porque se repite, pudiendo la ley, por las razones dadas en fallos anteriores y en éste, asignar funciones de la Superintendencia en cumplimiento de una delegación constitucional, puede también establecer para tales entidades el sistema de actuación

o procedimiento gubernativo que a bien tenga, sin que por ello se quebrante la Carta, salvo el caso hipotético de que con tal procedimiento se desconocieran derechos de defensa.

Es claro que lo anterior no exonera al respectivo Ministro de la responsabilidad que para él implica el ejercicio de la delegación, pues tal es el supuesto del artículo 135 de la Carta. De suerte que la circunstancia de que una determinada función le haya sido delegada por mandato de ley, como en este caso, para ser ejercida por la Superintendencia, lo compromete institucionalmente y con independencia del procedimiento administrativo que se señale.

(Fallo de marzo 18 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry)

341

SUPERINTENDENCIA BANCARIA. El ejercicio de la facultad que el artículo 6º de la Ley 55 de 1975 le confiere, no implica juzgamiento.

El artículo 26 de la Constitución es una garantía de la libertad individual y del ejercicio de los derechos que de ella emanan: el juzgamiento conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante juez competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. Su aplicación se extiende a los campos administrativo, civil, laboral, etc. Mas ello no significa que, sin razón, se pueda invocar respecto de eventos extraños a los que define o que no guardan semejanza con ellos. Juzgamiento es la acción y efecto de juzgar, es deliberar acerca de la actuación de la ley en un caso concreto y sentenciar en concordancia. Por tanto, la garantía es para ese efecto.

El ejercicio de la facultad que el artículo 6º de la Ley 55 de 1975 confiere a la Superintendencia Bancaria, no implica juzgamiento alguno; es sólo el ejercicio de una función administrativa que, como está visto, se acompaña con la inspección o vigilancia que la Constitución y la ley confieren al Presidente de la República respecto de los institutos de crédito, y que éste cumple por intermedio de un organismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria)

420

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO. Tiene una misión propia y directa de origen constitucional y desarrollo legal.

La naturaleza jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentra contenida en el artículo 2º del Decreto número 1347 de 1973, cuando dice que "es un organismo público adscrito al Ministerio de Justicia que desempeñará las funciones de vigilancia y dirección notarial y de registro de que tratan los Decretos-leyes números 960 y 1250 de 1970". La denominación "organismo público", no parece ciertamente en la nomenclatura legal actual de los entes que integran la administración central, pero ello no impide comprender que se trata de una entidad especial encargada de determinada función específica, que viene a ser, ni más ni menos, la de realizar el principio consagrado en el artículo 188 de la Constitución, conforme al cual corresponde a la ley la organización y reglamentación del servicio público que prestan

los notarios y registradores. Y si de servicios público y oficial se trata bien puede el legislador organizarlo como lo estime más adecuado para su eficacia social.

Se trata de un organismo "sui generis", además, porque habiendo sido calificado como "Superintendencia" no se adecúa a la denominación que a ellas da el artículo 4º del Decreto 1050 de 1968, ni al criterio que la Corte ha venido exponiendo sobre ellas, por cuanto no es delegataria de ninguna función de aquellas que la Carta entrega al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en el artículo 120 de la Carta; sino que, como acaba de verse, tiene una misión propia y directa de origen constitucional y desarrollo legal consistente en dirigir y vigilar un servicio público. De otro lado, la pretendida personería jurídica que le asigna la demanda, no existe, pues las disposiciones que en la actualidad la definen y regulan sus funciones, no se la otorgan. La adscripción que hizo de ella al Ministerio de Justicia el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1347 de 1970, y que continúa vigente, no supone independencia absoluta en el terreno administrativo, y ya ha dicho la Corte que aquel fenómeno especial es propio de los entes que hacen parte de la administración central. De suerte que de este hecho no puede deducirse que la Superintendencia de Notariado y Registro goce de la prerrogativa especial de desempeñarse, como sujeto de contratos, con independencia dentro de la administración y, por tanto, es privativo de la ley dársele o restringírsela.

(Fallo de julio 15 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry)..... 464

TRATADOS. Sólo rigen entre las partes contratantes y no tienen poder para congelar, o inhibir el ejercicio de la soberanía legislativa.

El artículo 78, ordinal 2º, de la Constitución, impide al Congreso "inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes". Y el actor afirma que tal sucede con la Ley 55 de 1975, que en su concepto "modifica un tratado", cuya interpretación y aplicación son del resorte del Presidente de la República al tenor del artículo 120, ordinal 2º, que dice: "Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: ...20. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional...", precepto este último que, como el primero, sufre quebranto.

Al respecto, y para rechazar el cargo, se observa: i. Como se ha probado, la Ley 55 de 1975 es acto legislativo que crea una situación jurídica objetiva, o sea normas generales de derecho que

rigen determinadas e iguales situaciones de hecho. Su aplicación a casos especiales o concretos no le corresponde al Congreso, pues ello sí implicaría violación de la prohibición del artículo 78, ordinal 2º, que se invoca.

ii. Los tratados concertados con los Estados Unidos de América e Inglaterra, de una parte, y la República de la Nueva Granada y los Estados Unidos de Colombia de la otra, se refieren a los derechos de los individuos, ciudadanos de los países signatarios y no a establecimientos comerciales poseídos por personas extranjeras ausentes del territorio nacional. Así se deduce, sin mayor esfuerzo dialéctico, de su contexto y en especial del contenido de los artículos 12 y 27 del primero y 17 del segundo.

El tratado con Estados Unidos de América de 13 de septiembre de 1935, aprobado por la Ley 74 de 1936, denunciado por Colombia, expiró en 1949.

iii. Estos tratados que sólo rigen entre las dos partes contratantes, no tienen poder para congelar o inhibir, el ejercicio de la soberanía legislativa que reside esencial y exclusivamente en la Nación y se refiere a todos los habitantes en su territorio y respecto de todos sus bienes. (Artículos 2º, 4º y 10 de la Constitución).

iv. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada en el mes de abril de 1974 en México, y aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en el mes de diciembre del mismo año, recomienda:

Artículo 2º 1. Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

2. Todo Estado tiene derecho de: a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera. b) Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional, y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. (Véase revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República, 112, 113, octubre 1975, págs... y -ss.) Estas recomendaciones tienen el valor y la fuerza jurídica que les otorga la Carta, tratado multilateral suscrito por Colombia y aprobado por la Ley 13 de 1945.

(Fallo de junio 16 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria) 420

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS
ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ley	Norma.	Año	Tema.	Decisión.	Ponente.	Providencia.	Publicación tomo N°	Págs.
24	Arts. 2° y 5°	1959	Contratos para planes y programas de desarrollo	Exequibilidad	Dr. Sarria	Julio 15/76	N° 27	461
9ª	Art. 2°	1961	Plataforma Continental	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Mayo 13/76	N° 17	388
141	Art. 1°	1961	Supresión de unos municipios y anexión a otros como corregimiento	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Julio 15/76	N° 26	458
42		1971	Inversión forzosa Fondo y Banco Ganadero	Exequibilidad	Dr. Sarria	Febrero 17/76	N° 2	314
1ª	Arts. 3° y 37	1972	Archipiélago de San Andrés y Providencia. Supresión del Municipio de San Andrés	Exequibilidad	Dr. Sarria	Julio 29/76	N° 31	481
9ª	Arts. 2º, lites. a) y e)	1973	Facultades extraordinarias. Sistema Nacional de Salud	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Febrero 17/76	N° 4	326
23	Art. 1°	1974	Procedimiento tributario	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Sep. 2/76	N° 38	513
43		1975	Nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial	Exequibilidad de la ley excepto dos frases	Dr. De la Vega	Julio 22/76	N° 30	474
52	Art. 1°.	1975	Cesantía. Intereses anuales	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Junio 3/76	N° 22	405
55	Arts. 2º, 3º, 4º y 6º.	1975	Inversiones extranjeras en establecimientos de crédito y financieros.	Exequibilidad	Dr. Sarria	Junio 16/76	N° 23	420
18	Arts. 1º a 4º	1974	Rama Judicial: Asignación de altos empleados	Exequibilidad	Dr. López Guerra	Sep. 3/76	N° 40	530
18	Arts. 1º y 2º.	1974	Rama Judicial: Asignación de altos funcionarios	Estese fallo septiembre 3/76	Dr. Gómez Estrada	Octubre 28/76	N° 45	565
18	Arts. 1º y 2º	1974	Rama Judicial: Asignación de altos funcionarios	Estese fallo septiembre 3/76.	Dr. León Rey	Octubre 28/76	N° 46	566
Derto.		Año						
2423	Art. 1°	1954	Supresión de unos municipios y anexión a otros como corregimientos.	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Julio 15/76	N° 26	458
1958	Arts. 7º y 14	1963	Cooperativas: Trabajo de los socios.	Inexequibilidad	Dr. González	Agosto 19/76	N° 35	502

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS
ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Idento.	Norma.	Año	Tema.	Decisión.	Ponente.	Providencia.	Publicación tomo N°	Págs.
658	Art. 1°	1964	ICSS. Adscripción a Mintrabajo ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Noviembre 4/76	N° 43	553
3133	Art. 1°	1968	Bogotá, D. E.: Capital del Departamento de Cundinamarca ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Febrero 17/76	N° 3	321
3136	Art. 5° Num. 2.	1968	ICSS. Adscripción a Mintrabajo...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Noviembre 4/76	N° 43	553
250	Art. 74	1970	Carrera Judicial: Deberes de funcionarios y empleados ...	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Diciembre 2/76	N° 48	573
1260	Art. 7°	1970	Estado civil. Valor de la decisión judicial ...	Inexequibilidad	Dr. De la Vega	Julio 15/76	N° 29	467
410 Arts. 913, 914, 931, 1189, 1199, 2026 a		1971	Co. de Co. Procedimiento en controversias sobre contratos mercantiles ...	Exequibilidad	Dr. Sarria	Marzo 11/76	N° 6	333
410	Art. 283.	1971	Co. de Co. Superintendencias: Silencio administrativo ...	Exequibilidad	Dr. González	Marzo 18/76	N° 8	341
577	Art. 5°.	1974	Notariado y Registro. Junta Directiva ...	Inexequibilidad	Dr. Sarria	Sep. 2/76	N° 39	524
2821	Art. 26.	1974	Recurso de reposición. Procedimiento tributario ...	Exequibilidad	Dr. Sarria	Febrero 17/76	N° 5	329
2821	Art. 19.	1974	Recurso y corrección de providencias en el trámite tributario ...	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Mayo 20/76	N° 21	401
2821 2821	Art. 28.	1974	Procedimiento tributario. Reposición ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Julio 8/76	N° 25	454
Arts. 1° a 19, 21 31 a 48.	a 29,	1974	Procedimiento tributario ...	Inexequibilidad parcial	Dr. De la Vega	Sep. 2/76	N° 38	513
1296		1975	Admonición en el matrimonio civil.	Inexequibilidad	Dr. De la Vega	Enero 22/76	N° 1	307
1670	Art. 175, inc. 2.	1975	Contratos con cargo a los presupuestos de las Superintendencias.	Ineptitud	Dr. González	Marzo 18/76	N° 9	344
62 Arts. 27, lits. f) y g) Art. 28, lits. d), e), f), g) e i). Art. 30, lits. a), b), d), g) e i). Art. 32, lits. a) y b)		1976	Cajas de Compensación Familiar...	Inexequibilidad parcial	Dr. Sarmiento	Agosto 12/76	N° 33	490

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS
ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dcto.	Norma.	Año	Tema.	Decisión.	Ponente.	Providencia.	Publicación tomo N°	Págs.
62	Arts. 2º, 3º, 27, 28, 30 y 32	1976	Cajas de Compensación Familiar...	Inexequibilidad parcial	Dr. Sarmiento	Agosto 19/76	Nº 34	497
62	Art. 1º.	1976	ICSS. Adscripción a Mintrabajo ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Noviembre 4/76	Nº 43	553
125		1976	Superbancaria. Reorganización ...	Exequibilidad	Dr. González	Junio 24/76	Nº 24	436
148	Art. 3º.	1976	ICSS. Naturaleza jurídica ...	Exequibilidad	Dr. Sarria	Octubre 28/76	Nº 41	538
148	Art. 14, inc. 2.	1976	ICSS. Designación del gerente ...	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Agosto 26/76	Nº 37	511
148	Arts. 3º y 12, lit. d).	1976	ICSS. Adscripción a Mintrabajo ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Noviembre 4/76	Nº 43	553
150	Art. 157, inc 2.	1976	Contratos de Superintendencias: autoridad competente para suscribirlos ...	Exequibilidad	Dr. González	Julio 15/76	Nº 28	464
150	Art. 115, incs. 2º y 3º, par.	1976	Contrato de empréstito ...	Inexequibilidad parcial	Dr. González	Agosto 26/76	Nº 36	508
250	Art. 97, num. 3. Art. 108 y Art. 7º, num. 1º	1976	Tribunal Disciplinario - Competencia para sancionar Magistrados C. S. de J.; C. de E.; Procurador General de la Nación ...	Inexequibilidad parcial	Dr. Salgado V.	Octubre 21/76	Nº 42	544
370		1976	Estado de sitio: Autorización de extender documento sin paz y salvo..	Exequibilidad	Dr. Sarria	Marzo 11/76	Nº 7	338
429		1976	Estado de sitio. Allanamientos. ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Marzo 18/76	Nº 10	345
528		1976	Estado de sitio. Suspensión de trámites y garantías de las carreras administrativa, docente, etc. ...	Exequibilidad	Dr. González	Abril 22/76	Nº 13	364
541		1976	Estado de sitio. Sanciones a contravenciones ...	Exequibilidad	Dr. Sarria	Mayo 5/76	Nº 16	380
543		1976	Estado de sitio. Extensión de facultades otorgadas a los alcaldes y gobernadores y comisarios ...	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Abril 22/76	Nº 11	347

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS
ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Decreto.	Norma.	Año	Tema.	Decisión.	Ponente.	Providencia.	Publicación tomo N°	Págs.
591		1976	Estado de sitio. Suspensión del personal docente	Exequibilidad	Dr. González	Abril 22/76	N° 12	356
617		1976	Estado de sitio. Delegación de competencia atribuida a los alcaldes . .	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Mayo 13/76	N° 19	396
627		1976	Estado de sitio. Sanciones a titulares de licencias para prestación del servicio de radiodifusión	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Abril 29/76	N° 14	376
653		1976	Estado de sitio. Prohibición de transmitir noticias sobre secuestros.	Exequibilidad	Dr. Sarria	Abril 29/76	N° 15	378
756		1976	Estado de sitio. Procedimiento penal	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Mayo 13/76	N° 18	391
814		1976	Estado de sitio. Procedimiento para procesos por contravención	Exequibilidad	Dr. González	Mayo 13/76	N° 20	398
1263		1976	Estado de sitio. Levantamiento.	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Agosto 5/76	N° 32	484
2131		1976	Estado de sitio. Declaratoria	Exequibilidad	Dr. Sarria	Noviembre 4/76	N° 44	558
2132		1976	Estado de Sitio. Limitación libertades individuales	Inexequibilidad artículo 5°	Drs. De la Vega y Luna G.	Noviembre 18/76	N° 49	576
2189		1976	Estado de sitio. Créditos y contra-créditos atención gastos por orden público	Exequibilidad	Dr. González	Noviembre 25/76	N° 47	567
2193		1976	Estado de sitio. Ampliación competencia Justicia Penal Militar	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Diciembre 2/76	N° 51	586
2194		1976	Estado de sitio. Adquisición y porte de armas	Inexequibilidad artículo 2°	Drs. Sarria y Salgado	Diciembre 2/76	N° 50	584
2195		1976	Estado de sitio. Aumento sanciones policivas	Inexequibilidad parcial	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Diciembre 2/76	N° 52	599
2260		1976	Estado de sitio. Atribución competencias Justicia Penal Militar	Exequibilidad excepto parte final inc. 2° art. 4°	Dr. González	Diciembre 9/76	N° 53	602

INDICE ALFABETICO 1976

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
ACCION DE INEXEQUIBILIDAD				
—Contra código o estatuto por exceso en las facultades, no impide la acción posterior contra cada norma	Junio 24/76	Dr. González	N° 24	436
—Por violación del artículo 122 no impide al Congreso expedir otra norma igual	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
ACTIVIDAD BANCARIA				
—Derechos adquiridos por bancos extranjeros.....	S. de V. junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
—Inspección y vigilancia. Servicio público.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
ACTIVIDADES DE FOMENTO				
—Pecuario	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO				
—A cargo de entidades de naturaleza mixta.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—Prefieren al interés privado.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
ALCALDE				
Atribución de competencia en estado de sitio.....	Abril 22/76 Abril 29/76 Abril 29/76	Dr. González Dr. Sarmiento Dr. Sarria	N° 13 N° 14 N° 15	364 376 378
ACUERDO DE CARTAGENA (Pacto Andino)				
—Origen legal de los Tribunales y Juzgados.....	Marzo 11/76	Dr. Sarria	N° 6	333
ALLANAMIENTOS				
—Cambio de horario por razones de orden público...	Marzo 18/76	Dr. De la Vega	N° 10	345
ANALOGIA				
—No cabe en materia penal.....	Octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA				
—Régimen especial.....	Julio 29/76	Dr. Sarria	N° 31	481
ARMAS				
—Adquisición y portes.....	Diciembre 2/76	Drs. Sarria y Salgado	N° 50	584
ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES				
—Supresión de municipios.....	Julio 15/76	Dr. Sarmiento	N° 26	458
CAJAS DE COMPENSACION				
—Régimen	S. de V. agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	495
—Origen. Características.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
—Control.....	Agosto 19/76	Dr. Sarmiento	N° 34	497
CARRERA DE SERVICIO				
—Obligación de los escalafonados.....	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	N° 49	576
CARRERA JUDICIAL				
—Calidades y requisitos para desempeñar cargos dentro de ella, es función del legislador.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	N° 48	573

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
CESANTIA				
—Concepto. Naturaleza.....	Junio 3/76	Dr. De la Vega	Nº 22	405
—Intereses: No hay retroactividad en la aplicación de la ley.....	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	Nº 22	405
COMPETENCIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA				
—Competencia para tomar decisiones no para hacer declaraciones.....	S. de V. noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	558
—Control constitucional de los decretos que declaran o levantan el estado de sitio o la emergencia económica.....	Noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	558
—Competencia en cuanto a las formalidades.....	Agosto 5/76	Dr. Sarmiento	Nº 32	484
—Competencia en cuanto al fondo.....	S. de V. noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	558
—Incompetencia de la Corte Suprema de Justicia....	S. de V. agosto 5/76	Dr. Sarmiento	Nº 32	484
	S. de V. noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	558
CONFISCACION				
—Concepto.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	Nº 23	420
CONGRESO				
—Dietas parlamentarias.....	Septiembre 3/76	Dr. López G.	Nº 40	530
—Estructura y organización.....	Septiembre 3/76	Dr. López G.	Nº 40	530
—Puede modificar medidas tomadas por el Gobierno dentro de la emergencia económica.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	Nº 21	401
—Remuneración de sus miembros: iniciativa y vigencia de la ley.....	S. de V. septiembre 3/76	Dr. López G.	Nº 40	530
—Sueldo anual: noción.....	Septiembre 3/76	Dr. López G.	Nº 40	530
CONSENTIMIENTO				
—En el matrimonio.....	Enero 22/76	Dr. De la Vega	Nº 1	307
CONSTITUCION POLITICA				
—Derogación de las normas.....	Octubre 21/76	Dr. Salgado V.	Nº 42	544
	S. de V. octubre 21/76	Dr. Salgado V.	Nº 42	544
—Vigencias de sus normas.....	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	Nº 22	405
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS				
—Con cargo al presupuesto de las Superintendencias.	Julio 15/76	Dr. González	Nº 28	464
—Facultad para celebrarlos: cooperación Ejecutivo y Legislativo.....	Julio 15/76	Dr. Sarria	Nº 27	461
CONTRATO DE CONCESION				
—No existe respecto del permiso del funcionamiento bancos extranjeros.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	Nº 23	420
	S. de V. junio 16/76	Dr. Sarria	Nº 23	420
CONTRATO DE EMPRESTITO				
—Celebración.....	Agosto 26/76	Dr. González	Nº 36	508
CONTRATO DE SOCIEDAD				
—Procedimientos para dirimir diferencias entre socios.	Marzo 11/76	Dr. Sarria	Nº 6	333
CONTRATO DE TRABAJO				
—Terminación en estado de sitio por participación en actos contra el orden público o violación de la ley..	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 49	576
CONTRATOS O CONVENIOS				
—Función del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa con aprobación del Congreso.....	Julio 15/76	Dr. Sarria	Nº 27	461
—Tratados o convenciones: diferencias.....	Julio 15/76	Dr. Sarria	Nº 27	461

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
CONTRAVENCION				
—Procedimiento previo y derecho de defensa: estado de sitio.....	Mayo 5/76 S. de V. mayo 5/76	Dr. Sarria	N° 16	380
	Mayo 13/76	Dr. González	N° 20	398
—Sanción en estado de sitio.....	Mayo 5/76	Dr. Sarria	N° 16	380
CONTROL ECONOMICO				
—Autoridad que lo ejerce.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
CONTROL FISCAL				
—Alcance.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
COOPERATIVAS				
—Arbitramento.....	S. de V. agosto 19/76	Dr. González	N° 35	502
—Competencia para reglamentarlas.....	Agosto 19/76	Dr. González	N° 35	502
—Trabajo de socios.....	Agosto 19/76	Dr. González	N° 35	502
	S. de V. agosto 19/76	Dr. González	N° 35	502
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA				
—Para cumplir su función fundamental debe interpretar la ley.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
—Jurisprudencia: la variación no origina inconstitucionalidad.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
DEPARTAMENTOS				
—Y municipios: no hay contraposición sino colaboración.....	Febrero 17/76	Dr. De la Vega	N° 3	321
DERECHO ADQUIRIDO				
—Ante la ley administrativa.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 5	314
—Ante la ley civil.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 5	314
—Derecho Público: noción.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 5	314
DERECHO DE DEFENSA				
—Bajo estado de sitio.....	S. de V. mayo 5/76	Dr. Sarria	N° 16	380
	Diciembre 2/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	N° 52	599
DERECHO DE PETICION				
—Reglamentación por la ley.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
EDUCACION PUBLICA				
—Servicio público.....	Julio 22/76	Dr. De la Vega	N° 30	474
EMERGENCIA ECONOMICA				
—El Congreso puede modificar las medidas adoptadas.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
ENTIDADES DE CREDITO				
—Inspección.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
ENTIDADES TERRITORIALES				
—Régimen.....	Julio 29/76	Dr. Sarria	N° 31	481
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS				
—Características.....	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
	Octubre 28/76	Dr. Sarria	N° 41	538
—Concepto. Naturaleza o noción.....	Octubre 28/76	Dr. Sarria	N° 41	538
	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
—Designación de gerentes.....	Agosto 26/76	Dr. Sarmiento	N° 37	511
—Estatutos básicos y reglamentos internos.....	Octubre 28/76	Dr. Sarria	N° 41	538
	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
—Patrimonio.....	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
ESTADO CIVIL				
—Inscripción en el registro.....	Julio 15/76	Dr. De la Vega	N° 29	467

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo Nº	Págs.
—Reglamentación legal.....	Enero 22/76	Dr. De la Vega	Nº 1	307
—Valor de las decisiones judiciales sobre él.....	S. de V. julio 15/76	Dr. De la Vega	Nº 29	467
	Julio 15/76	Dr. De la Vega	Nº 29	467
ESTADO DE SITIO				
—Adquisición y porte de armas.....	Diciembre 2/76	Drs. Sarria y Salgado V.	Nº 50	584
—Autorización constitucional es limitante de facultades al Ejecutivo.....	S. de V. marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	345
—Atribución de competencias a funcionarios administrativos: limitación constitucional; interpretación de las normas.....	Marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	345
	Mayo 13/76	Dr. Sarmiento	Nº 19	396
—Censura de noticias: limitación a la libertad de opinión, prensa y pensamiento.....	Abril 29/76	Dr. Sarmiento	Nº 14	376
—Contravenciones: Suspensión Código Nacional de Policía.....	Abril 29/76	Dr. Sarria	Nº 15	378
—Procedimiento previo: Derecho de defensa.....	Mayo 5/76	Dr. Sarria	Nº 16	380
	Mayo 5/76	Dr. Sarria	Nº 16	380
—Créditos y contracréditos para atender gastos de orden público: requisitos.....	Noviembre 25/76	Dr. González	Nº 47	567
—Declaración: Es obligatoria para superar estado de crisis.....	Noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	588
	S. de V. noviembre 4/76	Dr. Sarria	Nº 44	588
—Requisitos de fondo.....				
Decretos:				
—Requisitos formales.....	Agosto 5/76	Dr. Sarmiento. Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 32	484
—Derecho de defensa: garantía inviolable.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	Nº 51	586
—Ejercicio simultáneo de la autoridad militar y la civil	Diciembre 2/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 52	599
—Extensión del derecho de policía. Característica propia del estado de sitio.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	Nº 51	586
Facultades del Ejecutivo:				
—Transitorias.....	Mayo 13/76	Dr. De la Vega	Nº 18	391
—Tres órdenes de facultades.....	Agosto 5/76	Dr. Sarmiento	Nº 32	484
	S. de V. marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	345
—Facultades legales: interpretación.....	Diciembre 9/76	Dr. González	Nº 53	602
—Función de la Corte Suprema de Justicia en relación con los decretos de estado de sitio.....	S. de V. marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	545
—Función legislativa del Gobierno es facultad reglada	Diciembre 9/76	Dr. González	Nº 53	602
—Justicia Penal Militar.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	Nº 51	586
	S. de V. diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	Nº 51	586
(Inconstitucionalidad de esta medida).	S. de V. diciembre 9/76	Dr. González	Nº 53	602
—En relación con actos cometidos antes de la declaración de estado de sitio.....	Diciembre 9/76	Dr. González Drs. De la Vega y Luna	Nº 53	602
	Noviembre 18/76	Dr. De la Vega	Nº 49	576
—Medidas de Policía.....	Marzo 11/76	Dr. Sarria	Nº 7	333
—Normación jurídica.....	S. de V. marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	345
—Orden público: mantenimiento sin necesidad del artículo 121 C. N.....	Agosto 5/76	Dr. Sarmiento	Nº 32	484
—Responsabilidad del Presidente y los Ministros.....	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 49	576
—Sanciones.....	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 49	576
—Sanciones: la suspensión de licencia o matrícula profesional no es medida de orden público.....	S. de V. noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	Nº 49	576
—Suspensión de garantías de los estatutos de carrera	Abril 22/76	Dr. González	Nº 13	364
—Suspensión del personal docente oficial.....	Marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 11	345
—Suspensión transitoria de normas legales incompatibles.....	Abril 22/76	Dr. González	Nº 13	364
—Terminación de contratos de trabajo.....	Marzo 18/76	Dr. De la Vega	Nº 10	345
	Mayo 13/76	Dr. De la Vega	Nº 18	391
	Abril 22/76	Dr. González	Nº 13	364

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION				
—Revisión de la organización administrativa; aspectos que comprende.....	Agosto 19/76	Dr. Sarmiento	N° 34	497
EXPROPIACION				
—Definición.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
—En relación con las acciones de los bancos extranjeros.....	S. de V. junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
EXTRANJERO				
—Derechos. Igualdad. Orden público civil. Personas jurídicas.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
FACULTADES EXTRAORDINARIAS				
—Beneficiario y características.....	Agosto 19/76	Dr. Sarmiento	N° 34	497
—La declaratoria de exequibilidad de un decreto que las ejerza, no limita la posibilidad de demandar la inconstitucionalidad de una norma específica.....	Junio 24/76	Dr. González	N° 24	436
—Límites.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
—Requisitos.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA				
—Efectos.....	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
FALTA DISCIPLINARIA				
—Diferencia con el delito.....	S. de V. octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
FONDOS GANADEROS				
—Inversión forzosa.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—Inversión sustitutiva.....	S. de V. febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—Nacionales, departamentales y municipales.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
FUNCION ADMINISTRATIVA				
—Control.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
GANANCIA OCASIONAL				
—Aplicación.....	Septiembre 2/76	Dr. De la Vega	N° 38	513
GARANTIAS CONSTITUCIONALES				
—Crean paralelamente la obligación de someterse al imperio constitucional y legal.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
GARANTIAS PROCESALES				
—Rigen en todo tiempo.....	Diciembre 2/76	Drs. Sarria y Salgado V.	N° 50	584
GOBERNANTE				
—Obligación fundamental es el progreso colectivo.....	Noviembre 4/76	Dr. Sarria	N° 44	558
HUELGA				
—Prohibición en los servicios públicos.....	Abril 22/76 Noviembre 18/76	Dr. González Drs. De la Vega y Luna G.	N° 13 N° 49	364 576
IMPEDIMENTOS				
—Aceptación a un Magistrado C. S. de J.: Efectos...	Septiembre 3/76	Dr. López G.	N° 40	530
IMPUESTOS				
—Liquidación: privada y de revisión.....	Septiembre 2/76	Dr. De la Vega	N° 38	513
—Destinadas a educación.....	Julio 22/76	Dr. De la Vega	N° 30	474
INEPTA DEMANDA				
—Nacimiento con posterioridad a la instauración de la acción.....	Marzo 18/76	Dr. González	N° 9	341
—Por haberse anulado o derogado la norma acusada.	Marzo 18/76	Dr. González	N° 9	341

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
INSTITUTO COLOMBIANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, ICSS				
—Clasificación de personal.....	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
—Designación del gerente.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	N° 33	490
—Naturaleza jurídica.....	Noviembre 4/76	Dr. De la Vega	N° 43	553
	Octubre 28/76	Dr. Sarria	N° 21	538
INTERVENCION ESTATAL EN LA ECONOMIA				
—Finalidad.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
INVERSION EXTRANJERA				
—Antecedentes. En compañías de seguros. La banca o instituciones financieras. La reglamentación es de orden público o interés social. Y la carta de derechos y deberes económicos de los Estados de abril de 1974	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
JUICIO POLICIVO				
—Características.....	Diciembre 2/76	Drs. De la Vega y Luna Gómez	N° 52	599
JURISDICCION				
—Concepto.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 19	420
—Nacional: derogatoria por tratados internacionales.	Agosto 26/76	Dr. González	N° 36	508
—Penal: concepto.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 19	420
LEY				
—Eficacia y existencia.....	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Expedición: corresponde al Congreso como atributo consubstancial del Estado.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
—Formación.....	Junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Intervención del Ejecutivo en la función legislativa	Junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Promulgación: requisitos de la ley para entrar a regir, excepciones:.....	Junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Sanción.....	Junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Sobre procedimiento prevalece sobre las anteriores.	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 5	314
—Vigencia: regulación.....	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 12	405
	Junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 12	405
LIBERTAD				
—De empresa: límites.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—No es absoluta.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
	S. de V. febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—Para extranjeros.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
LICENCIA Y MATRICULAS PROFESIONALES				
—Suspensión por actos contra el orden público: Estado de sitio.....	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna G.	N° 49	576
	S. de V. noviembre 18/76	Drs. Salgado V. y Gómez V.	N° 42	581
MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA				
—Destitución: competencia.....	Octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
	S. de V. octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
—Sanciones.....	Octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
MATRIMONIO				
—Civil: admonición.....	Enero 22/76	Dr. De la Vega	N° 1	307
—Consentimiento. Igualdad de derechos. Indole jurídica de la institución. Procreación.....	Enero 22/76	Dr. De la Vega	N° 1	307
MINISTROS				
—Responsabilidad por el ejercicio de funciones delegadas.....	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 4	326
	Marzo 18/76	Dr. González	N° 8	341

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
MUNICIPIOS				
Relaciones con el Departamento.				
—No hay contraposición sino colaboración.....	Febrero 17/76	Dr. De la Vega	N° 3	321
—Supresión: facultad exclusiva de las asambleas departamentales.....	Julio 15/76	Dr. Sarmiento	N° 26	458
NACION				
—Representantes. Responsabilidad	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 4	326
NORMAS				
—Constitucionales: vigencia.....	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
—Procesales.....	Julio 17/76	Dr. Sarria	N° 5	329
ORDEN ACADEMICO				
—Perturbación como causa de alteración del orden público.....	Abril 22/76	Dr. González	N° 13	364
ORDEN PUBLICO				
—No requiere estado de sitio para mantenerlo.....	S. de V. marzo 18/76	Dr. De la Vega	N° 11	345
	S. de V. abril 22/76	Dr. González		
	S. de V. noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna	N° 12 N° 49	356 576
ORDEN PUBLICO CIVIL				
—Concepto.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
PAZ Y SALVO				
—Excepción legal a su exigencia para realización de actos civiles:				
—Estado de sitio.....	Marzo 11/76	Dr. Sarria	N° 7	333
PERSONAL DOCENTE				
—Suspensión del nombramiento.....	Abril 22/76	Dr. González	N° 12	356
PLANES Y PROGRAMAS				
—Celebración de contratos administrativos para desarrollarlos	Julio 15/76	Dr. Sarria	N° 27	461
—Concepto.....	Julio 22/76	Dr. De la Vega	N° 30	474
PLATAFORMA CONTINENTAL				
—Determinación por convenios internacionales o por ley a falta de ellos.....	Mayo 13/76	Dr. Sarmiento	N° 17	388
PODER PUBLICO				
—Competencia y responsabilidad.....	Julio 15/76	Dr. Sarmiento	N° 26	458
PROCEDIMIENTO				
—Suspensión transitoria de normas por estado de sitio	Mayo 13/76	Dr. De la Vega	N° 18	391
PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO				
—Ganancias ocasionales.....	Septiembre 2/76	Dr. De la Vega	N° 38	513
—Liquidaciones	Septiembre 2/76	Dr. De la Vega	N° 38	513
—Recurso de reposición.....	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 5	326
	Julio 8/76	Dr. De la Vega	N° 25	454
—Segunda instancia y revocación directa: Diferencias	Mayo 20/76	Dr. Sarmiento	N° 21	401
PROCURADOR GENERAL				
—Vigilancia de la conducta de los empleados públicos.	Abril 22/76	Dr. González	N° 13	364
PROCURADORES DEL DISTRITO				
—Reglamentación: Es competencia del legislador.....	Noviembre 18/76	Drs. De la Vega y Luna	N° 49	576

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
PROPIEDAD				
—Función social.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
RADIODIFUSION				
—Atribución de competencia para sancionar por violación de la ley.....	Abril 29/76	Dr. Sarmiento	N° 14	376
—Servicio público. Restricción a la libertad de información.....	Abril 29/76	Dr. Sarria	N° 15	378
RAMA JUDICIAL				
—Constitución o integración.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	N° 51	586
—Rama Penal: actos jurisdiccionales.....	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 41	326
RELACIONES IGLESIA-ESTADO				
Derogatoria de jurisdicción nacional: mecanismo...	Agosto 26/76	Dr. González	N° 36	508
REORGANIZAR				
—Concepto.....	Septiembre 2/76	Dr. Sarria	N° 39	524
RESIDENCIA				
—La escogencia es libre.....	Diciembre 2/76	Dr. Sarmiento	N° 48	573
RETROSPECTIVIDAD				
—Noción	S. de V. junio 3/76	Dr. De la Vega	N° 22	405
REVISION				
—De estatutos legales: facultades.....	S. de V. julio 15/76	Dr. De la Vega	N° 29	467
SALUD PUBLICA				
—Servicio público básico.....	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 4	326
SANCCIONES DISCIPLINARIAS				
—Competencia en estado de sitio.....	Abril 29/76	Dr. Sarmiento	N° 14	376
—Funcionarios públicos: competencia.....	Octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
	S. de V. octubre 21/76	Dr. Salgado V.	N° 42	544
—Disciplinaria y penal: diferencia.....	Abril 22/76	Dr. González	N° 13	356
—Participación de funcionarios en actos contra el orden público.....				
SENA				
—Protección y normas que lo rigen.....	Agosto 19/76	Dr. Sarmiento	N° 34	497
SERVICIO PUBLICO DE SALUD				
—Adscripción o vinculación de entidades. Estatuto....	Febrero 17/76	Dr. Sarmiento	N° 4	326
SILENCIO ADMINISTRATIVO				
—En las Superintendencias.....	Marzo 18/76	Dr. González	N° 8	341
SITUACION JURIDICA OBJETIVA				
—Características.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
SOBERANIA				
—Concepto.....	Agosto 26/76	Dr. González	N° 36	508
SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA				
—Estatutos básicos: competencia para expedirlos.....	Febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
	S. de V. febrero 17/76	Dr. Sarria	N° 2	314
—Libertad de asociación.....				
SOCIEDAD TRANSNACIONAL				
—Concepto.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420
SOCIEDADES Y PERSONAS JURIDICAS				
—Reglamentación por ley.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	N° 23	420

	Sentencia	Ponente	Publicación tomo N°	Págs.
SUBSIDIO FAMILIAR				
—Cajas de compensación familiar: origen. Naturaleza: Prestación social. Pago.....	Agosto 12/76	Dr. Sarmiento	Nº 33	490
SUELDO				
—Anual: noción.....	Septiembre 3/76	Dr. López G.	Nº 40	530
SUPERINTENDENCIAS				
—Bancaria: cumple función administrativa que no im- plica juzgamiento.....	Junio 16/76	Dr. Sarria	Nº 23	420
—Cumplen funciones del Presidente como suprema au- toridad administrativa.....	Marzo 18/76	Dr. González	Nº 8	341
—De Notariado y Registro: carece de personería jurí- dica.....	Julio 15/76	Dr. González	Nº 28	464
—Supresión de recursos gubernativos.....	Septiembre 2/76	Dr. Sarria	Nº 39	524
—Integran parte de la estructura de la Administración	Marzo 18/76	Dr. González	Nº 8	341
	Junio 24/76	Dr. González	Nº 24	436
—Organismos pertenecientes a la estructura de los Ministerios.....	Junio 24/76	Dr. González	Nº 24	436
—Silencio administrativo.....	Marzo 18/76	Dr. González	Nº 8	341
TRATADOS INTERNACIONALES O PUBLICOS				
—Celebración: Etapas de formación.....	Mayo 13/76	Dr. Sarmiento	Nº 17	388
—Contratos o convenios: diferencias.....	Julio 15/76	Dr. Sarria	Nº 27	461
VIA GUBERNATIVA				
—Superintendencia:				
—Supresión de recursos.....	Septiembre 2/76	Dr. Sarria	Nº 39	524
—Procedimiento: actos que lo integran.....	Marzo 18/76	Dr. González	Nº 8	341

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES ANALIZADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
2	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	335
2	julio 15 de 1976	Dr. Sarmiento	460
2	agosto 26 de 1976	Dr. González	508
2	diciembre 9 de 1976	Dr. González	603
3	mayo 13 de 1976	Dr. Sarmiento	388
5	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	325
6	julio 29 de 1976	Dr. Sarria	482
10	abril 22 de 1976	Dr. González	366
10	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	426
10	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
11	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	426
11	agosto 26 de 1976	Dr. González	508
12	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	431
12	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	491
12	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
16	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
16	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	430
16	noviembre 4 de 1976	Dr. Sarria	559
17	agosto 19 de 1976	Dr. González	502
17	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
18	abril 22 de 1976	Dr. González	365
19	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
23	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	336
23	marzo 18 de 1976	Dr. De la Vega	346
26	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado	547
26	septiembre 2 de 1976	Dr. Sarria	525
26	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	336
26	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	353
26	abril 22 de 1976	Dr. González	362
26	abril 22 de 1976	Dr. González	365
26	mayo 13 de 1976	Dr. González	399
26	mayo 5 de 1976	Dr. Sarria	381
26	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	414
26	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
26	noviembre 18 de 1976	Drs. De la Vega y Luna Gómez	580
27	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	590
27-1	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarria	526
27	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	335
28	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	589
28	abril 22 de 1976	Dr. González	368
28	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	449
28	abril 22 de 1976	Dr. González	358
30	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	329
30	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
30	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
30	abril 22 de 1976	Dr. González	358
30	abril 22 de 1976	Dr. González	365
30	abril 22 de 1976	Dr. González	368
30	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	406
30	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
30	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	479
30	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
30	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
30	noviembre 4 de 1976	Dr. De la Vega	554
30	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
32	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
32	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	317
32	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
32	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	491
32	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
32	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
33	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
33	abril 22 de 1976	Dr. González	358
33	abril 22 de 1976	Dr. González	368
33-3	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	382
33	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	589
34	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
38-3	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
38-3	abril 22 de 1976	Dr. González	358
38-3	abril 22 de 1976	Dr. González	368
38-1	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	382
38	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	589
39	noviembre 18 de 1976	Drs. De la Vega y Luna G.	578
42-1	abril 22 de 1976	Dr. González	358
42-1	abril 22 de 1976	Dr. González	368
42-1	abril 22 de 1976	Dr. Sarria	379
42	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	589
43	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
43	abril 22 de 1976	Dr. González	358
43	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
43	abril 22 de 1976	Dr. González	368
43	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	382
43	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	589
44	junio 17 de 1976	Dr. Sarria	316
44	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	319
44	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	315
44-1	julio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
44	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	491
44	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
44	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
45	abril 22 de 1976	Dr. González	364
45	mayo 20 de 1976	Dr. Sarmiento	401
50	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	309
50	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
50	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	573
52	mayo 20 de 1976	Dr. Sarmiento	401
55	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	308
55	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
55	junio 24 de 1976	Dr. González	451
55	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
55	julio 8 de 1976	Dr. De la Vega	454
55	julio 15 de 1976	Dr. Sarmiento	460
55	julio 15 de 1976	Dr. De la Vega	470
55	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
55	agosto 19 de 1976	Dr. González	502
55	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	491
55	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
55	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
55	diciembre 9 de 1976	Dr. González	603
57-2	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	485
57-1	agosto 26 de 1976	Dr. González	510
58	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	335
58	agosto 19 de 1976	Dr. González	502
58	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
58	diciembre 9 de 1976	Dr. González	603
58	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
60	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
61	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	347
61	abril 22 de 1976	Dr. González	358
61	abril 22 de 1976	Dr. González	368
61	mayo 5 de 1976	Dr. Sarria	382
61	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
61	diciembre 2 de 1976	Dr. González	604
62	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	326
63	agosto 13 de 1976	Dr. Sarmiento	492
76-12	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	308
76	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	309
76-12	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
76-12	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	313
76-10-12.			
13-14-20	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
76-5	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	325
76-9-10-12	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	326
76-12	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	330
76-12	marzo 18 de 1976	Dr. González	344
76-24	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	353
76-24	abril 22 de 1976	Dr. González	372
76-24	abril 22 de 1976	Dr. González	362
76-18	mayo 13 de 1976	Dr. Sarmiento	388
76-12	mayo 13 de 1976	Dr. De la Vega	393
76-12	mayo 13 de 1976	Dr. González	399
76-10	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	431
76-12	junio 24 de 1976	Dr. González	451
76-11-16-18	julio 15 de 1976	Dr. Sarria	462
76-12	julio 15 de 1976	Dr. González	464
76-2-12	julio 15 de 1976	Dr. De la Vega	470
76-12	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	476
76-5	julio 29 de 1976	Dr. Sarria	482
76-3-4-9-22	septiembre 3 de 1976	Dr. López G.	532
76-12	agosto 13 de 1976	Dr. Sarmiento	491
76-2-12	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
76	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	500
76-9	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	500
76-1-12	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	489
76-18-11	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
76-1-12	septiembre 2 de 1976	Dr. De la Vega	513

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
76-1	septiembre 2 de 1976	Dr. Sarria	525
76-12	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	538
76-12	noviembre 4 de 1976	Dr. De la Vega	554
76-24	noviembre 18 de 1976	Drs. Vega y Luna	581
76-1-2	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	573
78-2	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	422
79	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
79	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	476
79	septiembre 3 de 1976	Dr. López G.	532
80	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
80	septiembre 22 de 1976	Dr. De la Vega	476
81	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	409
81-2	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	476
85	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	405
86	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
87	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
90	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
97-2-4	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado V.	544
97-2	noviembre 2 de 1976	Dr. Sarria	563
102-4-5	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado V.	544
102-4	noviembre 4 de 1976	Dr. Sarria	563
113	septiembre 3 de 1976	Dr. López G.	533
118-8	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	308
118-8	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	309
118-8	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	313
118-8	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	325
118-8	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	330
118-8	marzo 18 de 1976	Dr. González	344
118-8	mayo 20 de 1976	Dr. Sarmiento	401
118-7	junio 3 de 1976	Dr. De la Vega	407
118-8	junio 24 de 1976	Dr. González	451
118-8	julio 8 de 1976	Dr. De la Vega	454
118-8	julio 15 de 1976	Dr. González	464
118-8	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	491
118-8	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
118-8	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	540
118-8	julio 15 de 1976	Dr. De la Vega	467
118-8	septiembre 2 de 1976	Dr. Sarria	525
118-8	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	573
119-4	mayo 5 de 1976	Dr. Sarria	383
120	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	327
120-7	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
120-20	mayo 13 de 1976	Dr. De la Vega	388
120-7	abril 22 de 1976	Dr. González	365
120-2	junio 3 de 1976	Dr. González	406
120-20	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	426
120	julio 15 de 1976	Dr. González	465
120-20-13	julio 15 de 1976	Dr. González	462
120-21	agosto 12 de 1976	Dr. Sarmiento	492
120-19	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
120-20	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
120-21	septiembre 3 de 1976	Dr. López G.	532
120-19	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
120	agosto 26 de 1976	Dr. Sarmiento	511
120-7	noviembre 4 de 1976	Dr. Sarria	559
120-7	noviembre 18 de 1976	Drs. Vega y Luna G.	578

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
120-3	diciembre 9 de 1976	Dr. González	603
121	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	338
121	marzo 18 de 1976	Dr. De la Vega	345
121	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	347
121	abril 22 de 1976	Dr. González	356
121	abril 22 de 1976	Dr. González	364
121	abril 29 de 1976	Dr. Sarmiento	376
121	abril 29 de 1976	Dr. Sarria	378
121	mayo 5 de 1976	Dr. Sarria	380
121	mayo 13 de 1976	Dr. De la Vega	393
121	mayo 13 de 1976	Dr. Sarmiento	396
121	mayo 13 de 1976	Dr. González	398
121	julio 15 de 1976	Dr. Sarmiento	458
121	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	484
121	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado V.	547
121	octubre 25 de 1976	Dr. González	567
121	noviembre 18 de 1976	Drs. Vega y Luna	576
121-3	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
121	diciembre 9 de 1976	Dr. González	602
122	mayo 13 de 1976	Dr. De la Vega	393
122	mayo 13 de 1976	Dr. González	399
122	mayo 20 de 1976	Dr. Sarmiento	402
122	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	489
122	octubre 25 de 1976	Dr. González	571
122	septiembre 2 de 1976	Dr. De la Vega	521
122	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado V.	547
122	noviembre 4 de 1976	Dr. Sarria	564
123	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	488
132	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	492
132	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
135	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	327
135	marzo 18 de 1976	Dr. González	341
135	mayo 13 de 1976	Dr. Sarmiento	397
135	septiembre 2 de 1976	Dr. Sarria	528
137	agosto 26 de 1976	Dr. González	509
141-1	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	486
141	agosto 19 de 1976	Dr. Sarmiento	499
142	septiembre 3 de 1976	Dr. López G.	532
147	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	594
152	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
153	enero 23 de 1976	Dr. De la Vega	311
160	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado	545
160	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	573
163	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	335
163	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	336
170	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	587
170	diciembre 9 de 1976	Dr. González	603
176	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
176	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	321
177	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
177	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	321
178	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
179	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	311
182	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	321
182	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	321
182	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	476

Artículos C. N.	Fecha sentencia	Magistrado ponente	Págs.
182-2-3	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	321
182	julio 15 de 1976	Dr. Sarmiento	459
183	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	478
185	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	321
187-6	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
187-5-6	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	326
187	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	353
187	abril 22 de 1976	Dr. Sarria	362
187	abril 22 de 1976	Dr. González	372
187-9	abril 16 de 1976	Dr. De la Vega	383
187-4	julio 15 de 1976	Dr. Sarmiento	459
188	julio 15 de 1976	Dr. González	465
196	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	326
197-4	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	316
197-4	febrero 17 de 1976	Dr. Sarmiento	326
198	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	325
199	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	321
200	febrero 17 de 1976	Dr. De la Vega	322
203-1	julio 22 de 1976	Dr. De la Vega	478
203	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
206	abril 22 de 1976	Dr. De la Vega	350
206	abril 22 de 1976	Dr. González	358
206	abril 22 de 1976	Dr. González	368
206	diciembre 2 de 1976	Dr. Sarmiento	588
206	junio 16 de 1976	Dr. Sarria	382
210	octubre 28 de 1976	Dr. Sarria	539
212	octubre 25 de 1976	Dr. González	571
213	octubre 25 de 1976	Dr. González	571
214	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	312
214	enero 22 de 1976	Dr. De la Vega	314
214	febrero 17 de 1976	Dr. Sarria	332
214	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	337
214	abril 29 de 1976	Dr. Sarria	379
214	marzo 11 de 1976	Dr. Sarria	339
214	marzo 18 de 1976	Dr. González	341
214	marzo 18 de 1976	Dr. González	346
214	abril 22 de 1976	Dr. González	348
214	mayo 5 de 1976	Dr. Sarria	381
214	agosto 5 de 1976	Dr. Sarmiento	488
214	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado	547
214	octubre 28 de 1976	Dr. Gómez E.	565
217	octubre 21 de 1976	Dr. Salgado	548

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA,
SE TERMINO LA IMPRESIÓN DE ESTE
LIBRO EN OCTUBRE DE 1980